

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

Volume 1 : Examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, 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 les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

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

B. – Mesures fiscales

- **ARTICLE 2** (Art. 197, 1414 A et 1417 du code général des impôts) **Revalorisation de la décote et des seuils d'exonération et des abattements en matière de fiscalité directe locale au bénéfice des ménages modestes** 11
- **ARTICLE 3** (Art. 197 du code général des impôts) **Création d'une tranche supplémentaire au barème progressif de l'impôt sur le revenu** 23
- **ARTICLE 4** (Art. 197 du code général des impôts) **Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial** 28
- **ARTICLE 4 bis** (nouveau) (Art. 83 du code général des impôts) **Abaissement du plafond de l'abattement de 10 % sur le revenu pour frais professionnels** 36
- **ARTICLE 4 ter** (nouveau) (Art. 83 du code général des impôts) **Plafonnement du barème kilométrique indicatif pour l'impôt sur le revenu** 39
- **ARTICLE 4 quater** (nouveau) (Art. 200 quater A du code général des impôts) **Crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT)** 44
- **ARTICLE 4 quinquies** (nouveau) (Art. 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 200 du code général des impôts) **Limitation des dons aux partis politiques** 47
- **ARTICLE 5** (Art. 54 sexies, 117 quater, 119 bis, 125-0 A, 125 A, 125 B, 125 C, 125 D, 154 quinquies, 158, 170, 193, 242 ter, 242 quater, 1391 B ter, 1417, 1671 C et 1678 quater du code général des impôts, art. L. 16 du livre des procédures fiscales, art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale) **Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenu fixe** 51
- **ARTICLE 6** (Art. 13, art. 150 quinquies, art. 150 sexies, art. 150 nonies, art. 150 decies, art. 150-0 D, art. 150-0 D bis, art. 150-0 F, art. 154 quinquies, art. 158, art. 163 bis G, art. 163 quinquies C, art. 167 bis, art. 170, art. 200 A, art. 244 bis et art. 1417 du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale et art. 29 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) **Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeur mobilières et de droits sociaux des particuliers** 64
- **ARTICLE 7** (Art. 80 bis, 80 quaterdecies, 182 A ter, 200 A, 163 bis C du code général des impôts, art. L. 136-2, L. 136-5, L. 136-6, L. 137-14, L. 242-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 221-31 du code monétaire et financier) **Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de levée d'options sur actions et d'attribution d'actions gratuites** 82

• <i>ARTICLE 8 (Art. 223 sexies A [nouveau] du code général des impôts)</i> Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité	97
• <i>ARTICLE 9 (Art. 885 A, 885 G quater (nouveau), 885 O ter, 885 U, 885 V, 885 V bis (rétabli), 885 W, 990 J, 1727 du code général des impôts, art. 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011)</i> Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	103
• <i>ARTICLE 9 bis (nouveau) (Art. 641 bis, 750 bis A, 1135 et 1135 bis du code général des impôts)</i> Prorogation d'une disposition dérogatoire permettant aux contribuables de ne pas acquitter de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse	116
• <i>ARTICLE 10 (Art. 13, 150 U, 150 VC, 150 VD, 150 VF, 150 VH bis, 154 quinquies, 158, 163-0 A, 170, 193, 200 B, 244 bis A, 1417 du code général des impôts)</i> Aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières	122
• <i>ARTICLE 11 (Art. 232 du code général des impôts)</i> Renforcement de la taxe sur les logements vacants	129
• <i>ARTICLE 12 (Art. 1011 bis du code général des impôts)</i> Prorogation et durcissement du malus automobile	135
• <i>ARTICLE 13 (Art. 266 septies et 266 nonies du code douanes)</i> Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) Air	145
• <i>ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 266 nonies du code des douanes)</i> Suppression d'une modulation de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	151
• <i>ARTICLE 13 ter (nouveau) (Art. 266 nonies du code des douanes)</i> Indexation sur l'inflation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	153
• <i>ARTICLE 13 quater (nouveau) (Art. L. 541-10-6 du code de l'environnement)</i> Responsabilité élargie du producteur sur les produits d'ameublement	155
• <i>ARTICLE 13 quinquies (nouveau) (Art. 279-0 bis du code général des impôts)</i> Élargissement de la TVA à taux réduit en faveur des travaux dans le bâtiment aux opérateurs tiers-financiers	158
• <i>ARTICLE 14 (Art. 219 du code général des impôts)</i> Plus-values sur cession de titres de participation – Calcul de la quote-part de frais et charges sur les plus-values brutes	161
• <i>ARTICLE 15 (Art. 209, 212 bis [nouveau], 223 B bis [nouveau], 235 ter ZAA et 235 ter ZC du code général des impôts)</i> Aménagement de la déductibilité des charges financières	168
• <i>ARTICLE 16 (Art. 209 du code général des impôts)</i> Aménagement du mécanisme de report en avant des déficits des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés	184
• <i>ARTICLE 17</i> Taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance	187
• <i>ARTICLE 18 (Art. 1668 et 1731 A du code général des impôts)</i> Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises	195
• <i>ARTICLE 18 bis (nouveau) (Art. 39 bis A du code général des impôts)</i> Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse	203
• <i>ARTICLE 18 ter (nouveau) (Art. 220 octies du code général des impôts)</i> Prorogation du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique	206
• <i>ARTICLE 18 quater (nouveau) (Art. 220 undecies du code général des impôts)</i> Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse	211
• <i>ARTICLE 18 quinquies (nouveau) (Art. 235 ter ZAA du code général des impôts)</i> Prolongation jusqu'en 2015 de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés	214

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- *ARTICLE 19 (Art. L. 1613-1, L. 2334-17, L.2335-3, L. 3334-1, L. 3334-17 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 1384 B et 1586 B du code général des impôts, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 33 de la loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011), art. 51 de la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010), art. 2 et 77 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) **Fixation pour 2013 de la dotation globale de fonctionnement et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux**217*
- *ARTICLE 20 (Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales) **Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour 2013-2015***226
- *ARTICLE 21 (Art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts, art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 **Régularisation des montants dus au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)***236
- *ARTICLE 22 (Art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) **Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers***242
- *ARTICLE 23 (Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) **Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)***246
- *ARTICLE 24 (Art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, Art. L. 1711-5 du code général des collectivités territoriales et Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) **Compensation à la collectivité de Mayotte des charges résultant de son processus de départementalisation***255
- *ARTICLE 24 bis (nouveau) (Art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 1640 B du code général des impôts) **Arrêt au 30 juin 2012 de l'actualisation de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle de ressources***261
- *ARTICLE 25 **Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales***263

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

- *ARTICLE 26 (Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 1600, 1601, 1604, 1605 nonies, 1609 septvicies et 1609 decies du code général des impôts, art. L. 131-5-1 et L. 423-27 du code de l'environnement, art. L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée, art. L. 524-11 et L. 524-14 du code du patrimoine, art. 706-163 du code de procédure pénale, art. 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, art. 73 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, art. 154 et 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)* **Fixation des plafonds 2013 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de mission de service public**.....267
- *ARTICLE 27 (Art. 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)* **Affectation d'une fraction de la taxe sur les transactions financières à l'aide publique au développement**.....287
- *ARTICLE 28* **Prélèvement exceptionnel de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**.....290
- *ARTICLE 29 (Art. L. 311-13 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)* **Renforcement de l'équité des taxes sur les titres délivrés aux étrangers**.....298
- *ARTICLE 30 (Art. 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 et art. 63 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)* **Amélioration de la qualité et de la performance énergétique des logements et réforme des circuits de financement de la politique du logement**.....313
- *ARTICLE 30 bis (nouveau)* **Gestion par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) des sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours**.....326

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

- *ARTICLE 31* **Reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants**.....329
- *ARTICLE 32 (Art. 302 bis K, 1609 quatervicies et 1647 du code général des impôts)* **Aménagement de la gestion des taxes perçues par la direction générale de l'aviation civile**.....330
- *ARTICLE 33 (Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)* **Financement des radars routiers automatisés et de la modernisation du système national du permis de conduire**.....335
- *ARTICLE 34* **Valorisation des infrastructures de télécommunication des services de l'Etat**.....341
- *ARTICLE 35 (Art. 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011)* **Élargissement du périmètre du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**.....345
- *ARTICLE 36 (Art. 235 ter ZF du code général des impôts)* **Aménagement du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**.....350
- *ARTICLE 36 bis (nouveau) (Art. L. 3211-5-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)* **Régime juridique des cessions de biens immobiliers bâtis situés dans une forêt domaniale**.....353
- *ARTICLE 37 (art. 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)* **Prise en charge par le service des retraites de l'Etat des pensions versées aux agents ayant acquis des droits à la caisse de retraite des fonctionnaires et agents publics de Mayotte**.....356

• <i>ARTICLE 38 (Art. L.131-8, L. 241-2, L. 862-3 du code de la sécurité sociale et art. 520 B et 520 C du code général des impôts)</i> Clarification des relations financières entre Etat et sécurité sociale	358
• <i>ARTICLE 39 (art. 1605 du code général des impôts)</i> Majoration de la contribution à l’audiovisuel public	370
• <i>ARTICLE 40 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> Garantie des ressources de l’audiovisuel public	374
• <i>ARTICLE 41 (Art. 1605 bis du code général des impôts)</i> Prorogation de dégrèvement de contribution à l’audiovisuel public	377
• <i>ARTICLE 42 (art. 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985)</i> Elargissement du compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »	380
• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau) (Art. 80 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968)</i> Suppression d’une subdivision du compte de commerce « Opérations commerciales des Domaines »	381

D. – Autres dispositions

• <i>ARTICLE 43</i> Instauration des clauses d’action collective dans les contrats d’émission de titres d’Etat	383
• <i>ARTICLE 44</i> Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l’Etat au titre de la participation de la France au budget de l’Union européenne	387

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

• <i>ARTICLE 45 (et Etat A annexé)</i> Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d’autorisation des emplois	391
EXAMEN EN COMMISSION	395

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

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

Traduction du principe de **consentement à l'impôt**, l'article 1^{er} met en application l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* ».

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

1) à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2012 et des années suivantes, en raison du décalage d'un an caractérisant la perception des revenus et leur assujettissement ;

2) à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2012, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année en question ;

3) à compter du 1^{er} janvier 2013 pour les autres dispositions fiscales.

L'analyse des recettes fiscales prévues pour 2013 fait l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

B. – Mesures fiscales

ARTICLE 2

(Art. 197, 1414 A et 1417 du code général des impôts)

Revalorisation de la décote et des seuils d'exonération et des abattements en matière de fiscalité directe locale au bénéfice des ménages modestes

Commentaire : le présent article prévoit de revaloriser de 41 euros (de 439 euros à 480 euros), soit 9 %, le montant du plafond de la décote et de 2 % les seuils d'exonération et d'abattement en matière de fiscalité directe locale.

I. LE DROIT EXISTANT : LE GEL DES BARÈMES D'IMPOSITION DES REVENUS DE 2011 ET 2012 ET DES SEUILS INDEXÉS

A. LA NON INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU SUR L'INDICE DES PRIX

A la suite de l'annonce faite par le précédent Gouvernement, le 7 novembre 2011 dans le cadre de la présentation du plan pluriannuel d'équilibre des finances publiques, de geler le barème de l'impôt sur le revenu (IR) pour l'imposition des revenus perçus en 2011 et 2012, l'article 16 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a expressément stipulé que le barème prévu à l'article 197 du code général des impôts pour l'imposition des revenus de 2010 s'appliquerait pour l'imposition des revenus de 2011 et des années suivantes.

L'ensemble des seuils et limites du barème de l'IR applicables aux revenus de 2010, au titre de la loi de finances pour 2011, préexistants au projet de loi de finances pour 2012 qui prévoyait initialement un relèvement de ces seuils sur la base de l'évolution des prix hors tabacs (soit 2,1 % en 2011) ont donc été maintenus, sans revalorisation, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Désindexation des limites des tranches du barème de l'IR
(1. du I de l'article 197 du code général des impôts)

(en euros)

Taux marginaux d'imposition	LFI 2011 Tranches actuelles de revenus	PLF 2012 Tranches proposées de revenus	PLFR 2011 Retour aux tranches de revenus de la LFI 2011
0 %	Jusqu'à 5 963	Jusqu'à 6 087	Jusqu'à 5 963
5,5 %	De 5 964 à 11 896	De 6 088 à 12 146	De 5 964 à 11 896
14 %	De 11 897 à 26 420	De 12 146 à 26 975	De 11 897 à 26 420
30 %	De 26 421 à 70 830	De 26 975 à 72 317	De 26 421 à 70 830
41 %	Plus de 70 830	Plus de 72 317	Plus de 70 830

Les plafonds et limites suivants ont également fait l'objet d'un maintien à leurs niveaux antérieurs au vote des dispositions du projet de loi de finances pour 2012.

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

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	LFI 2011 Pour les revenus de 2010	PLF 2012 Pour les revenus de 2011	PLFR 2011 Pour les revenus de 2011
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2 336	2 385	2 336
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	4 040	4 125	4 040
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	897	916	897
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	661	675	661
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	439	448	439
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 698	5 817	5 698

Il en est de même pour les autres plafonds ou limites qui évoluent de droit comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

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

Suivant ce principe, **l'économie annuelle attendue** était estimée à **1 752 millions d'euros**, pour 2012 puis 2013.

Dans la mesure où l'indexation du barème de l'IR produit également des effets sur le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sur le plafonnement de la taxe d'habitation, les dégrèvements et abattements à la taxe foncière et aux droits de succession et de donation, le gain fiscal total attendu était ainsi réparti.

Evaluation du gain de recettes fiscales engendré par le gel du barème de l'impôt sur le revenu en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Recettes	2012	2013 <i>(cumul 2012 et 2013)</i>
Impôt sur le revenu	1 584	3 168
Impôt de solidarité sur la fortune	44	88
Droits de mutation à titre gratuit	42	84
Taxe foncière	9	18
Taxe d'habitation	73	146
TOTAL	1 752	3 504

Source : projet de loi de finances pour 2011 (évaluations préalables)

B. LES EFFETS INDUITS DE LA DÉSINDEXATION SUR LES CONTRIBUABLES

L'absence de revalorisation du barème de l'IR emporte, par principe, **deux effets distincts**, qui peuvent aussi se cumuler :

- une augmentation de l'impôt des ménages dont les revenus ont augmenté avec l'inflation et un assujettissement à l'IR de contribuables qui n'étaient pas imposables l'année précédente ;

- une remise en cause des dispositifs d'exonération de fiscalité locale et de contributions sociales qui sont placés sous condition de ressources elles-mêmes indexées sur le barème de l'IR ou sous condition de paiement de l'IR.

1. Un ressaut d'imposition pour tous les contribuables

Le gel du barème a eu des incidences pour l'ensemble des contribuables redevables de l'impôt sur le revenu, soit plus de 19 millions de foyers, que ces derniers basculent ou non dans une nouvelle tranche.

En 2011, à situation constante, le surcoût d'imposition engendré par le gel du barème n'était pas chiffré quant à ses effets par déciles de revenus. Le tableau suivant, présentait le surcoût d'imposition de l'absence d'indexation pour un célibataire en fonction de plusieurs hypothèses de revenus.

Calcul du surcoût d'imposition du fait de la non indexation du barème de l'IR pour un célibataire

(en euros)

Montant de revenu imposable	Impôt avec indexation (PLF2012)	Impôt sans indexation (4ème PLFR2011)	Perte pour le foyer
6 100	0	0	0
10 000	0	0	0
12 200	63	114	51
27 000	2 416	2 533	117
72 500	16 086	16 367	281
100 000	27 301	27 642	341

Source : DLF – simulation sur les revenus de 2010

Pour un salarié dont le revenu imposable annuel s'élevait à 12 200 euros, le surcoût d'imposition, ou la perte pour le foyer, devait représenter 81 % du montant de l'impôt qui aurait été payé dans le cadre d'un barème indexé. Cet effet était donc particulièrement sensible, en proportion, pour les ménages modestes.

En outre, il ne faut pas perdre de vue le fait que le gel du barème a pour effet de rendre des foyers fiscaux imposables ou de les faire entrer dans une tranche supérieure d'imposition.

Le Gouvernement a transmis une évaluation de l'augmentation de l'impôt dû par décile de revenu :

DÉCILES DE FOYERS FISCAUX PERDANTS À LA SUPPRESSION DE L'INDEXATION ET IMPÔT SUPPLÉMENTAIRE ACQUITTÉ		
Tranches de revenu imposable (en €)	Déciles de foyers fiscaux perdants	Impôt supplémentaire
Jusqu'à 14 617	1 987 618	97 M€
De 14 617 à 17 174	1 987 618	85 M€
De 17 174 à 19 812	1 987 618	73 M€
De 19 812 à 23 185	1 987 618	79 M€
De 23 185 à 26 689	1 987 618	89 M€
De 26 689 à 30 807	1 987 618	141 M€
De 30 807 à 36 220	1 987 618	139 M€
De 36 220 à 43 962	1 987 618	155 M€
De 43 962 à 58 422	1 987 618	197 M€
Plus de 58 422	1 987 618	529 M€
Total	19 876 180	1 584 M€

Source : Ministère de l'Économie et des finances - revenus 2009 actualisés 2011.

2. Des « effets secondaires » non chiffrés sur les seuils d'exonération et d'allègement en matière de fiscalité directe locale et de prélèvements sociaux

L'absence d'indexation produit également des effets collatéraux sur les impôts indexés sur le barème de l'IR (l'impôt de solidarité sur la fortune, les donations et les successions) et sur des impositions locales dont les critères d'exonérations sont alignés sur le revenu fiscal de référence dans lequel est pris en compte le revenu net imposable. A ce titre, les articles 1414 A et 1417 du code général des impôts prévoient un dégrèvement d'office ou une exonération de taxe d'habitation (TH) ou de taxe foncière (TF) pour les foyers fiscaux dont les revenus sont inférieurs à certains seuils ou répondent à des conditions particulières.

Les contribuables titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (APA) ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité bénéficient d'un dégrèvement total de TH et de TF et ne sont pas concernés par le gel du barème de l'IR.

En revanche, sont concernés par la condition de ressources définie au I de l'article 1417 précité, si le revenu fiscal de référence ne dépasse pas 10 024 euros par part de quotient familial et 2 676 euros par demi-part supplémentaire les exonérations et abattements de TH et TF suivants :

- l'exonération de TH pour les titulaires de l'allocation adulte handicapé, les personnes de plus de 60 ans, les veufs quel que soit leur âge et les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité les empêchant de subvenir par leur travail à leurs besoins ;

- les abattements de valeur locative au titre de la TH pour les personnes à revenus modestes ou accueillant leurs ascendants de plus de 70 ans ou infirmes à faibles revenus ;

- les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) afférente à l'habitation principale, ou de taxe annuelle due sur les résidences mobiles, pour les personnes âgées de plus de 75 ans et les titulaires de l'allocation adultes handicapés ;

- les dégrèvements de TFPB pour les personnes âgées de plus de 65 ans si elles ne sont pas par ailleurs exonérées, les redevables à revenus modestes, les personnes en EHPAD ou en établissement de soins de longue durée ;

- les dégrèvements de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) correspondant aux dispositifs précités d'exonération de TH.

En l'absence de revalorisation de ces seuils, les contribuables dont les revenus les auront franchis en raison d'une augmentation liée à la seule évolution de l'indice des prix perdent alors le bénéfice de ces exonérations de TH et TF.

Enfin, il convient de souligner que le bénéfice de l'exonération totale de CSG pour les titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité et d'allocations de chômage dépend des mêmes seuils prévus en matière de fiscalité directe locale à l'article 1417. Il est apprécié en tenant compte des revenus de l'année qui précède l'année d'imposition. Lorsque les revenus excèdent ces seuils, le taux réduit de CSG de 3,8 %, au lieu de 6,6 %, est applicable lorsque le montant de la cotisation d'impôt est inférieur au seuil de mise en recouvrement de l'IR fixé à 61 euros. La somme globale des prélèvements sociaux est donc fonction de l'évolution des seuils définis par le barème de l'IR.

Le Gouvernement précédent n'avait pas présenté, à l'appui de son dispositif, d'étude d'impact précise sur ces « effets secondaires ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE ATTÉNUATION DU RESSAUT D'IMPOSITION EN FAVEUR DES MÉNAGES MODESTES

Afin de corriger les deux effets induits, précédemment exposés, de la non indexation du barème de l'IR, le présent article propose de préserver le pouvoir d'achat des ménages modestes en procédant à deux ajustements correctifs :

- un **relèvement du montant de la décote destiné à neutraliser les effets de la désindexation du barème** pour une population ciblée de foyers fiscaux ;

- une **revalorisation de 2 % des plafonds de revenus pris en compte dans les dispositifs spécifiques d'exonération et d'allègement** de fiscalité directe locale et de prélèvements sociaux.

A. UN RELÈVEMENT DU MONTANT DE LA DÉCOTE DE 41 EUROS POUR NEUTRALISER LES EFFETS DE LA DÉINDEXATION DU BARÈME SUR LES MÉNAGES MODESTES

1. Un rappel du mécanisme de la décote

Le mécanisme de la décote est un procédé permettant d'atténuer les effets de l'entrée dans la première tranche de revenus imposables (5,5 %) du barème progressif de l'IR. Jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2011, le montant du plafond de la décote avait évolué chaque année en fonction de l'indexation du barème de l'IR sur l'indice des prix. Le gel de la décote a donc figé les seuils d'imposition permettant aux contribuables modestes d'annuler ou de minimiser leur cotisation d'impôt (*cf.* encadré ci-après).

Le mécanisme de la décote

Le mécanisme de la décote s'applique par foyer fiscal, indépendamment du nombre de personnes composant le foyer. Son calcul s'effectue sur la base du montant de l'impôt brut qui résulte, après déduction des charges et abattements, de la confrontation des trois paramètres que sont le revenu net imposable (RNI), le quotient familial (N) et le barème progressif (BP).

Une fois déterminé l'impôt brut [IR brut = (RNI/N x BP) x N], le foyer fiscal bénéficie d'une décote qui est égale à la différence entre 439 euros (montant du mécanisme de la décote en vigueur depuis l'imposition des revenus de 2010) et la moitié du montant de la cotisation d'impôt brut.

Ce mécanisme emporte deux effets :

- il minore l'impôt des contribuables dont le montant d'impôt brut, avant application des éventuelles réductions d'impôt, est inférieur à 878 euros. En effet, lorsque l'impôt brut est égal à 878 euros, la décote est égale 439 euros – (878 euros / 2), soit zéro euro : la cotisation d'IR n'est donc pas minorée. En revanche, si l'impôt brut est égal à 600 euros, la décote est égale à 439 euros – (600 euros / 2), soit 139 euros : la cotisation d'IR est donc minorée de 139 euros et s'établit à 461 euros ;

- il conduit à exonérer les contribuables dont l'impôt brut n'excède pas 332 euros, en tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros. En effet, pour 332 euros de cotisations d'impôt, la décote s'établit à 439 euros – (332 euros/2) = 273 euros. Soit un impôt net de 59 euros non recouvré car inférieur à 61 euros (332 – 273 = 59).

Au final, plus le plafond de la décote est élevé, plus grand est le nombre de contribuable bénéficiant d'une minoration ou d'une exonération d'impôt.

Pour un foyer dont les revenus n'auraient pas augmenté, l'incidence du gel du barème de l'IR est neutre pour le calcul de la cotisation d'impôt sur le revenu ; la perte de pouvoir d'achat résulte dans ce cas de l'inflation.

En revanche, le foyer dont les revenus auraient progressé en 2012 de 2 %, suivant l'évolution de l'indice des prix, sera exposé à une cotisation d'impôt avant décote supérieure et donc à un montant de décote mécaniquement inférieur. Dans le dernier exemple figurant dans l'encadré qui précède, cela se traduirait par un impôt net égal ou supérieur au montant minimal de recouvrement ; la perte de pouvoir d'achat résulte alors directement du gel combiné du barème et de la décote.

En pratique, un relèvement du plafond de la décote a pour effet économique de cibler l'avantage sur les contribuables aux revenus modestes se situant à l'entrée et dans la tranche à 5,5 % comprise entre 5 964 et 11 896 euros pour s'éteindre en sifflet dans la tranche d'imposition à 14 %.

2. Le dispositif proposé

Le I du présent article propose de revaloriser le montant de 41 euros la décote applicable à l'IR de 41 euros en le portant de 439 euros à 480 euros, soit une augmentation de 9 %.

Ce faisant, le but poursuivi est de neutraliser toute perte de pouvoir d'achat du fait du gel du barème pour les foyers modestes dont les revenus ont évolué avec l'inflation dans la limite correspondant au plafond de la tranche d'imposition taxée à 5,5 % pour un contribuable célibataire. Le calcul est le suivant :

- porté à 480 euros, le plafond de la décote bénéficie aux contribuables dont l'impôt brut est inférieur à 960 euros, au lieu de 878 euros ;

- il entraîne également une exonération de recouvrement de l'IR pour tous les contribuables dont la cotisation d'impôt brut serait inférieure à 360 euros, au lieu de 332 euros avant revalorisation. La décote s'établit à 480 euros – (360 euros/2) = 300 euros, soit un impôt net de 60 euros non recouvré car inférieur à 61 euros (360 – 300 = 60).

Au total, cette revalorisation, dont le coût budgétaire est estimé à 295 millions d'euros, concernerait 7 386 120 foyers fiscaux pour lesquels le bénéfice moyen de l'atténuation de leur cotisation d'impôt est de 40 euros. En application des calculs précédemment exposés, 306 100 foyers deviendraient non imposables et 7 079 740 foyers imposables bénéficieraient d'un allègement d'impôt.

Les redevables percevant des revenus correspondant au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) bénéficient d'une variation d'impôt net de 41 euros en leur faveur.

Cas de redevables percevant des revenus correspondant au SMIC

Revenus* après abattement de 10 % pour frais professionnels / situation familiale du contribuable	Avant réforme (décote 439 €)		Après réforme (décote 480 €)		Variation d'impôt net
	Impôt après décote avant PPE	Impôt après PPE	Impôt après décote avant PPE	Impôt après PPE	
1 SMIC ** (net imposable 12 393 €) /célibataire sans enfant	155 €	-555 €	114 €	-596 €	-41 €
2 SMIC *** (net imposable 24 786 €) /marié sans enfant	749 €	-671 €	708 €	-712 €	-41 €

* SMIC 2012 apprécié en appliquant à l'année la revalorisation de 2 % intervenue en juillet 2012 et compte tenu de la hausse de la cotisation vieillesse au 1/11/2012.

** SMIC 2012 déclaré 13 770 € avant déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels

*** couple bi-actif, chaque époux percevant des revenus équivalents à 1 SMIC

Plus largement, les ménages qui bénéficient de la revalorisation de la décote ont un revenu imposable appartenant aux trois tranches à 0 %, 5,5 % et 14 %. En effet, le dernier revenu net imposable bénéficiant d'un allègement d'impôt du fait de la décote est de 25 983 euros pour un célibataire (*cf.* le tableau ci-dessous), soit un revenu compris dans la tranche à 14 %.

Champ d'application de la décote au titre des revenus 2012	
Dernier revenu non imposable du fait de la décote et du seuil de mise en recouvrement de 61 €	12 140 € pour un célibataire sans enfant 18 480 € pour un couple sans enfant
Dernier revenu imposable bénéficiant d'un allègement d'impôt du fait de la décote	16 418 € pour un célibataire sans enfant 25 983 € pour un couple sans enfant

Source : DLF

La mesure est configurée pour produire un gain de pouvoir d'achat uniformément réparti par déciles de revenus dans la distribution des 7,4 millions de bénéficiaires.

Répartition par déciles des gagnants de la mesure d'augmentation de la décote

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Déciles des foyers fiscaux gagnants	Gain moyen (en €)
0	13 093	738 612	40
13 093	14 016	738 612	42
14 016	14 911	738 612	41
14 911	15 779	738 612	43
15 779	16 894	738 612	35
16 894	19 135	738 612	40
19 135	22 159	738 612	41
22 159	25 161	738 612	41
25 161	29 672	738 612	39
29 672		738 612	38
Total		7 386 120	40

Source : DLF

B. UNE REVALORISATION DE 2 % DES PLAFONDS DE REVENUS PRIS EN COMPTE PAR LES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION ET D'ALLÈGEMENT DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

De plus, le II du présent article procède à une revalorisation de 2 % des montants des abattements prévus à l'article 1414 A et 1417 du code général des impôts portant ainsi les conditions de ressources définies au I de l'article 1417 précité de 10 024 euros à 10 224 euros par part de quotient familial et de 2 676 euros par demi-part supplémentaire à 2 730 euros.

Le nombre de bénéficiaires de cette revalorisation des plafonds par type d'imposition relative à la fiscalité locale et aux prélèvements sociaux n'a pu être évalué. Mais le coût global du dispositif, tel qu'indiqué dans l'évaluation préalable, est estimé à :

- 50 millions d'euros de perte de recettes pour les collectivités territoriales dès 2013 (41 millions d'euros au titre de la TH et 9 millions d'euros pour la TF) ;

- 165 millions d'euros de perte de recettes de CSG pour les organismes de sécurité sociale à partir de 2014.

Au total, le **coût global du dispositif**, dans l'ensemble de ses composantes IR, fiscalité locale et CSG, est évalué à **345 millions d'euros pour 2013** et **510 millions d'euros pour 2014**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de la commission des finances**, présenté par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, **tendant à relever de 2 % les plafonds de revenus ouvrant droit à l'affranchissement de l'IR** prévu au 2° bis de l'article 5 du code général des impôts, soit 8 610 euros par foyer fiscal au lieu de 8 440 euros, et 9 410 euros au lieu de 9 220 euros pour les contribuables âgés de plus de 65 ans.

En revanche, le second volet de cet amendement concernant la revalorisation des déductions et plafonds de revenus prévues à l'article 157 bis du même code pour les contribuables âgés de 65 ans dont les revenus sont inférieurs à 22 930 euros, a été supprimé par un sous-amendement du Gouvernement, celui-ci considérant que le relèvement de la décote permettait de compenser le gel de ces plafonds.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Dans le contexte actuel de redressement des comptes publics, le présent article propose de corriger les effets les plus négatifs du gel du barème de l'impôt sur le revenu, en recherchant la justice fiscale et l'amélioration de la progressivité de l'impôt.

Pour minorer l'impact du gel du barème pour les ménages modestes, la solution consistant à **indexer à 2 % les premières tranches du barème** (passage du seuil d'entrée dans la tranche à 5,5 % de 5 963 euros à 6 082 euros et du seuil de 11 896 euros à 12 134 euros pour la tranche à 14 %) aurait présenté un coût budgétaire estimé à **852 millions d'euros**, soit un montant supérieur de 557 millions d'euros à celui prévu pour la revalorisation ciblée de la décote.

Le gain en pouvoir d'achat serait concentré sur les contribuables de la troisième tranche (14 %) mais, comme pour une indexation générale du barème, profiterait aussi aux tranches d'imposition supérieures.

Ventilation des gagnants par tranche du barème pour une indexation des deux premières tranches

Tranches d'imposition	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Coût budgétaire (en M€)
5,5%	2 595 464	65
14%	13 391 424	638
30%	3 523 169	133
41%	333 212	13
45%	67 568	3
Ensemble	19 910 837	852

Données statistiques issues des revenus 2010

Par définition, toute indexation partielle des premières tranches du barème aurait nécessairement un effet plus fort sur les tranches supérieures du fait de la progressivité de l'impôt. Même dans le cas d'une indexation de la seule première tranche (passage du seuil d'entrée dans la tranche à 5,5 % de 5 963 euros à 6 082 euros) dont le coût serait de l'ordre de 300 à 350 millions d'euros, il faudrait admettre qu'une partie de cette somme servirait à minorer l'imposition des contribuables aux revenus les plus élevés.

Aussi, on peut considérer que le dispositif proposé par le Gouvernement permet de cibler la neutralisation des effets du gel du barème sur les ménages les plus modestes. En effet, l'intégralité du coût de la mesure est orientée vers les foyers fiscaux relevant des trois premières tranches d'impositions (0 %, 5,5 % et 14 %).

Toutefois, ce dispositif peut encore être amélioré pour mieux tenir compte de la **situation des personnes de plus de 65 ans et des invalides**, qui bénéficient d'abattements spécifiques selon leur niveau de revenu et dans la limite de plafonds fixés par l'article 157 *bis* du code général des impôts. L'article 2 ne propose pas d'indexer le montant des abattements et des plafonds.

Compte tenu du niveau de revenu des personnes en cause, ainsi que de l'importance des effets de seuil liés au franchissement des plafonds, il serait utile de les revaloriser du niveau prévisionnel de l'inflation, soit 2 %. Ce dispositif compléterait ainsi les dispositions de l'article 2 visant à préserver la situation des ménages modestes¹ pour un coût estimé à une dizaine de millions d'euros.

Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens.

¹ Un contribuable âgé de plus de 65 ans au 31 décembre de l'année d'imposition ou invalide peut déduire de son revenu global net :

- 2 312 euros si le revenu n'excède pas 14 220 euros ;

- 1 156 euros si le revenu est compris entre 14 220 et 22 930 euros.

Or, la revalorisation de la décote ne compense pas la perte des abattements en question si les revenus des intéressés augmentent de 2 % comme l'indice des prix, lequel est pris pour référence pour l'indexation des pensions.

ARTICLE 3
(Art. 197 du code général des impôts)

Création d'une tranche supplémentaire au barème progressif de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article crée une tranche supplémentaire au barème de l'impôt sur le revenu au taux de 45 % pour la fraction de revenus supérieure à 150 000 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Les réformes successives du barème de l'impôt sur le revenu (IR) ont fait évoluer son nombre de tranches et ses taux d'imposition : il y avait treize tranches jusqu'en 1993, puis sept jusqu'en 2006 et cinq depuis cette date. Le taux de la dernière tranche, dit taux marginal supérieur, était de 56,8 % en 1990, de 54 % en 1998, de 40 % en 2009 et de 41 % pour 2011.

Depuis 2006, date de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu¹, les taux applicables n'ont été modifiés qu'une seule fois, par une majoration de 1 % la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, intervenu en loi de finances pour 2011 afin de contribuer au financement de la réforme des retraites. La tranche d'imposition, au taux marginal le plus élevé, était passée de 40 % à 41 %.

Tranches du barème de l'IR
(1. du I de l'article 197 du CGI)

Taux marginaux d'imposition	Tranches actuelles de revenus non revalorisées depuis la LFI 2011
0 %	Jusqu'à 5 963
5,5 %	De 5 964 à 11 896
14 %	De 11 897 à 26 420
30 %	De 26 421 à 70 830
41 %	Plus de 70 830

¹ La loi de finances pour 2006 a procédé à la refonte globale du barème progressif de l'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2006. Le nombre de tranches a été ramené de sept à cinq, suivant une répartition progressive des taux d'imposition de 0 %, 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % pour la tranche des revenus les plus hauts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète le barème de l'impôt sur le revenu prévu à l'article 197 du code général des impôts par une tranche d'imposition à 45 % pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros par part de quotient familial.

Cette mesure a pour but de renforcer la progressivité de l'impôt par un accroissement de la contribution des foyers disposant des revenus les plus élevés. Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, l'incidence de ce nouveau taux est neutre pour les ménages dont le revenu net imposable est inférieur à 150 000 euros par part de quotient familial, soit 99,8 % des foyers fiscaux. La création de la tranche à 45 % devrait concerner environ 50 000 foyers sur 19,9 millions d'euros foyers imposables.

Le gain escompté de la mesure est estimé à 320 millions d'euros répartis suivant une hausse moyenne d'imposition de 6 410 euros par contribuable concerné.

Exemples d'incidence de la création d'une tranche à 45 %

Exemples	Cotisation d'IR avant réforme	Après réforme	Effet
Célibataire sans enfants dont le revenu net imposable est de 200 000 euros	68 642 euros	70 642 euros	Soit une augmentation de 2 000 euros (3 %)
Couple marié sans enfant dont le revenu net imposable (et le revenu fiscal de référence) est de 1,5 million d'euros	588 285 euros	636 285 euros	Soit une augmentation de 48 000 euros (8 %)

Source : évaluation préalable annexé au PLF 2013

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LE CONSTAT D'UNE DIMINUTION DE LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

La question de la diminution de la progressivité et de l'augmentation de la concentration de l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) publié le 5 mai 2011, en réponse à une saisine conjointe des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, intitulé « Progressivité et effets redistributifs des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages en France ».

1. Une moindre progressivité de l'IR s'agissant des hauts revenus

L'impôt sur le revenu est devenu moins progressif du fait des réformes successives du barème, de l'application du quotient familial et des nombreuses dérogations qui régissent son mécanisme de liquidation

Ses recettes d'environ 50 milliards d'euros stagnent depuis 20 ans et plusieurs raisons principales éloignent cet impôt des objectifs qui lui sont assignés :

- la réduction du nombre de tranches et l'abaissement des taux depuis la réforme de 2006 ;

- le taux marginal de 41 % est désormais inférieur à ceux en vigueur dans nombre de pays comparables, dont l'Allemagne (45 % pour les revenus supérieurs à 250 000 euros) ou le Royaume-Uni (50 % pour les revenus supérieurs à 150 000 livres sterling depuis 2010, puis ramené à 45 % pour 2012) ;

- la somme des dispositifs fiscaux dérogatoires applicables à l'IR ;

- enfin, les différents modes de taxation à des taux forfaitaires ou proportionnels inférieurs au barème applicables aux revenus de capitaux mobiliers ou du patrimoine, contrairement aux revenus du travail, ont un effet dégressif au sommet de la distribution des revenus dont, précisément, l'objet du présent projet de loi de finances est de remédier.

2. Les réductions d'impôt exercent un effet globalement régressif

Ainsi, le CPO a établi que les réductions et crédits d'impôt amputent de près de 17 milliards d'euros l'impôt issu du barème. Les crédits d'impôts (hors prime pour l'emploi) ont un impact régressif par rapport au revenu :

- les foyers appartenant aux six premiers déciles de revenus bruts déclarés concentrent seulement 6 % des crédits d'impôt ;

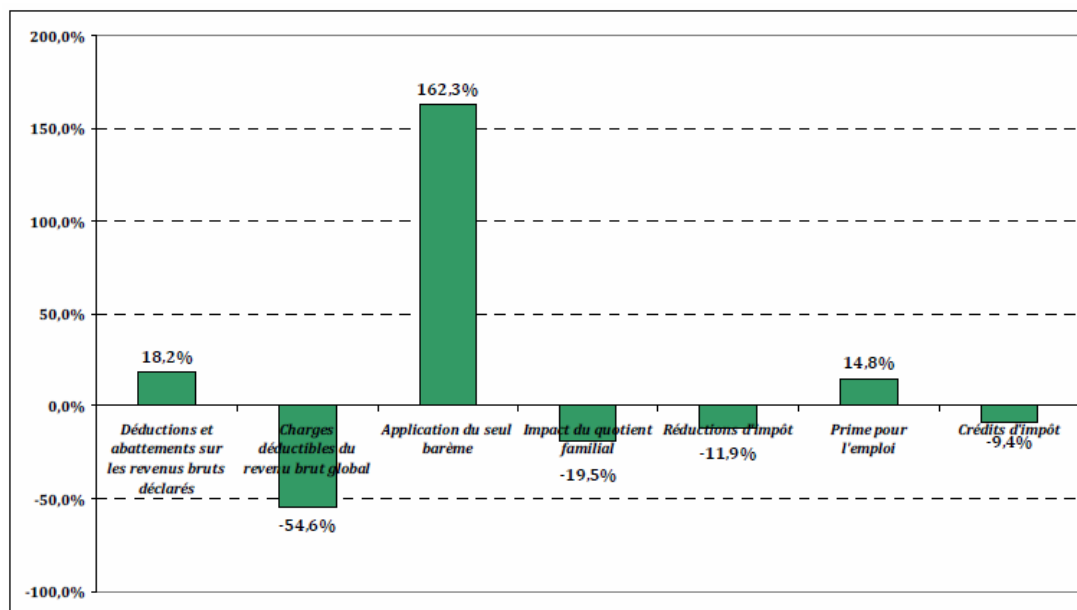
- les foyers du septième décile en concentrent 6 % ;

- ceux du huitième décile 9 % ;
- ceux du neuvième décile 17 % ;
- enfin les foyers appartenant au décile déclarant les revenus bruts les plus élevés concentrent 62 % des crédits d'impôts.

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA PROGRESSIVITÉ DU BARÈME SUR LES HAUTS REVENUS

Le CPO a mis en évidence que parmi les sept étapes du calcul de l'IR, trois réduisent les inégalités et quatre les accroissent : l'application des déductions et abattements au revenu brut global, celle du quotient familial, les réductions d'impôts et les crédits d'impôts (hors PPE) ont un effet régressif. Le barème joue le rôle le plus essentiel dans la redistribution issue de l'impôt sur le revenu ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Contribution de chaque étape de liquidation à la réduction des inégalités (PPE isolée des autres crédits d'impôts)



Source : CPO – calculs de la DGFIP sur les revenus de 2009

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, le Sénat avait adopté un amendement tendant à créer une tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, taxée au taux de 45 %, à compter de 100 000 euros par part, et non de 150 000 euros comme dans le dispositif aujourd'hui proposé.

La création d'une tranche supplémentaire d'imposition au barème proposée par le présent article rejoint donc pleinement les préoccupations exprimées au Sénat. Elle permettra de renforcer la progressivité de l'IR mais aussi de réduire les inégalités en faisant contribuer plus fortement et de façon pérenne les revenus du sommet de la distribution.

ARTICLE 4
(Art. 197 du code général des impôts)

Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial

Commentaire : le présent article abaisse de 2 336 euros à 2 000 euros le plafonnement général des effets du quotient familial pour chaque demi-part accordée pour charge de famille.

I. LE DROIT EXISTANT

Le principe de l'imposition annuelle des revenus des personnes physiques, désignée sous l'appellation d'impôt sur le revenu (IR), se caractérise par l'application d'un barème progressif, précédemment examiné à l'article 3 du présent projet de loi de finances, dont les effets sont atténués en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable. Le caractère familial de l'IR se matérialise par la notion de foyer fiscal. Chaque contribuable y est imposable sur ses revenus personnels, ceux de son conjoint lorsqu'il est marié ou pacsé, et ceux des personnes fiscalement à charge. Dans un but de redistribution horizontale¹, le calcul de l'impôt prend en compte un certain nombre de parts (quotient familial) lié au nombre de personnes composant le foyer.

Le calcul de l'impôt brut résulte de la confrontation de trois paramètres que sont le revenu net imposable, le quotient familial et le barème progressif. L'objet du quotient familial est d'atténuer la progressivité du barème de l'IR en fonction du nombre de personnes composant le foyer fiscal exprimé en nombre de part de quotient familial.

Le mécanisme du quotient familial

Le mécanisme du quotient familial consiste à diviser le revenu imposable de chaque foyer en un certain nombre de parts qui est fonction de sa situation de famille (célibataire, marié, pacsé, séparé, divorcé, veuf) et du nombre de personnes à charge (enfants invalides). Il résulte de ce système destiné à proportionner l'impôt dû aux facultés contributives de chaque situation familiale. Ainsi, un foyer disposant de 40 000 euros de revenu net imposable et d'un quotient de 4 parts (un couple avec 3 enfants) sera imposé sur la base de quatre fois 10 000 euros de revenus au lieu de une fois 40 000 euros. L'avantage retiré réside dans le fait que la tranche d'imposition marginale applicable à un revenu de 10 000 euros (5,5 %) est inférieure à celle applicable à un revenu de 40 000 euros (30 %).

¹ Le quotient familial a notamment été étudié par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mai 2011, consacré aux « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs ».

Sans prise en compte du quotient familial, un revenu de 40 000 euros pour une seule part serait imposé à hauteur de 5 234 euros.

Avec prise en compte du quotient (4 parts), un revenu de 10 000 euros donne lieu à une cotisation d'IR de 167 euros. Le calcul de l'impôt dû réintroduit le nombre de part (167 x 4) et s'élève donc à 668 euros, soit un montant inférieur à celui calculé sans prise en compte du quotient.

L'avantage retiré de ce mécanisme est néanmoins plafonné en fonction des diverses catégories de demi-part de quotient familial. Ainsi, l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient est limité pour chaque demi-part supplémentaire qui s'ajoute au nombre de part du droit commun. Pour l'imposition des revenus de 2011, le plafond de l'avantage en impôt est fixé à 2 336 euros par enfant à charge.

Des plafonds spécifiques sont également prévus pour les situations suivantes :

- 4 672 euros pour les veufs en cas d'enfant à charge ;
- 4 040 euros pour la demi-part attribuée aux parents isolés ;
- 897 euros pour la demi-part attribué aux « vieux parents » qui ont élevé seul un enfant pendant au moins cinq ans ;
- 2 997 euros pour la demi-part afférente aux anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides.

Outre la demi-part de droit commun attribuée pour chaque enfant, qui concerne 7,6 millions de foyers et dont le coût est estimé à 11,8 milliards d'euros¹ au titre des revenus de 2010, l'ensemble de ces dispositifs représente une perte de recette prévisionnelle de 4,47 milliards d'euros.

¹ Ce chiffrage ne figure pas dans le tome II du fascicule des Voies et moyens car depuis 1998, le quotient familial est considéré comme une modalité de calcul de l'impôt et non comme une dépense fiscale.

**Liste des dépenses fiscales afférentes à une demi-part supplémentaire
(hors demi-part de droit commun)**

Numéro de la dépense fiscale ou de mesure particulière	Libellé de la mesure	Coût budgétaire (en M€)			Nombre de bénéficiaires en 2011
		2011	2012	2013	
110101	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge à compter du troisième	585	600	600	1 768 440
110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 440	1 100	550	4 140 000
110103	Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant	260	270	270	516 500
110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	340	350	350	1 382 000
110106	Demi-part supplémentaire par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	2065	2100	2100	1 732 370
110107	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	80	82	82	176 300
110109	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	100	100	100	265 000
110110	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	410	420	420	1 410 000

Source : fascicule « Voies et moyens – dépenses fiscales » annexé au PLF 2013

Le plafonnement concerne donc les contribuables dont le niveau de revenu est tel que, à défaut du plafonnement, l'avantage en impôt afférent aux majorations de quotient familial dépasserait la limite maximale de l'avantage fiscal. Le mécanisme du plafonnement consiste à calculer deux fois l'impôt. Une première fois en fonction du nombre de parts, sans plafonnement. Une seconde fois, en calculant l'impôt sans prendre en compte le nombre de parts additionnelles et en diminuant le résultat obtenu par le montant des plafonds correspondant à chaque attribution de demi-part supplémentaire. Si le premier résultat est inférieur au second, cela signifie que le plafonnement est applicable et que l'impôt à acquitter est celui issu du second calcul.

Exemple de plafonnement du quotient familial

Pour un couple ayant la charge de 5 enfants dont l'un est invalide, le quotient familial est de 6,5 parts correspondant 1 part par adulte et 9 demi-parts additionnelles.

1^{er} calcul sans plafonnement : pour un revenu imposable de 182 000 euros, l'impôt dû en prenant en compte un quotient de 6,5 parts s'établit à 18 419 euros.

2nd calcul avec plafonnement des parts : pour le même revenu, l'impôt dû avec un quotient de 2 (le couple uniquement) est de 47 905 euros duquel est retranchée la somme des plafonds spécifiques ($2\,336 \times 8 + 2\,997 = 21\,685$ euros), soit un impôt dû de 26 220 euros.

L'impôt à retenir est donc celui résultant du second calcul, soit 26 220 euros, car dans le premier cas l'avantage fiscal retiré du quotient est supérieur à la somme des plafonds.

Source : Francis Lefebvre fiscal 2012

En l'espèce, pour les revenus élevés, le mécanisme du plafonnement est l'équivalent d'un dispositif de réduction d'impôt. Actuellement, 772 000 foyers fiscaux sont plafonnés au titre de leurs revenus imposables, lesquels augmentent avec le nombre d'enfants ou de personnes à charge. Le seuil de revenu imposable à partir duquel le plafonnement de 2 336 euros s'applique est de :

- 69 584 euros (un couple avec un enfant, soit 2,5 parts) ;
- 81 042 euros (un couple avec 2 enfants, soit 3 parts) ;
- 103 955 euros (un couple avec 3 enfants, soit 4 parts) ;
- 126 835 euros (un couple avec 4 enfants, soit 5 parts) ;
- 149 781 euros (un couple avec 5 enfants, soit 6 parts).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ABAISSEMENT DU PLAFOND DE L'AVANTAGE PROCURÉ PAR LA DEMI-PART DE DROIT COMMUN

Afin de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu, le présent article vise à réduire l'avantage en impôt maximal résultant de l'application du quotient familial au titre de la demi-part de droit commun pour enfants à charge.

Pour ce faire, le 1° du présent article prévoit que le montant du plafond mentionné au I de l'article 197 du code général des impôts est ramené de 2 336 euros par demi-part, ou la moitié de cette somme par quart de part, à 2 000 euros.

Cette nouvelle limite a pour effet d'accroître le nombre de foyers affectés par le plafonnement (862 000 contribuables au lieu de 772 000) et de réaliser un gain budgétaire de 490 millions d'euros, soit une perte moyenne par contribuable de 555 euros.

Il en résultera un abaissement du seuil de revenus imposables soumis au plafond illustré par le tableau ci-après.

Revenus imposables à partir desquels s'applique le plafond du quotient familial

(en euros)

	2,5 parts (1 enfant)	3 parts (2 enfants)	4 parts (3 enfants)	5 parts (4 enfants)	6 parts (5 enfants)
Avant réforme	69 584	81 042	103 955	126 835	149 781
Après réforme	67 953	77 193	95 171	114 149	132 627

Source DGFIP

Les foyers dont les revenus sont inférieurs à une fourchette allant de 5 à 10 SMIC, selon le nombre de parts de quotient familial, continueront donc à ne pas être assujettis au plafonnement. Par ailleurs, si le dispositif proposé affecte 862 000 foyers, soit 4,3 % des foyers imposables, il convient de relever que seuls 90 000 d'entre eux n'était pas soumis au plafond avant la réforme.

La répartition des perdants par déciles et par tranche d'imposition (cf. tableaux ci-dessous) confirme que le dispositif proposé touche davantage les revenus du haut de la distribution et renforce donc la progressivité de l'IR.

Répartition des déciles de foyers fiscaux concernés par la mesure en fonction du revenu fiscal de référence

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Déciles des foyers fiscaux perdants	Gain budgétaire (en M€)
Jusqu'à 48 637		88 260	26
48 637	66 596	88 260	31
66 596	73 083	88 260	28
73 083	79 203	88 260	43
79 203	87 377	88 260	45
87 377	96 578	88 260	50
96 578	110 030	88 260	59
110 030	132 255	88 260	66
132 255	180 517	88 260	71
Plus de 180 517		88 260	73
Total		882 600	490

Source : DLF

Répartition des foyers fiscaux perdants par tranche d'imposition

Tranches d'imposition	Nombre de foyers fiscaux perdants	Gain budgétaires (en millions d'euros)	Perte moyenne par contribuable (en euros)
0 %	0	0	0
5,5 %	0	0	0
14 %	118 626	39	328
30 %	598 430	323	539
41 %	141 381	108	763
45 %	24 164	20	827
Ensemble	862 600	490	555

Source : DLF

B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT : LE MAINTIEN DES PLAFONDS SPÉCIFIQUES

Comme l'abaissement du plafonnement du quotient familial se répercute sur le calcul de certains plafonds spécifiques pour les veufs et les demi-parts attribuées aux anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides, les 2° et 3° du présent article prévoient, à titre de mesure d'accompagnement, de :

- rehausser la réduction d'impôt complémentaire de 661 euros à 997 euros pour maintenir le plafond au niveau actuel de 2 997 euros pour les anciens combattants, invalides et enfants ou personnes à charge invalides ;

- créer une réduction d'impôt de 672 euros pour la part supplémentaire attribuée aux veufs ayant des enfants à charge.

Il en ressort également que ne sont pas non plus concernés par l'abaissement du plafond du quotient familial les parents isolés et les « vieux parents » qui n'ont pas d'enfants à charge mais qui ont élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans, ainsi que l'expose le tableau de synthèse ci-après.

**Tableau comparatif avant et après réforme des plafonds
des différentes catégories de demi-part du quotient familial**

Dispositif	Avantage maximal en impôt Situation actuelle	Avantage maximal en impôt Mesure proposée (IR revenus 2012)
Demi-part « Enfant à charge » (articles 197-I-2, al 1 et 194) Enfant à charge exclusive ou principale : Enfant à charge partagée (garde alternée) :	2 336 € par ½ part 1 168 € (soit 2 336/2) par ¼ part	2 000 € par ½ part 1 000 € (soit 2 000/2) par ¼ part
Maintien du quotient conjugal des veufs en cas d'enfants à charge (articles 194 et 197-I-2, al 1) – DF 110107	4 672 € (soit 2 336 + 2 336)	Inchangé (soit 2 000 + 2 000 + 672) Création d'une réduction d'impôt complémentaire de 672 €.
Demi-part « Parents isolés » (articles 197-I-2, al 2 et 194-II) – DF 110110 Enfant à charge exclusive ou principale : Enfant à charge partagée (garde alternée) :	4 040 € pour la part accordée au titre du 1 ^{er} enfant 2 020 € (soit 4 040/2) pour la 1/2 part	Inchangé
Demi-part « Vieux parents » (articles 197-I-2, al 3 et 195-1-a,b ou e) - DF 110102 Cas général : Dispositif transitoire (contribuables ne remplissant pas la condition d'avoir élevé seul un enfant pendant au moins 5 ans) :	897 € 400 € (2011), 120 € (2012)	Inchangé Inchangé (120 €)
Demi-part « Anciens combattants » (articles 197-I-2, al 4 et 195-1-f et 6) – DF 110103		
Demi-part « Invalides » (articles 197-I-2, al 4 et 195-1-c,d et d bis et 3,4,5) – DF 110104	2 997 € (soit 2 336 + 661)	Inchangé (soit 2 000 + 997)
Demi-parts « Enfants ou personnes à charge invalides » (articles 197-I-2, al 4, 195-2 et 196 A bis) – DF 110109		Majoration de la réduction d'impôt complémentaire de 661 € à 997 €.
Pensions alimentaires versées aux enfants majeurs Montant maximum déductible (article 156-II-2°) :	5 698 € par enfant ou personne rattachée soit un avantage maximal en impôt de 2 336 € (5 698 x 41%) ¹⁰	Non modifié par le présent article
Abattement enfants mariés ou chargés de famille (article 196 B) – DF 100202 Montant déduit		

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article en lui apportant une modification rédactionnelle suggérée par la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'idée, parfois avancée pour contester le dispositif proposé par le présent article, selon laquelle l'abaissement du plafond du quotient familial de 2 336 euros à 2 000 euros constituerait une remise en cause de la politique familiale, est sans fondement.

Sur le principe, le présent article ne modifie pas le caractère familial de l'IR. Au contraire, le mécanisme du quotient familial est confirmé et l'abaissement de son plafond relève, comme pour l'ensemble des seuils et

limites de l'imposition des revenus, d'une appréciation du juste niveau des avantages fiscaux accordés au regard de la capacité contributive de chaque foyer.

En l'espèce, c'est seulement à partir d'un revenu de près de 68 000 euros qu'un couple avec un enfant serait affecté par le plafond. Sachant que le revenu net moyen selon l'INSEE est de 2082 euros mensuel, soit 25 000 euros annuel pour un salarié, donc 50 000 euros pour un couple avec deux salaires moyens, seuls les deux déciles de revenus les plus élevés sont concernés¹.

Le rendement de la mesure, 490 millions d'euros, doit être rapproché du coût global des demi-parts du quotient familial qui représente plus de 16 milliards d'euros.

Au total, le dispositif proposé, qui maintient l'ensemble des plafonds spécifiques relatifs aux demi-parts accordées en raison des circonstances familiales (veufs, parents isolés, « vieux parents ») ou de la vie (anciens combattants, invalides), doit s'analyser comme une mesure de justice fiscale, au travers d'une amélioration de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

¹ L'avant dernier décile de revenu mensuel net moyen s'établit à 2 510 euros, soit 30 120 euros annuels, donc 60 240 euros de revenus annuels pour un couple dont les deux conjoints percevrait un salaire (source : INSEE Première n° 1403 - juin 2012).

ARTICLE 4 bis (nouveau)
(Art. 83 du code général des impôts)

Abaissement du plafond de l'abattement de 10 % sur le revenu pour frais professionnels

Commentaire : le présent article vise à ramener le plafond de la déduction forfaitaire des frais professionnels de 14 157 euros à 12 000 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Les frais professionnels, qui sont des frais inhérents à l'exercice d'une profession dont les revenus sont imposables au titre des traitements et salaires, sont déductibles du montant brut des rémunérations perçues. L'administration opère d'office une déduction forfaitaire de 10 % représentative des dépenses professionnelles courantes. Toutefois, chaque membre du foyer peut, s'il estime que les frais exposés dépassent le montant de la déduction forfaitaire, opter pour la déduction des frais réels à condition d'en justifier.

En application de l'article 83 du code général des impôts, le montant de la déduction forfaitaire s'applique distinctement aux revenus de chaque membre du foyer fiscal dans une fourchette comprise entre un minimum de 421 euros, ou à 924 euros pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, sans pouvoir excéder le montant brut des traitements et salaires, et un plafond de 14 157 euros. Ainsi, la déduction à effectuer du chef des frais professionnels est une modalité générale de calcul de l'impôt établie forfaitairement en fonction du revenu brut.

En pratique, le choix à exercer lors de la déclaration de revenus nécessite que le contribuable calcule son salaire net imposable selon deux méthodes : celle de la déduction forfaitaire ou celle de la déduction aux frais réels.

Le tableau ci-dessous présente schématiquement les données du calcul permettant d'opter de manière éclairée pour l'un ou l'autre régime.

Exemple de calcul du revenu net imposable déduction faite des frais professionnels

Dédution forfaitaire de 10 %	Dédution aux frais réels	
<p>Pour un salaire imposable de 40 000 euros :</p> <p>la déduction forfaitaire (10 %) s'établit à 4 000 euros,</p> <p>soit un salaire net imposable de 36 000 euros.</p>	<p>Pour le même salaire imposable :</p> <p>si les frais de déplacements (4 000 km avec un véhicule de 5 CV soit 2 144 euros) et de repas (253 repas à 4,25 euros soit 1 075 euros) s'élèvent au total à 3 219 euros,</p> <p>soit un salaire net imposable de 36 781 euros (40 000 – 3 219) supérieur à celui obtenu au titre de la déduction forfaitaire.</p> <p>Le contribuable n'a pas d'intérêt à opter pour les frais réels.</p>	<p>Pour le même salaire imposable :</p> <p>si les frais de déplacements (25 000 km avec un véhicule de 5 CV soit 8 975 euros) et de repas (253 repas à 4,25 euros soit 1 075 euros) s'élèvent au total à 10 050 euros,</p> <p>soit un salaire net imposable de 29 950 euros (40 000 – 10 050) inférieur à celui obtenu au titre de la déduction forfaitaire.</p> <p>Le contribuable a tout intérêt à opter pour les frais réels.</p>

Un second motif, tenant au plafond de la déduction forfaitaire, peut également conduire un contribuable à opter pour le régime des frais réels, si son salaire annuel imposable excède 141 570 euros. En effet, au-delà de ce niveau de revenus, la déduction forfaitaire ne peut excéder 14 157 euros. Aussi, en cas de frais professionnels plus élevés que ce montant, une option pour la déduction aux frais réels, qui n'est pas plafonnée, peut apparaître plus avantageuse à condition de pouvoir en justifier.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'abaissement du plafond de la déduction forfaitaire pour frais professionnels de 14 157 euros à 12 000 euros afin de réduire le montant de l'abattement pratiqué sur les hauts revenus, tout en laissant aux contribuables la faculté d'opter pour la déclaration des dépenses professionnelles au frais réels.

Cette mesure est destinée à contribuer au gage, par une recette supplémentaire, du coût induit par l'introduction, au sein de l'article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 en cours d'examen, d'un abattement de 8 points sur l'assiette des cotisations patronales versées par les particuliers employeurs en contrepartie de la suppression de la déclaration forfaitaire égale au montant du salaire minimum de croissance des employés à domicile.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le gain attendu du dispositif adopté par l'Assemblée nationale est évalué à 75 millions d'euros pour près de 112 000 contribuables concernés. En théorie, ce rendement pourrait être inférieur en raison d'un effet de report sur la déclaration des frais professionnels selon le mode réel pour les contribuables dont le montant des frais réels était compris entre 12 000 euros et 14 157 euros.

Malgré l'incertitude liée aux éventuels changements de comportement des contribuables - qui, par construction, n'est pas chiffrable - les données communiquées à votre rapporteur général (*cf.* tableau ci-dessous) montrent que l'impact de la mesure augmente, en termes de perte pour le contribuable, avec le niveau de déciles de revenu net global imposable (RNGI).

Effets de l'abaissement du plafond de l'abattement forfaitaire pour frais professionnel

Borne inférieure de RNGI	Borne supérieure de RNGI	Effectif	Masse totale de perte pour le contribuable (M€)
32 875 €	116 145 €	11 193	-3
116 145 €	128 663 €	11 193	-5
128 663 €	141 140 €	11 193	-6
141 140 €	154 741 €	11 193	-8
154 741 €	170 600 €	11 193	-8
170 600 €	187 245 €	11 193	-8
187 245 €	211 032 €	11 193	-9
211 032 €	251 209 €	11 193	-9
251 209 €	338 448 €	11 193	-10
338 448 €		11 191	-10
Total		111 926	-75

Source : DLF – données statistiques issues des revenus 2010

L'abaissement du plafond de l'abattement forfaitaire pour frais professionnel contribue ainsi à **renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu**.

ARTICLE 4 ter (nouveau)
(Art. 83 du code général des impôts)

Plafonnement du barème kilométrique indicatif pour l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article vise à plafonner à six chevaux fiscaux le barème kilométrique retenu pour l'évaluation des frais de déplacements professionnels au titre de la déduction selon le régime des frais réels.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre du régime de déduction des frais réels, pour lequel tout contribuable peut opter en renonçant à la déduction forfaitaire de 10 %, en application de l'article 83 du code général des impôts, les salariés qui utilisent à des fins professionnelles¹ une automobile ou une motocyclette peuvent soit déduire les dépenses réellement engagées, à condition d'être en mesure d'en justifier, soit déduire les coûts qui résultent de l'application des barèmes kilométriques publiés chaque année par l'administration.

Ce barème prend en compte les éléments de dépense relatifs à la dépréciation du véhicule, des frais de réparation et d'entretien, de pneumatiques, de carburant et d'assurance. Les frais de parking et de péage autoroutiers s'ajoutent, sous réserve des justifications nécessaires au montant calculé en fonction du barème kilométrique.

Pour l'imposition des revenus de l'année 2011, ce barème a été fixé par une instruction du 20 février 2012, laquelle fait apparaître trois tranches de calcul différentes selon le kilométrage effectué² :

- les tranches relatives à des distances professionnelles parcourues inférieures à 5 000 km et supérieures à 20 000 km permettent la lecture directe du coût kilométrique ;

- la tranche intermédiaire met en œuvre une formule de calcul simple à appliquer au kilométrage professionnel effectué.

En outre, le barème applicable aux automobiles prend en compte la puissance fiscale des véhicules pour déterminer le montant de la déduction pour frais professionnel, celle-ci étant plus importante à due proportion de la puissance de l'automobile, de 3 chevaux fiscaux (CV) à plus de 13 CV, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

¹ Les dirigeants de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés sont assimilés fiscalement à des salariés et bénéficient de l'abattement de 10 % pour frais professionnels ou de l'option pour les frais réels.

² Instruction 5 F-5-12 du 20 février 2012 (bulletin officiel des impôts n° 18 du 22 février 2012).

Barème applicable aux automobiles sur les revenus de l'année 2011

Puissance administrative	Jusqu'à 5 000 km	De 5 001 à 20 000 km	Au-delà de 20 000 km
3 CV	$d \times 0,405$	$(d \times 0,242) + 818$	$d \times 0,283$
4 CV	$d \times 0,487$	$(d \times 0,274) + 1063$	$d \times 0,327$
5 CV	$d \times 0,536$	$(d \times 0,3) + 1180$	$d \times 0,359$
6 CV	$d \times 0,561$	$(d \times 0,316) + 1223$	$d \times 0,377$
7 CV	$d \times 0,587$	$(d \times 0,332) + 1278$	$d \times 0,396$
8 CV	$d \times 0,619$	$(d \times 0,352) + 1338$	$d \times 0,419$
9 CV	$d \times 0,635$	$(d \times 0,368) + 1338$	$d \times 0,435$
10 CV	$d \times 0,668$	$(d \times 0,391) + 1383$	$d \times 0,46$
11 CV	$d \times 0,681$	$(d \times 0,41) + 1358$	$d \times 0,478$
12 CV	$d \times 0,717$	$(d \times 0,426) + 1458$	$d \times 0,499$
13 CV et plus	$d \times 0,729$	$(d \times 0,444) + 1423$	$d \times 0,515$

Source : DGFIP

A titre d'exemple, ce barème peut être ainsi appliqué :

- pour 4 000 km parcourus à titre professionnel avec un véhicule de 6 CV, le contribuable peut faire état d'un montant de frais réels égal à 4 000 x 0,561, soit 2 244 euros ;

- pour 6 000 km parcourus avec un véhicule de 5 CV, 6 000 x 0,3 + 1 180, soit 2 980 euros ;

- pour 22 000 km parcourus avec un véhicule de 7 CV, 22 000 x 0,396, soit 8 712 euros.

Pour un kilométrage identique, un véhicule de puissance supérieure engendre une déduction plus importante. Ainsi dans le dernier exemple, un véhicule de 13 CV et plus donnerait droit à une déduction de 11 330 euros (22 000 x 0,515).

Enfin, il convient de préciser que les éléments qui figurent dans le barème sont bien indicatif. Les contribuables peuvent faire état de frais plus élevés, à condition, bien entendu, d'apporter les justifications nécessaires.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Christian Eckert, rapporteur général, et Jean Launay, l'Assemblée nationale a adopté le principe d'un plafonnement du barème kilométrique considérant que celui-ci, en permettant des déductions plus avantageuses avec l'augmentation de la puissance fiscale des véhicules, est peu vertueux sur le plan écologique.

Le dispositif adopté est issu d'un amendement du Gouvernement qui plafonne plus rigoureusement le barème à partir de 6 CV, au lieu de 7 CV tel que proposé par nos collègues Christian Eckert et Jean Launay. En outre, il est prévu que la limite maximale ainsi instaurée, dont le montant résulte de la distance annuelle parcourue et de la puissance fiscale, s'applique également au calcul des frais réels déductibles. Cette disposition a pour objet d'empêcher tout contournement du barème en instaurant un plafonnement des frais réels, lesquels ne pouvant plus excéder le montant qui aurait été calculé en application de la puissance maximale dudit barème kilométrique.

Les frais de péage, de garage ou de parking et d'intérêts annuels afférents à l'achat à crédit du véhicule utilisé continueraient à bénéficier de la déductibilité, hors barème, au titre des frais professionnels.

Cette mesure est destinée à contribuer au gage, par une recette supplémentaire, du coût induit par l'introduction, au sein de l'article 15 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 en cours d'examen, d'un abattement de 8 points sur l'assiette des cotisations patronales versées par les particuliers employeurs en contrepartie de la suppression de la déclaration forfaitaire égale au montant du salaire minimum de croissance des employés à domicile.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif de plafonnement adopté par l'Assemblée nationale présente **un double intérêt budgétaire et environnemental**.

En premier lieu, **la limitation à 6 CV du barème kilométrique entraîne mécaniquement un gain fiscal pour l'Etat**, les frais relatifs à tous les véhicules de puissances supérieures, de 7 CV à 13 CV et plus, étant alors rapportés aux formules de calcul applicables à des véhicules plus économiques. Ainsi, pour reprendre un des exemples précités, la déduction de 11 330 euros ($22\,000 \times 0,515$) pour 22 000 kilomètres parcourus par un véhicule de 13 CV serait ramenée à 8 294 euros ($22\,000 \times 0,377$).

En second lieu, **le « verdissement » du barème kilométrique a pour objectif de mettre fin à une forme de course à la puissance automobile** et de cantonner strictement l'objet de la déduction pour frais à son objectif un professionnel.

A cet égard, le plafonnement à 6 CV fiscaux du barème remplit cet objectif sans « brider », outre mesure, l'aspiration légitime des salariés et dirigeants d'entreprises à se véhiculer, pour des raisons personnelles ou professionnelles, avec confort ou à transporter une famille nombreuse. De nombreux arguments ont été avancés selon lesquels la plupart des berlines françaises ou étrangères, ainsi que les véhicules permettant le transport de sept passagers, appartiendraient à des catégories fiscales supérieures à 6 CV. Or, **le marché automobile français offre une large gamme de produits¹, y compris dans les segments de gamme supérieurs fabriqués sur le territoire national mais aussi européen, qui correspondent à la limite supérieure du nouveau barème** : dans le segment « M1 » relatif aux « monospaces » compacts à sept places (Citroën C4 Picasso, Peugeot 5008, Renault Scénic, Opel Zafira, Volkswagen Touran, etc.) ; dans le segment « M2 » correspondant aux voitures « familiales » ou « intermédiaires » (Citroën C5 ou DS5, Peugeot 508, Renault Laguna, Audi A4, BMW série 3, Volkswagen Passat, etc.).

La mesure proposée affecte les catégories fiscales inférieures ou égales à 6 CV dans lesquelles sont représentés des véhicules de marque étrangère comme française². Parmi les véhicules de marque hexagonale précités, hormis l'un d'entre eux, tous sont assemblés en France³.

Ce plafonnement remplit un objectif budgétaire car il faut conserver à l'esprit, à titre d'ordre de grandeur, que **le coût du barème kilométrique, en législation actuelle, s'établit à 2,1 milliards d'euros. La fixation à 6 CV de sa limite maximale minimiserait donc ce coût de quelque 125 millions d'euros**, soit autant de recettes nouvelles, sans possibilité de report vers les frais réels. Le tableau suivant montre que la répartition du rendement impactera principalement les déciles de revenu les plus élevés.

¹ Source : *L'auto-journal* du 1^{er} au 14 novembre 2012.

² Même si l'on peut noter que ne sont pas inclus dans ce nouveau barème des véhicules haut de gamme assemblés en France tels que les DS5, 308 et 508 en motorisation hybride (8 CV) ou Renault Espace (9 CV), la question de savoir s'il faudrait relever le plafonnement à 8 CV ou 9 CV minimiserait très fortement le gain fiscal escompté de la mesure.

³ Le Citroën C4 Picasso est assemblé à Vigo en Espagne (source : comité des constructeurs français d'automobiles – CCFA).

Répartition par déciles de revenus du gain fiscal

Décile de revenu déclaré par unité de consommation	Répartition du rendement
1	0%
2	0%
3	0%
4	0%
5	2%
6	7%
7	12%
8	18%
9	19%
10	41%
Total	100%

(source : DLF)

ARTICLE 4 quater (nouveau)
(Art. 200 quater A du code général des impôts)

Crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT)

Commentaire : le présent article vise à augmenter de 30 % à 40 % le taux du crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un PPRT, pour une période limitée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES (PPRT)

Aux termes de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, l'Etat élabore et met en œuvre des **plans de prévention des risques technologiques dont le but est de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations** figurant sur une liste précise et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par la pollution du milieu.

Ces plans délimitent notamment un **périmètre d'exposition aux risques** en tenant compte, d'une part, de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans des études de danger et, d'autre part, des mesures de prévention mises en œuvre.

Par ailleurs, aux termes du IV de l'article L. 515-6 du code précité, les PPRT peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique **« prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, et qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine »**.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES DÉPENSES PRESCRITES PAR UN PPRT

Le crédit d'impôt pour les dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques est régi par l'article 200 quater A du code général des impôts (CGI). Il s'applique aux **dépenses payées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2011, dans la limite d'un plafond global sur cinq ans, de 10 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 20 000 euros pour un couple marié soumis à une imposition commune**. Par ailleurs, cette somme est majorée de 400 euros par personne à

charge au sens des articles 196 et 196 B du CGI. Enfin, **le taux du crédit d'impôt est de 30 %**.

L'article 99 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 avait étendu ce dispositif aux propriétaires bailleurs, réduit le taux du crédit d'impôt de 40 % à 30 % et **fortement abaissé le plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt** (10 000 euros pour un couple, contre 30 000 euros auparavant).

C. UN DISPOSITIF QUI A FAIT L'OBJET D'INITIATIVES RÉCURRENTES DANS LE CADRE DES DERNIÈRES LOIS DE FINANCES

La situation issue du dispositif du projet de loi de finances pour 2011 posait de grands problèmes aux propriétaires concernés. **En effet, les travaux prescrits par les PPRT, obligatoires dans la limite de 10 % de la valeur du bien, sont à la charge des propriétaires.** Or, bien souvent, **ces personnes sont des ménages aux revenus modestes et non imposables**, qui rencontrent de grandes difficultés pour financer les travaux, au détriment de leur sécurité.

C'est pourquoi **la loi de finances pour 2012 avait relevé le plafond de ce crédit d'impôt de 5 000 euros à 10 000 euros pour un contribuable célibataire, et de 10 000 euros à 20 000 euros pour un couple.** Selon notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, cette mesure permettait de remédier, dans 95 % des cas, aux difficultés évoquées, accélérées par l'abaissement trop brutal du plafond des dépenses éligibles en loi de finances pour 2011.

De surcroît, **le Sénat avait adopté un amendement** en première lecture du projet de loi de finances pour 2012, à l'initiative de la commission des finances et du groupe socialiste, **visant à revenir au taux de 40 % au lieu de 30 %**, dispositif qui avait été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Enfin, le débat avait de nouveau eu lieu dans le cadre du collectif de fin d'année 2011, mais le dispositif adopté en loi de finances pour 2012 n'avait pas été modifié.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RELÈVEMENT DU TAUX DE 30 % À 40 %

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale **à l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances. Il a pour objet de **relever le taux du crédit d'impôt** relatif aux dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques **de 30 % à 40 %**, soit le taux qu'il avait atteint avec le Grenelle de l'environnement.

L'application de ce taux serait toutefois **limitée à une période de deux ans**, du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014, c'est-à-dire jusqu'à l'échéance du dispositif prévu à l'article 200 *quater* A du CGI.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, **le coût de cette mesure serait inférieur à 3 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article reprend un dispositif adopté par le Sénat en loi de finances pour 2012. Il permettra de couvrir la très grande majorité des ménages modestes devant effectuer des dépenses prescrites par un PPRT. Il conviendra néanmoins d'envisager l'évaluation du coût réel et de l'efficacité de ce crédit d'impôt « majoré », avant d'envisager l'éventuelle prolongation du dispositif au-delà du 31 décembre 2014.

Au-delà de la majoration du taux demandée de longue date par le Sénat, les conditions d'application du crédit d'impôt « PPRT » aux propriétaires-bailleurs mériteraient d'être précisées de manière à améliorer le fonctionnement du dispositif applicable à ceux-ci, en assurant la sécurité juridique des contribuables tout en évitant le cumul de plusieurs avantages fiscaux sur une même dépense.

Votre commission des finances a donc adopté un **amendement** qui :

- précise le point de départ de l'engagement de location du contribuable prévu par le 1 de l'article 200 *quater* A ;

- introduit une mesure de cohérence en alignant les conditions d'application de ce crédit d'impôt sur celles du crédit d'impôt développement durable (CIDD) au regard des charges de propriété déductibles en matière de revenus fonciers ;

- stipule que le crédit d'impôt PPRT ne peut être cumulé avec le CIDD pour une même dépense.

ARTICLE 4 quinquies (nouveau)
(Art. 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 200 du code général des impôts)

Limitation des dons aux partis politiques

Commentaire : le présent article limite à 7 500 euros le montant total des dons pouvant être fait par une personne physique aux partis politiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans son article 4, **la Constitution du 4 octobre 1958** reconnaît l'existence et la place des partis politiques: « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement (...)* ».

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a, en particulier, encadré le financement des partis. Son article 11-4 fixe un plafond pour les dons des personnes physiques à **un même parti**, ces dons ne pouvant excéder **7 500 euros par an**.

Pour la personne physique concernée, ces dons ouvrent droit à « **une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant (...) dans la limite de 20 % du revenu imposable** » aux termes de l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Le montant total des dons et des cotisations versées aux partis politiques et ouvrant droit à réduction d'impôt est limité à **15 000 euros** par le même article du CGI.

Par ailleurs, « **les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués** ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis défavorable du Gouvernement et un avis de sagesse donné par le rapporteur général** de la commission des finances, un **amendement de la commission des finances** visant à limiter à 7 500 euros le montant total des dons pouvant être faits par une personne physique aux partis politiques.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec les mêmes avis du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, un **sous-amendement rédactionnel** de notre collègue député François de Rugy.

Le I du présent article modifie la loi de 1988 sur le financement des partis politiques pour plafonner à 7 500 euros le montant total des dons non plus à un seul parti politique, mais à l'ensemble des partis politiques.

Le II du présent article transpose ce plafond au 3 de l'article 200 du code général des impôts, relatif au régime fiscal des dons faits par les particuliers.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article n'a **pas pour effet de limiter le nombre de partis politiques pouvant bénéficier d'un don** de la part d'une même personne physique. Celle-ci a toujours la liberté d'apporter une contribution financière à plusieurs partis. En revanche, le montant total de ses dons ne pourra plus excéder 7 500 euros. Si la liberté de don reste donc le principe, elle doit désormais se concilier avec un avantage fiscal plafonné.

En l'état actuel du droit, une personne physique peut **multiplier les dons**, jusqu'à 7 500 euros chacun, en faveur d'autant de partis politiques qu'elle souhaite. Corrélativement, elle bénéficiera de l'avantage fiscal prévu par l'article 200 du CGI dans les limites exposées *supra* : la réduction fiscale ne peut dépasser 20 % du revenu imposable et le montant total des dons et cotisations versées ouvrant droit à cette réduction ne peut aller au-delà de 15 000 euros.

Selon les auteurs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, *« la multiplication des dons de 7 500 euros par un citoyen, sans encadrement, a pour conséquence la multiplication de l'avoir fiscal (...). Cela crée ainsi une nouvelle **niche fiscale**, qu'il convient d'encadrer »*.

La pratique de la multiplication des dons, sans plafonnement de leur montant cumulé, peut également être considérée comme **un facteur encourageant la création de partis politiques**. Dans son rapport d'activité pour 2011, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), indiquait qu'*« au titre de l'exercice 2010, 297 formations politiques au total étaient initialement tenues de déposer des comptes »*. Elle ajoutait qu'*« au cours de l'année 2011, 30 nouvelles formations politiques sont entrées dans le champ de la loi et seront donc tenues de déposer des comptes 2011 au plus tard le 30 juin 2012 »*.

Dans son rapport d'activité pour 2010, la CNCCFP consacrait des développements aux micro-partis et à leurs flux financiers.

Les micros-partis et le financement de la vie politique

*« Il est possible d'observer que les ressources des « micro-partis » sont globalement limitées puisqu'un quart des formations politiques reçoit 98,4 % des recettes totales. Il n'est pas non plus prouvé que ces formations, hors celles ayant pour particularité de bénéficier de l'aide publique pour la rétrocéder à d'autres formations, refinancent les grands partis nationaux. A l'inverse un certain nombre de « micro-partis » reçoivent des fonds non négligeables provenant des grandes formations politiques. On rappellera également que l'absence de limitation du nombre des partis pouvant recevoir d'une même personne physique, chaque année, des dons pouvant atteindre pour chacun d'eux 7 500 euros et assortis de l'avantage fiscal, **favorise certainement la constitution de nombreuses petites formations.***

*« D'autres remarques peuvent être faites. Ainsi, un groupe de personnes, élues ou non, qui envisage de participer à une échéance électorale locale n'a pas forcément besoin de disposer de moyens financiers très importants compte tenu du plafonnement des dépenses électorales. De ce point de vue, la création d'une structure politique qui se soumettra à la loi sur la transparence financière puis contribuera au financement d'une campagne électorale n'apparaît pas être une démarche contraire à l'esprit de la loi. En revanche, **faire entrer dans le champ de la loi une structure qui n'interviendra jamais dans le financement d'une campagne électorale, tout en faisant bénéficier ses membres de l'avantage fiscal, peut paraître moins légitime.***

*« Enfin, **n'est-il pas préférable de constater l'existence de partis qui se soumettent à la loi sur la transparence financière** et dont les comptes sont publiés et certifiés par des commissaires aux comptes plutôt que de formations à vocation politique exclues du champ d'application de la loi et dont les modalités de financement et d'utilisation de leurs ressources ne font l'objet d'aucune exigence particulière ? Il convient en effet de rappeler que la Constitution, en son article 4, garantit la liberté de formation et d'activité des partis et groupements politiques, sous la seule réserve du respect des principes de la souveraineté et de la démocratie. ».*

Source : rapport d'activité 2010 de la CNCCFP

Le dispositif proposé peut s'interpréter comme une volonté de **freiner la multiplication des micros-partis** et d'avancer encore dans la transparence du financement de l'activité politique, sans revenir sur les principes fondamentaux ayant guidé le législateur lors de l'adoption de la loi précitée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le dispositif proposé aurait pour effet de **limiter le montant de la dépense fiscale liée au financement des partis politiques**, sans que le gain attendu ait pu être chiffré.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, tant le rapporteur général du budget que le ministre délégué chargé du budget ont considéré que ces dispositions **ne relevaient pourtant pas du domaine des lois de finances.**

Le rapporteur général a en outre estimé qu'il vaudrait peut être mieux *« attendre les conclusions des travaux entamés par la commission Jospin »* afin de se déterminer sur la question de fond et assurer une meilleure sécurité juridique à la solution qui pourrait alors ressortir de la réflexion. Toutefois le

rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, remis au Président de la République le 9 novembre 2012, n'aborde pas la question du financement des partis politiques.

**Extrait du compte rendu des débats de l'Assemblée nationale,
lors de la troisième séance du jeudi 18 octobre 2012**

M. Christian Eckert, rapporteur général. Mes chers collègues, votre amendement a trait à deux sujets. L'un concerne la vie politique et le droit d'un particulier à donner à un ou plusieurs partis un montant qui peut être de 7 500 euros. L'autre – sujet, lui, vraiment relatif à nos travaux – porte sur le montant de la déduction fiscale dont les donateurs peuvent bénéficier.

Lorsque notre assemblée a abordé la question, elle a souvent été confrontée à cette problématique : peut-on traiter dans une loi de finances une question qui concerne le financement de la vie politique ? Sur ce point, mon analyse, mon cher collègue, est qu'il s'agirait là d'un cavalier législatif, puisque nous ne pouvons pas, dans une loi de finances, traiter d'autre chose que de la question fiscale.

Il en va différemment de la seconde partie de votre amendement, ce qui a d'ailleurs suscité son adoption en commission. Cette dernière a en effet bien compris qu'il s'agissait de limiter l'avantage fiscal que l'on peut retirer du financement d'un ou plusieurs partis, qu'ils soient micro ou macro d'ailleurs. On pourrait tout à fait imaginer en effet qu'un même individu décide de financer plusieurs grands partis connus et reconnus : c'est matériellement possible.

Puisqu'il s'agit là de deux sujets différents, je m'en remettrai donc plutôt à la sagesse concernant le vote sur l'amendement et le sous-amendement. Ne faudrait-il pas mieux attendre en effet la conclusion des travaux entamés par la commission Jospin ? J'avoue que je ne sais pas – étant entendu que je suis en la matière complètement désintéressé en tant qu'à la fois membre d'un parti et cotisant

M. le président. La parole est à M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. Le Gouvernement confirme l'analyse juridique du rapporteur général. Cet amendement a, au moins en partie, toutes les raisons d'être censuré par le Conseil constitutionnel, car à l'évidence c'est un cavalier budgétaire.

Au-delà de l'aspect juridique, je crois qu'il faut veiller à ce que toute modification du droit existant se fasse non pas de manière partisane, mais de manière consensuelle. J'en veux pour preuve ce qui s'est passé sous la précédente mandature : le droit qui prévaut aujourd'hui est un droit qui fut élaboré à la suite d'un travail conjoint entre la majorité et l'opposition de l'époque, puisque l'amendement qui a fini par être adopté par notre assemblée était cosigné par Aurélie Filippetti et par Marc Le Fur, si ma mémoire est bonne. Je pense que c'est la bonne démarche. Je ne crois pas qu'il puisse y avoir en la matière de bonne législation qui ne soit acceptée et consentie par, sinon toutes les forces politiques, du moins une représentation très nettement majoritaire de celles-ci au sein du Parlement.

C'est la raison pour laquelle, madame et monsieur les députés, il serait sage que vous retiriez cet amendement. À défaut, le Gouvernement ne fera pas, lui, appel à la sagesse, mais demandera à l'Assemblée de voter contre, parce qu'il n'est pas possible dans une loi de finances d'adopter délibérément des mesures qui sont des cavaliers, parce qu'en la matière il faut légiférer de manière consensuelle sinon unanime, enfin parce que le Gouvernement a confié à la commission Jospin le soin de réfléchir à ces sujets-là et qu'il ne serait pas acceptable de légiférer alors que ses conclusions ne sont pas encore rendues.

Dans ces conditions, vous comprendrez aisément pourquoi le Gouvernement invite l'Assemblée à rejeter l'amendement s'il était maintenu.

ARTICLE 5

(Art. 54 sexies, 117 quater, 119 bis, 125-0 A, 125 A, 125 B, 125 C, 125 D, 154 quinquies, 158, 170, 193, 242 ter, 242 quater, 1391 B ter, 1417, 1671 C et 1678 quater du code général des impôts, art. L. 16 du livre des procédures fiscales, art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale)

Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenu fixe

Commentaire : cet article tend à imposer au barème progressif de l'impôt sur le revenu les dividendes et les produits de placement à taux fixe en supprimant la possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire pour ces revenus.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE OPTION POSSIBLE POUR DES PRÉLÈVEMENTS FORFAITAIRES LIBÉRATOIRES

Bien que présentant des nuances sur certaines modalités, l'imposition des dividendes et des intérêts repose actuellement sur le principe d'un choix du contribuable entre imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) ou prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) au moment de l'encaissement des revenus.

A. L'IMPOSITION DES DIVIDENDES

L'imposition « de droit commun » des dividendes se fait au **barème de l'impôt sur le revenu (IR)**. Simplement, aux termes du 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, leur montant est réduit, pour le calcul de l'impôt, d'un **abattement**¹ égal à **40 % de leur montant** brut perçu². De plus, un abattement fixe, de 1525 euros pour une personne seule et 3050 euros pour un couple (marié, pacsé ou soumis à l'imposition commune) s'applique.

¹ Le bénéfice de cet abattement est réservé aux dividendes distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumises sur option à cet impôt, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale et résultant d'une décision régulière des organes compétents.

² L'article 8 de la loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) exclut du champ de l'abattement les bénéfices n'ayant pas supporté l'impôt sur les sociétés et distribués par les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), les organismes de placement collectif immobilier (OPCI), les sociétés à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) et les fonds de placement immobilier (FPI).

Cependant, l'article 117 *quater* du code général des impôts, créé par la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007), **permet aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France qui bénéficient de dividendes¹ d'opter pour leur assujettissement à un prélèvement, qui libère les revenus auxquels il s'applique de l'impôt sur le revenu.**

Le taux de ce prélèvement, initialement fixé à 18 %, a été porté à 19 % en 2011 puis à **21 % en 2012.**

B. L'IMPOSITION DES INTÉRÊTS

1. Le volet fiscal

De même, en l'absence d'option pour un prélèvement forfaitaire libératoire, les produits de placement à taux fixe relèvent du barème de l'impôt sur le revenu.

Mais, là aussi (et de manière beaucoup plus ancienne que pour les dividendes), **le contribuable peut choisir de subir sur ses revenus un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) – dont le taux « de droit commun » a été porté à 24 % en 2012.**

C'est l'article 125 A du code général des impôts qui prévoit un tel principe « *lorsque la personne qui assure le paiement de ces revenus est établie en France* ». Ce prélèvement, au taux de 24 %, s'applique également lorsque la personne qui assure le paiement des revenus est établie dans un Etat de l'Union européenne ou dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale (article 125 D du même code).

Cependant, le paragraphe III *bis* de l'article 125 A précité fixe à 50 % le taux du PFL pour l'imposition des produits de placement à revenu fixe lorsque ces produits de source française sont payés dans des Etats et territoires non coopératifs (ETNC)².

2. Le volet social

Les dividendes et les produits de placement à taux fixe sont en outre soumis à diverses contributions sociales :

- la contribution sociale généralisée (CSG), au taux de 8,2 % (articles L. 136-7 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale) ;

¹ Ne sont visés que les dividendes susceptibles de bénéficier de l'abattement de 40 %.

² Aux termes des articles 119 bis et 187 du CGI, ce taux est de 55 % pour les revenus de capitaux mobiliers n'entrant pas dans le champ de l'article 125 A précité quand ils sont payés dans un ETNC.

- la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au taux de 0,5 % (ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et articles 1600-0 I, 1600-0 J et 1600-0 L du code général des impôts) ;

- le prélèvement social, au taux de 5,4 % (article L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale et article 1600-0 F *bis* du code général des impôts) ;

- la contribution solidarité autonomie au taux de 0,3 % (article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles) ;

- enfin, le prélèvement destinée au financement du revenu de solidarité active (RSA) au taux de 1,1 % (III de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles).

Le total de ces prélèvements s'élève donc actuellement à 15,5 %.

Il est à noter qu'aux termes du II de l'article 154 *quinquies* du code général des impôts, **la CSG acquittée sur les revenus du patrimoine** des bases d'imposition à l'IR lorsque ces revenus sont **soumis au barème progressif de l'IR** est **partiellement déductible** (à hauteur de **5,8 points**).

3. Un alourdissement régulier dans la logique de l'imposition forfaitaire de ces revenus

L'imposition des revenus patrimoniaux a régulièrement crû ces dernières années, tant sur le volet fiscal que sur le volet social.

Le tableau suivant récapitule ces augmentations depuis huit ans, tant pour les dividendes que pour les produits de placement à taux fixe.

Evolution des taux d'imposition des dividendes et des produits de placement à taux fixe depuis 2004

Année	Taux des PFL		Taux global des prélèvements sociaux	Taux total des prélèvements fiscaux et sociaux	
	Dividendes	Intérêts		Dividendes	Intérêts
2004	16 %	16 %	10,3 %	26,3 %	26,3 %
2005	16 %	16 %	11 %	27 %	27 %
2008	18 %	18 %	11 %	29 %	29 %
2009	18 %	18 %	12,1 %	30,1 %	30,1 %
Janvier 2011	19 %	19 %	12,3 %	31,3 %	31,3 %
Octobre 2011	19 %	19 %	13,5 %	32,5 %	32,5 %
Janvier 2012	21 %	24 %	13,5 %	34,5 %	37,5 %
Juillet 2012	21 %	24 %	15,5 %	36,5 %	39,5 %

Source : commission des finances

Au total, **les hausses d'imposition ont été sensibles**, tout spécialement ces deux dernières années. Pour autant, **la logique même de l'imposition forfaitaire n'a jamais été remise en cause** par les précédents gouvernements.

Cette logique est d'ailleurs tellement prégnante que de nombreux contribuables ignorent même que les dividendes et plus encore les intérêts peuvent être acquittés au barème de l'IR. En témoigne **le nombre très conséquent de contribuables des classes moyennes et populaires** (souvent de petits épargnants) **optant pour le PFL, alors même qu'ils n'y ont pas intérêt**.

Ainsi, comme l'a relevé l'année dernière¹ notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale de votre commission des finances, en se fondant sur des données transmises par la direction générale des finances publiques, **plus de 5,6 millions de foyers sur les quelque 7,3 millions ayant opté pour le PFL sur les intérêts l'ont fait à tort et gagneraient à l'imposition systématique de ces revenus au barème**. De même, plus de 43 000 foyers sur les 63 000 ayant choisi un prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes auraient gagné financièrement à être imposés selon le barème de l'IR. Selon les données publiées par notre collègue député

¹ Voir le rapport n° 164 (2011-2012), Tome I, commentaire de l'article 13 du 4^{ème} projet de loi de finances rectificative pour 2011.

Christian Eckert dans son rapport général¹ sur le présent projet de loi de finances, ce nombre approcherait désormais les 60 000, soit la très grande majorité des intéressés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, conformément au quatorzième engagement pris par François Hollande devant les Français lors de la campagne présidentielle, **d'imposer les revenus du capital comme ceux du travail en supprimant les PFL sur les dividendes et les intérêts – et donc à les imposer selon le barème progressif de l'IR.**

Il vise également à préserver les recettes de l'Etat au cours de la période de transition entre le régime actuel et le droit proposé, en instaurant un acompte pour les Français percevant un montant significatif de produits patrimoniaux.

A. L'IMPOSITION AU BARÈME DES DIVIDENDES ET DES INTÉRÊTS

1. Les dividendes

Le **B du I** propose une nouvelle rédaction de l'article 117 *quater* du code général des impôts supprimant le caractère libératoire du prélèvement forfaitaire sur les dividendes. Comme cela sera détaillé ci-après, il s'agit de transformer ce prélèvement en acompte.

En outre, le **1° du H du I** vise à en tirer les conséquences au sens de l'article 158 du même code : les revenus ayant subi le prélèvement visé à l'article 117 *quater* auraient désormais à subir l'impôt sur le revenu.

Le présent article propose en revanche de **maintenir l'abattement de 40 % applicable à ces produits**. A l'inverse toutefois, les abattements forfaitaires de 1 525 euros (pour une personne seule) ou 3 050 euros (en cas d'imposition commune) seraient supprimés.

2. Les intérêts

De même, le **1° du E du I** propose de revoir la rédaction du I de l'article 125 A du même code afin de supprimer le caractère libératoire du prélèvement que subiraient, dans le droit commun, les personnes physiques bénéficiant « *d'intérêts, arrérages et produits de toute nature de fonds d'Etat, obligations, titres participatifs, bons et autres titres de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, ainsi que d'intérêts versés au titre des*

¹ Rapport général Assemblée nationale n° 251 (14^{ème} législature), Tome II.

sommes mises à la disposition de la société dont elles sont associées ou actionnaires et portées sur un compte bloqué individuel ».

En parallèle, le **1° du H du I** inclut, au sein du 3 de l'article 158 du CGI, les revenus ayant subi le prélèvement visé à l'article 125 A seraient soumis à l'IR au barème progressif, comme les dividendes.

3. Les exceptions au principe de passage au barème

Diverses exceptions sont cependant prévues à ces principes généraux, tenant soit à la nature des revenus, soit aux personnes qui les perçoivent.

a) Les bons ou contrats de capitalisation (assurance-vie)

Tout d'abord, la **fiscalité particulière** des bons ou contrats de capitalisation, régime dont relèvent en particulier les contrats **d'assurance-vie**, serait **maintenue**. Le **D du I** propose d'adapter à cet effet la rédaction de l'article 125-0 A du code général des impôts.

En conséquence, dans le cas général, lors du rachat total ou partiel du contrat, le contribuable aurait toujours le choix entre une imposition des produits du placement au barème de l'impôt sur le revenu ou à un taux forfaitaire qui est dégressif selon la durée de détention¹.

b) Les produits d'épargne donnés dans le cadre d'un mécanisme solidaire de versement automatique

Le **3°** et le **i du 5° du E du I** ont pour objet de maintenir le régime applicable aux revenus des produits d'épargne² qui prévoient un versement automatique au profit d'organismes d'intérêt général³.

Ainsi, comme actuellement, ces produits subiraient un prélèvement forfaitaire libératoire au taux réduit de 5 %.

c) Les produits taxés dans une logique de lutte contre l'évasion ou la fraude fiscale

D'autres produits restent imposés via un prélèvement forfaitaire libératoire, mais dans une optique radicalement inverse de ce qui précède. Il s'agit, en effet, **d'appliquer des taux plus sévères à ces revenus qu'à ceux relevant du barème**, dans une optique de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale. Il s'agit des **bons anonymes** et des **intérêts versés vers un Etat ou territoire non coopératif (ETNC)**.

¹ Ce taux s'élève à 35 % en-deçà de quatre ans, à 15 % entre quatre et huit ans et à 7,5 % au delà de huit ans (avec, de plus, dans ce dernier cas, un abattement annuel de 4 600 euros pour une personne seule ou de 9 200 euros en cas d'imposition commune).

² Ces produits sont régis par les II et 10° du III bis de l'article 125 A du code général des impôts.

³ Ces organismes sont ceux qui perçoivent des dons ouvrant droit à la réduction d'IR de 66 % codifiée au 1 de l'article 200 du CGI.

(1) Les bons anonymes

Les **e et h du E du I** visent ainsi à revoir les taux du PFL sur les produits des bons et titres dont le bénéficiaire des intérêts n'autorise pas l'établissement payeur à communiquer son identité et son domicile fiscal à l'administration lors du paiement, tout en conservant le principe d'un tel prélèvement.

Ceux-ci passeraient de 42 % pour les bons émis entre 1980 et 1983 et de 60 % pour les bons postérieurs à **75 % pour l'ensemble de ces revenus**. De cette façon, un écart significatif serait maintenu avec le taux marginal de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu, soit 45 %.

(2) Les intérêts versés vers un ETNC

S'agissant des **intérêts versés vers un ETNC**, le **4° du E du I**, dans sa version initiale, procédait à un ajustement rédactionnel au sein du III de l'article 125 A du CGI visant à maintenir le principe d'imposition actuel, à savoir la **soumission de ces revenus à un prélèvement forfaitaire libérateur au taux de 50 %**.

d) Le cas particulier des foyers dont le montant des intérêts perçus au cours d'une année ne dépasse pas 2 000 euros

D'autre part, le présent article entend préserver, par souci de simplicité, une possibilité d'option pour un PFL à des contribuables percevant un montant modique d'intérêts ou de revenus assimilés.

A cet effet, le **2° du E du I** propose de créer un *I bis* au sein de l'article 125 A du CGI précité aux termes duquel, dans sa version initiale, les personnes physiques appartenant à un **foyer fiscal dont le montant de tels revenus n'excède pas, au titre d'une année, 2 000 euros**, pourraient opter pour leur assujettissement à l'impôt sur le revenu, à raison de ces mêmes revenus, à un **taux forfaitaire de 24 %**, comme actuellement. Selon les éléments transmis par la direction générale des finances publiques, cette option concernerait **1,8 million de contribuables**.

Il est précisé que l'option serait exercée lors du dépôt de la déclaration d'ensemble des revenus perçus au titre de la même année.

B. LA MISE EN PLACE D'UN ACOMPTE AFIN DE PRÉSERVER LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Comme indiqué *supra*, les **dividendes ainsi que les intérêts et les produits assimilés devront**, avant d'être en principe soumis au barème de l'IR, **subir un prélèvement, qui constituera en fait un acompte sur l'impôt dû**. Ce prélèvement sera en effet imputé sur l'impôt sur le revenu payé l'année suivante et, en cas d'excédent, ce dernier sera restituable.

Il s'agit d'éviter que l'Etat ne subisse, l'année de mise en route du dispositif, un « trou » de trésorerie du fait du décalage entre la réalisation du

revenu (et l'acquittement, à l'heure actuelle, d'un PFL) et le règlement, l'année suivante, de l'impôt sur le revenu. Lors des débats budgétaires de la fin de l'année 2011 au Sénat, le gouvernement de l'époque avait estimé un tel trou à 4 milliards d'euros pour l'ensemble des revenus patrimoniaux, ce qui n'est évidemment pas envisageable dans le contexte budgétaire actuel.

1. Le principe de l'acompte

a) Les dividendes

Le **B du I** vise à modifier la rédaction de l'article 117 *quater* du code général des impôts, qui régit actuellement le **prélèvement forfaitaire libératoire**, afin de le **transformer en un prélèvement obligatoire** (sauf exceptions, voir *infra*) **et non libératoire**.

Il est à noter que le présent article **élargit, du fait du changement de nature du prélèvement, son champ d'application**. Ainsi, seraient désormais concernés non plus seulement les revenus éligibles à l'abattement de 40 %, c'est-à-dire pour l'essentiel les dividendes des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, mais également l'ensemble des revenus distribués imposés à l'impôt sur le revenu¹.

Néanmoins, il est proposé d'exclure du prélèvement :

- d'une part, les revenus pris en compte pour la détermination du bénéfice imposable d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ou d'une profession non commerciale, c'est-à-dire les dividendes perçus par un entrepreneur individuel ou par un professionnel libéral qui sont imposés, selon le cas, comme des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices agricoles (BA) ou des bénéfices non commerciaux (BNC) ;

- d'autre part, les revenus afférents à des titres détenus dans un plan d'épargne en actions (PEA), ceux-ci étant, sous conditions, exonérés de l'impôt sur le revenu.

b) Les intérêts et revenus assimilés

De même, les **E et F du I** tendent à procéder aux adaptations rédactionnelles des articles 125 A et 125 D² du code général des impôts afin de **transformer l'actuel prélèvement libératoire (optionnel) défini à ces articles en un acompte qui devient obligatoire** – sauf exceptions visés *infra*.

¹ Il s'agit des bénéfices ou produits non mis en réserve ou incorporés au capital, des sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices, des avances, prêts ou acomptes accordés aux associés, des rémunérations et avantages occultes, des rémunérations excessives et des dépenses somptuaires, ainsi que des jetons de présence et autres rémunérations allouées aux membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés anonymes.

² Cet article s'applique lorsque la personne qui verse les intérêts est établie hors de France (à l'inverse du 125 A précité).

Il est **proposé que le taux du prélèvement versé à titre d'acompte de l'impôt sur le revenu soit de 24 %**, c'est à dire le taux de l'actuel prélèvement forfaitaire libératoire. Entreraient dans le champ de cet acompte :

- les intérêts, arrérages et produits de toute nature de fonds d'Etat, obligations, titres participatifs, bons et autres titres de créances, dépôts, cautionnements et comptes courants, ainsi que d'intérêts versés au titre des sommes mises à la disposition de la société dont elles sont associées ou actionnaires et portées sur un compte bloqué individuel (I de l'article 125 A du CGI dans la rédaction proposée par le 1° du E du I du présent article) ;

- les produits des obligations négociables et des titres participatifs, ainsi que les intérêts des fonds salariaux et des plans d'épargne-logement non exonérés, c'est-à-dire de plus de douze ans (1° du III *bis* du même article 125 A) ;

- les produits des titres de créances négociables sur un marché réglementé et non susceptibles d'être cotés (1° *bis* du III *bis* du même article 125 A) ;

- les produits des bons du Trésor, des autres bons de caisse et des autres placements (2° et premier alinéa du 9° du III *bis* du même article 125 A). Les différents taux applicables variant selon la date d'émission des bons (de 33,3 % à 45 %) sont unifiés à 24 %, ce qui permet d'abroger les 3° et 5° à 7° du III *bis* ;

- les produits des autres bons et titres, lorsque le bénéficiaire des intérêts autorise l'établissement payeur à communiquer son identité et son domicile fiscal à l'administration (premier alinéa du 4° du III *bis* du même article 125 A) ;

- les produits de parts émises par des fonds communs de créances (FCC) et les bonis de liquidation répartis par ces fonds (8° du III *bis* du même article 125 A).

Seraient en revanche **exonérés de l'acompte l'ensemble des produits de placement actuellement exonérés d'impôt sur le revenu**. Il s'agit notamment des livrets d'épargne réglementés et des produits d'épargne contractuelle dont l'exonération, prévue à l'article 158 du code général des impôts, est étendue au nouveau prélèvement obligatoire par le 6° du E du I. Cela concerne en particulier les livrets A, les livrets jeunes, les livrets de développement durable (LDD), les livrets d'épargne-entreprise (LEE), les livrets et plans d'épargne populaire (LEP et PEP) et les comptes et plans d'épargne logement (CEL et PEL).

2. L'exception des contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil

En outre, qu'il s'agisse des dividendes ou des intérêts, il est proposé de donner aux **contribuables membres d'un foyer fiscal dont le revenu**

fiscal de référence (RFR) de l'avant-dernière année est inférieur à 50 000 euros la faculté de demander à ne pas verser d'acompte.

Le **L du I** du présent article propose, à cet effet, de rétablir un article 242 *quater* au sein du code général des impôts, aux termes duquel ces personnes devraient demander à être dispensées du prélèvement auprès de l'établissement payeur des intérêts avant le 31 octobre de l'année précédant le paiement. Elles devront présenter leur dernier avis d'imposition.

C. LES MESURES DE COORDINATION

Le présent article propose également de multiples dispositions de pure coordination. Cela concerne :

- l'article 54 *sexies* du code général des impôts (**A du I**) ;
- l'article 119 *bis* de ce code (**C du I**) ;
- les articles 125 B et 125 C du même code, abrogés par le **Q du I**, les revenus auxquels ils font référence étant désormais visés au sein du I de l'article 125 A ;
- le IV de l'article 125 D (**a du 4° du F du I**), relatif aux intérêts versés par une personne établie hors de France. A cet égard, il convient de préciser qu'actuellement l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire existe seulement lorsque le payeur est établi dans un Etat membre de l'Union européenne ainsi qu'à ceux parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. Le prélèvement devenant obligatoire, il convient de prévoir une procédure pour les établissements situés ailleurs. Dans ce cas, le prélèvement devrait être acquitté par le contribuable lui-même ;
- l'article 170 du CGI (**I du I**) ;
- l'article 193 du même code (**J du I**) ;
- l'article 242 *ter* de ce code (**K du I**) ;
- l'article 1391 B *ter* de ce code (**M du I**) ;
- l'article 1417 du même code (**N du I**) ;
- l'article 1671 C du code général des impôts (**O du I**) ;
- l'article 1678 *quater* du même code (**P du I**). Ces deux derniers articles suivent la même logique. Dès lors que les prélèvements sur les dividendes et les intérêts ne sont plus optionnels mais correspondent à un acompte d'IR, il convient d'étendre aux établissements situés à l'étranger le régime de sanctions actuellement prévus pour les versements effectués par les seuls établissements français ;

- l'article L. 16 du livre des procédures fiscales (**II** du présent article) ;
- l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale (**III** du présent article).

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU DISPOSITIF

Les **IV à VI** du présent article visent à régir l'entrée en vigueur de l'ensemble de ces dispositions.

Il est, en particulier, **prévu que le caractère libératoire de l'impôt sur le revenu des actuels prélèvements forfaitaires soit supprimé pour les revenus de placement perçus en 2012**. Les personnes ayant opté à raison des revenus de capitaux mobiliers perçus en 2012 pour des impositions à des PFL, dont le caractère libératoire de l'impôt serait ainsi supprimé pour l'année 2012, bénéficieraient d'un crédit d'impôt égal au montant de ces prélèvements pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre de cette même année 2012.

Le Gouvernement, que votre rapporteur général a interrogé sur ce point, considère que cette mesure n'a pas de caractère rétroactif dès lors que l'actuel prélèvement forfaitaire pouvait être regardé comme libératoire de l'impôt sur le revenu seulement lorsque ce dernier devenait lui-même exigible, soit au 31 décembre 2012.

S'agissant enfin de la déclaration qu'ont à faire les contribuables dont le RFR est inférieur à 50 000 euros afin de ne pas avoir à verser d'acompte, le délai d'option pour les revenus 2013 serait décalé au 31 mars 2013 (la date « normale » du 31 octobre 2012 étant déjà dépassée alors que le présent texte n'est pas entré en vigueur). La dispense de prélèvement s'appliquerait à compter de la date d'exercice de l'option.

E. LE RENDEMENT ATTENDU

Selon l'étude d'impact annexé au présent projet de loi de finances, le **rendement** des mesures proposées s'élèverait, pour le budget de l'Etat à :

- **400 millions d'euros par an de manière pérenne** (années 2014 et suivantes)

- et **2 milliards d'euros en 2013**. En effet, au gain permanent s'ajouterait alors un gain ponctuel de 1,6 milliard d'euros en 2013 résultant de l'augmentation des montants perçus au titre de l'acompte obligatoirement versé sur les dividendes par rapport à l'ancien PFL.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sept amendements de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget.

Outre quatre amendements rédactionnels ou de précision, ceux-ci avaient pour objet :

- de clarifier et de simplifier les modalités de dispense du paiement des prélèvements à titre d'acompte (avec l'avis favorable du Gouvernement). **Le contribuable aurait ainsi à formuler sa demande de dispense sous sa propre responsabilité, en fournissant une attestation sur l'honneur** qu'il remplit les conditions pour en bénéficier. L'établissement payeur devra être en mesure de présenter à l'administration fiscale cette attestation pour justifier l'absence de prélèvement à titre d'acompte. Les sanctions applicables aux contribuables ayant fourni irrégulièrement une attestation à leur établissement payeur afin d'être dispensés du paiement des prélèvements à titre d'acompte et aux établissements payeurs n'ayant pas conservé cette attestation seraient également prévues (amende de 10 % du montant des prélèvements dispensés à tort) ;

- de revoir les montants de revenu fiscal de référence en-dessous duquel les contribuables peuvent demander à être dispensés du montant de l'acompte. Au lieu d'un montant unique, il est proposé d'instaurer quatre seuils : 25 000 euros pour les célibataires et 50 000 euros pour les couples percevant des intérêts, et 50 000 euros pour les célibataires et de 75 000 euros pour les couples percevant des dividendes. Il s'agit d'éviter que des contribuables, dont le taux marginal d'imposition est de 30 %, bénéficient d'une dispense d'acompte alors même qu'ils auront, par définition, à acquitter un impôt supérieur à l'acompte (ce qui pouvait être le cas pour un célibataire ayant un RFR de 50 000 euros, le seuil étant de 26 420 euros pour cette tranche d'imposition). La différence entre ces deux types de revenu s'explique par la différence du taux d'imposition réel, les dividendes subissant un abattement de 40 %. Le Gouvernement avait émis un avis de sagesse ;

- enfin, de passer à 75 % (au lieu de 50 % ou 55 % actuellement selon les produits) les taux des prélèvements à la source applicables au titre des revenus versés dans un ETNC ou payés à une personne physique ou morale dont le domicile fiscal ou le siège social est situé dans un ETNC. Il s'agit de maintenir un différentiel de taxation dissuasif entre ce taux et le taux marginal d'imposition. Le Gouvernement a approuvé cet amendement.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé par le présent article est à la fois puissant dans ses effets budgétaires (en particulier en 2013) et beaucoup plus juste que le système actuel.

Cette logique est celle que François Hollande a défendue devant les Français lors de la campagne présidentielle. C'est également celle que le Sénat a soutenue l'année dernière en insérant un article 3 *bis* B au sein du projet de loi de finances pour 2012 (supprimé par la suite par l'Assemblée nationale) visant à abroger la possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes, à l'initiative de notre ancienne collègue Nicole Bricq, au nom de votre commission des finances¹.

La **puissance du dispositif** est illustrée par le rendement, déjà évoqué plus haut : 2 milliards d'euros en 2013 puis 400 millions d'euros de manière pérenne les années suivantes.

Sa justice est, elle aussi, évidente. En effet, au lieu de procéder, comme le précédent gouvernement, à des augmentations régulières des taux des prélèvements proportionnels, qui s'appliquaient indistinctement à tous les épargnants, petits et grands, **il est beaucoup plus juste de passer ces revenus au barème, chacun payant alors réellement l'impôt « en raison de ses facultés ».**

Il faut également souligner que les revenus visés au présent article présentent un caractère récurrent, voire relativement régulier. En outre, **la réforme posée paraît peu susceptible d'entraîner des exils fiscaux** tant pour les intérêts que pour les dividendes (la tranche maximale d'imposition de 45 % correspondant, après abattement, à un taux réel de 27 % tout à fait en ligne avec la pratique de nos voisins).

¹ Voir à cet égard le rapport général n° 107 (2011-2012), Tome II, volume 1 ainsi que le compte-rendu intégral de la séance du Sénat du 18 novembre 2011.

ARTICLE 6

(Art. 13, art. 150 quinquies, art. 150 sexies, art. 150 nonies, art. 150 decies, art. 150-0 D, art. 150-0 D bis, art. 150-0 F, art. 154 quinquies, art. 158, art. 163 bis G, art. 163 quinquies C, art. 167 bis, art. 170, art. 200 A, art. 244 bis et art. 1417 du code général des impôts, art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale et art. 29 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de cession de valeur mobilières et de droits sociaux des particuliers

Commentaire : Cet article tend à imposer au barème progressif de l'impôt sur le revenu les plus-values mobilières des particuliers, tout en instaurant une exception à ce principe pour les créateurs d'entreprises et en prévoyant un mécanisme d'abattements pour durée de détention des titres cédés.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE IMPOSITION FORFAITAIRE

A l'inverse des dividendes et des intérêts, dont traite l'article 5 du présent projet de loi de finances, **les plus-values mobilières relèvent strictement d'un régime d'imposition forfaitaire**, sans possibilité d'être imposées au barème de l'impôt sur le revenu (IR), et ce depuis plus de trente-cinq ans.

Depuis les années 2000, ces plus-values relèvent même d'un régime unique, codifié aux articles 150-0 A à 150-0 F du code général des impôts. **Le taux d'imposition de droit commun s'élève actuellement à 19 %.**

Ces modalités d'imposition concernent les plus-values réalisées par des personnes physiques, dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé, à l'occasion de la cession à titre onéreux d'actions, de droits de souscription ou d'achat d'actions, de certificats d'investissement, d'obligations, de titres participatifs, de parts sociales, de titres de sociétés immobilières non cotées passibles de l'impôt sur les sociétés ou de titres de sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et de fonds communs de placement (FCP). Certaines plus-values relèvent toutefois d'un autre régime (bénéfices non commerciaux et plus-values professionnelles relatives aux cessions de titres de sociétés soumises à l'impôt sur le revenu dans lesquelles le cédant exerce son activité professionnelle).

Tout comme pour les autres revenus patrimoniaux, il convient d'ajouter les **contributions sociales**, dont le taux global est le même que pour les intérêts et dividendes, soit **15,5 %**.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du niveau de la taxation professionnelle depuis 2004.

Evolution des taux d'imposition des plus-values mobilières depuis 2004

Année	Taux du PFL	Taux global des prélèvements sociaux	Taux total des prélèvements fiscaux et sociaux
2004	16 %	10,3 %	26,3 %
2005	16 %	11 %	27 %
2008	18 %	11 %	29 %
2009	18 %	12,1 %	30,1 %
Janvier 2011	19 %	12,3 %	31,3 %
Octobre 2011	19 %	13,5 %	32,5 %
Juillet 2012	19 %	15,5 %	34,5 %

Source : commission des finances

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article s'inscrit dans le même esprit que l'article 5, à savoir le respect de l'engagement présidentiel d'imposer les revenus du capital comme les revenus du travail. Il s'agit cette fois de passer les plus-values mobilières au barème progressif de l'impôt sur le revenu, en abandonnant la logique de l'imposition proportionnelle.

Au vu de la réécriture de cet article à laquelle a procédé l'Assemblée nationale, l'analyse de la version initiale sera relativement succincte et limitée à ses grands principes, au profit d'une étude plus détaillée de l'article tel qu'il a été voté par les députés.

A. L'ASSIMILATION DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES À DES REVENUS IMPOSABLES À L'IR

Tout d'abord, le **A du I** propose de modifier l'article 13 du code général des impôts afin d'intégrer les plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières, droits sociaux et titres assimilés dans le revenu global net servant de base à l'impôt sur le revenu.

De ce fait, un nouveau revenu net catégoriel afférent aux plus-values mobilières est défini au travers de l'insertion d'un 6 *bis* au sein de l'article 158 du même code général (**J du I**). **Toutes les plus-values mobilières sont**

prises en compte au titre de ce revenu net catégoriel qui entre dans la composition du revenu net global soumis au barème. De même, le **M du I** tend à modifier l'article 163 *quinquies* C de ce code, qui régit les plus-values de cession de titres distribuées par les sociétés de capital-risque (SCR) afin de prévoir leur imposition au barème lorsque l'actionnaire est une personne physique fiscalement domiciliée en France. Néanmoins, si la cession d'actions de SCR devait intervenir après une période de conservation de cinq ans, la plus-value resterait exonérée d'impôt, comme actuellement, en application du 1 *bis* du III de l'article 150-0 A du CGI.

En outre, dans sa version initiale, **le présent article prévoyait le passage au barème de l'IR des « carried interest »**¹ perçus par les gestionnaires de fonds de capital investissement. Actuellement, ces revenus relèvent très majoritairement d'une imposition forfaitaire² au taux de 19 %.

Une imposition forfaitaire maintenue lorsque le cédant n'est pas domicilié fiscalement en France, mais à un taux sensiblement augmenté

Actuellement, les plus-values de cession de droits sociaux émis par une société soumise à l'impôt sur les sociétés et ayant son siège en France qui est détenue à hauteur de 25 % de ses bénéficiaires par le cédant ou son cercle familial sont imposées, lorsque le cédant n'est pas domicilié fiscalement en France, dans les conditions prévues par l'article 244 *bis* B du code général des impôts aux taux forfaitaires de 19 %, ou de 50 % si le cédant est domicilié dans un ETNC.

Le présent article (par le **O du I**) propose de conserver ce principe tout en **portant le taux forfaitaire de droit commun de 19 % à 45 %**, soit le taux de la tranche supérieure de l'IR, avec la possibilité de se faire rembourser l'excédent d'imposition si le barème de l'impôt sur le revenu était plus favorable.

B. L'INCITATION À LA DÉTENTION LONGUE PAR LE BIAIS D'ABATTEMENTS

1. Les abattements de droit commun

Pour encourager la détention longue des parts ou actions de société, le **présent article prévoyait, dès sa version initiale, un système d'abattements.** Ces abattements étaient de :

¹ Le « carried interest » est un **dispositif d'intéressement à la performance** des gestionnaires des fonds communs de placement à risques (FCPR) et des sociétés de capital-risque (SCR). Il s'agit de réserver à l'équipe de gestion des parts ou actions du véhicule d'investissement qui, sous condition de performance définie à l'avance de manière contractuelle, permettent de bénéficier d'une part de la plus-value réalisée proportionnellement bien plus importante que la part attribuée aux investisseurs ordinaires. Typiquement, selon les usages de la profession, les équipes de gestion investissent environ 1 % ou moins des souscriptions totales (depuis la mise en place des « règles Arthuis », voir ci-dessous) et se voient souvent attribuer 20 % des revenus distribués si le taux de rendement atteint ou dépasse 8 %.

² En vertu des dispositions du 8 du II de l'article 150-0 A du code général des impôts.

- 5 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de deux ans et moins de quatre ans à la date de la cession ;
- 10 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de quatre ans et moins de sept ans à la date de la cession ;
- 15 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de sept ans et moins de huit ans à la date de la cession ;
- 20 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de huit ans et moins de neuf ans à la date de la cession ;
- 25 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de neuf ans et moins de dix ans à la date de la cession ;
- 30 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de dix ans et moins de onze ans à la date de la cession ;
- 35 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de onze ans et moins de douze ans à la date de la cession ;
- et 40 % du montant de la plus-value pour les actions détenues plus de douze ans à la date de la cession.

2. Le cas particulier des dirigeants de PME partant à la retraite

Par ailleurs, il convient de rappeler que la loi de finances rectificative pour 2005 a institué un abattement pour durée de détention spécifique sur les **plus-values réalisées par les dirigeants de PME qui cèdent leurs titres lors de leur départ à la retraite.**

Cet abattement est égal à un tiers par année de détention au-delà de la cinquième année, ce qui aboutit à une exonération totale de la plus-value au-delà de huit ans (article 150-0 D *ter* du code général des impôts)¹.

Aux termes du XVIII de l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005, ce régime est applicable aux cessions de titres réalisées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2013.

Le IV du présent article (devenu son **III** dans la version adoptée par l'Assemblée nationale) propose de le **proroger jusqu'en 2017**. Il continuerait donc de s'appliquer et **pourrait annuler l'impact de la barémisation des plus-values mobilières pour les dirigeants concernés.**

¹ Pour que ce régime s'applique, la société doit être une PME indépendante. Quant au cédant, il doit avoir exercé une fonction de direction au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession, avoir détenu directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire de son conjoint ou de leurs ascendants ou descendants ou de leurs frères et sœurs, de manière continue pendant les cinq années précédant la cession, au moins 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société, cesser toute fonction dans la société dont les titres ou droits sont cédés et faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant ou précédant la cession.

C. LES EXCEPTIONS À LA BARÉMISATION PRÉVUES DÈS L'ORIGINE

Outre les personnes domiciliées fiscalement hors de France, deux exceptions étaient prévues au principe de barémisation.

1. Les bons de souscription de parts de créateur d'entreprise

La première exception concernait les cessions de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), créés en 1998 afin de permettre aux jeunes sociétés d'attirer des salariés qu'elles n'auraient pas les moyens de s'offrir au travers d'un intéressement à leur capital.

Le **L du I** propose d'ajuster la rédaction de l'article 163 *bis* G du code général des impôts, qui définit le régime fiscal des BSPCE, de façon à laisser inchangé le droit en vigueur. Le gain net réalisé lors de la cession de BSPCE resterait donc taxé à 19 %, ou par dérogation à 30 % si le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans à la date de la cession.

L'objectif recherché consiste à maintenir une incitation fiscale forte en faveur de cette catégorie de placements concernant les salariés (y compris les dirigeants salariés) de PME innovantes.

2. Les plus-values réalisées dans le cadre d'un plan d'épargne en actions

De même, il est proposé de **maintenir le régime favorable des plans d'épargne en actions (PEA)**, au prix d'une simple coordination rédactionnelle (**P du I**).

Les plus-values réalisées dans le cadre d'un PEA resteraient donc exonérées de l'impôt sur le revenu à la condition que le plan ne soit pas liquidé moins de cinq ans après le premier versement¹.

Compte tenu du plafond de versement sur le PEA fixé à 132 000 euros, les contribuables modestes qui investissent en actions ne verront pas leur imposition augmenter. Selon les statistiques de la Banque de France, ces dispositions concernent **environ 15 % des placements en actions des ménages**, pour lesquels le passage au barème ne devait donc pas avoir d'incidence.

¹ En revanche, aux termes du 5 de l'article 200 A du CGI, le gain net réalisé est taxé à 22,5 % si le retrait ou le rachat intervient avant l'expiration de la deuxième année, et à 19 % si le retrait ou le rachat intervient entre les deuxième et cinquième années.

D. LE RENDEMENT DES MESURES PROPOSÉES

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances, le **rendement** des mesures proposées dans la version initiale du présent article devait s'élever, pour le budget de l'Etat à **1 milliard d'euros**.

Il faut néanmoins souligner que ce chiffrage a été réalisé à comportement inchangé, ce qui est de nature à relativiser cette estimation, les plus-values résultant, par définition, d'actions volontaires des détenteurs de valeurs mobilières. Le volume global des cessions peut donc, plus que pour d'autres assiettes fiscales, être affecté par l'évolution de la fiscalité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture complète du présent article, à l'initiative du Gouvernement et moyennant l'adoption de sous-amendements de nos collègues députés Christian Eckert, Pierre-Alain Muet et Jean-Christophe Fromantin.

Il s'agissait de procéder à diverses adaptations de l'article afin de mieux prendre en compte la situation des créateurs d'entreprises et d'encourager davantage la détention longue d'actions. Ces aménagements ont ainsi répondu à la forte préoccupation exprimée par des entrepreneurs quant aux conséquences d'une barémisation sans nuance des plus-values mobilières en termes d'investissement dans les parts ou actions de sociétés françaises.

Si le principe d'une imposition des plus-values au barème progressif de l'IR demeure, ont ainsi été introduits :

- le maintien d'une imposition forfaitaire pour les créateurs d'entreprises, définis par des critères reposant essentiellement sur des seuils de détention ;
- une amélioration des dispositions de reports d'imposition déjà existantes en cas de remploi d'une fraction de la plus-value de cession ;
- et un renforcement des abattements au titre de la durée de détention des parts ou actions d'entreprises.

A. LE MAINTIEN DU PRINCIPE D'UNE IMPOSITION DES PLUS-VALUES MOBILIÈRES AU BARÈME DE L'IR

Tout d'abord, le présent article, tel qu'adopté, maintient (**A et I du I**) le principe nouveau d'une **imposition des plus-values mobilières au barème progressif de l'impôt sur le revenu**.

Comme dans la version initiale, il est proposé de modifier à cet effet les articles 13 et 158 du code général des impôts.

B. LA CONSERVATION D'UNE IMPOSITION FORFAITAIRE POUR CERTAINES CESSIONS

1. Les créateurs d'entreprises

Cependant, outre les cas particuliers, étudiés ci-avant, des BSPCE et des plus-values enregistrées sur des PEA, il est proposé d'**introduire un cas supplémentaire de maintien d'une imposition proportionnelle des plus-values au taux de 19 % pour les créateurs d'entreprises**. L'appréciation de ce critère reposerait pour l'essentiel sur le respect de certaines conditions de détention et d'activité.

A cet effet, le **2° du N du I** vise à introduire un *2 bis* au sein de l'article 200 A du code général des impôts, aux termes duquel ces modalités d'imposition pourraient être, sur option du contribuable (et non plus obligatoirement comme aujourd'hui), lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la société dont les titres ou droits sont cédés exerce une **activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale**, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières. Il s'agit de la même logique que la condition d'activité permettant de bénéficier des réductions d'impôts dites « Madelin » (pour l'IR) ou « ISF-PME ». Cette condition s'apprécierait de manière continue pendant les dix années précédant la cession ;

- **les titres ou droits** détenus par le cédant, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir été détenus de manière continue au cours des cinq années précédant la cession ;**

- **les titres ou droits détenus par le cédant**, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir représenté, de manière continue pendant au moins deux ans au cours des dix années précédant la cession des titres ou droits, au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés ;

- ces mêmes titres et droits doivent représenter **au moins 2 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés **à la date de la cession ;**

- enfin, **le contribuable doit avoir exercé au sein de la société** dont les titres ou droits sont cédés, **de manière continue au cours des cinq années précédant la cession** en tant que, soit gérant nommé conformément aux statuts d'une société à responsabilité limitée ou en commandite par actions,

soit associé en nom d'une société de personnes, soit président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions ¹. Ce contribuable pourrait également **avoir exercé une activité salariée** au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés.

2. Le « *carried interest* » des gestionnaires de fonds de capital investissement

De plus, **le présent article ne vise plus le « *carried interest* »** des gestionnaires de fonds de capital investissement. Il n'est donc plus proposé d'abroger le 8 du II de l'article 150-0 A du CGI ni de modifier l'article 80 *quindecies* du même code.

En conséquence, **ces revenus ne seraient pas assimilés à des traitements et salaires mais resteraient traités comme des plus-values mobilières**, c'est-à-dire, dans le nouveau régime, au barème de l'IR sous le bénéfice du système d'abattements décrit ci-après.

C. UNE AMÉLIORATION DU REPORT D'IMPOSITION SOUS CONDITION DE RÉINVESTISSEMENT

Outre cet élargissement des conditions permettant de demeurer à une imposition proportionnelle, le présent article (en son **F du I**) propose **d'assouplir les conditions permettant de bénéficier d'un report d'imposition sur les plus-values si celles-ci sont réinvesties** au capital d'une société, conformément à l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts.

Les principales caractéristiques du report d'imposition de plus-values en cas de réinvestissement

Ce régime a été créé à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget, au sein de la loi de finances pour 2012 afin de se substituer au système d'abattement par tiers des plus-values mobilières par année de détention au-delà de la cinquième qu'avait instauré la loi de finances rectificative pour 2005 (qui, du fait de ses effets budgétaires trop puissants, ne sera donc jamais entré en vigueur).

Il permet, depuis 2012, au cédant de titres ou droits d'une société qui possédait au moins 10 % du capital ou des droits de vote de la société cédée de bénéficier d'un report d'imposition sur les plus-values sous condition de réinvestissement.

¹ Ces fonctions sont énumérées au 1° de l'article 885 O bis du code général des impôts relatif à la définition des biens professionnels pour le calcul de l'ISF.

Le produit de la cession des titres ou droits doit être investi, dans un délai de trente-six mois et à hauteur de 80 % du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux, dans la souscription en numéraire au capital initial ou dans l'augmentation de capital en numéraire d'une société. En outre, les titres représentatifs de l'apport doivent représenter au moins 5 % des droits de vote et des droits dans les bénéfices sociaux de la société. Ils doivent également être détenus directement et en pleine propriété par le contribuable pendant au moins cinq ans. Au bout de ce délai, la plus-value en report d'imposition est définitivement exonérée.

Source : commission des finances

Le présent article propose d'aménager ce soutien fiscal en assouplissant la condition portant sur la part de la plus-value devant être réinvestie afin de bénéficier du report d'imposition.

Désormais, le cédant devrait prendre « *l'engagement d'investir le produit de la cession des titres ou droits, dans un délai de vingt-quatre mois et à hauteur d'au moins 50 % du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux, dans la souscription en numéraire dans une ou plusieurs sociétés* ». Le délai de réinvestissement est donc raccourci mais la proportion de la plus-value à réinvestir est amoindrie.

En parallèle, il est proposé d'insérer un II *bis* au sein de l'article 150-0 D *bis* selon lequel **lorsque le cédant effectue son réinvestissement conformément à son engagement, la plus-value en report d'imposition n'est imposable qu'à hauteur du montant de la plus-value net des prélèvements sociaux qui n'a pas fait l'objet d'un réinvestissement** dans les vingt-quatre mois suivant la cession. L'impôt sur la plus-value exigible dans ces conditions est accompagné de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727, décompté à partir de la date à laquelle cet impôt aurait dû être acquitté. La fraction de plus-value réinvestie reste en report d'imposition. Ce n'est donc pas l'ensemble de la plus-value mais seulement sa fraction réinvestie qui resterait en report (avant d'être exonérée au bout de cinq ans).

Enfin, il serait précisé, au sein du III *bis* de ce même article du CGI, que si les titres faisaient l'objet d'une transmission, d'un rachat ou d'une annulation ou si le contribuable transférait son domicile fiscal hors de France avant la fin du délai de cinq ans, le report d'imposition serait remis en cause l'exigibilité de l'impôt sur la plus-value étant alors immédiate.

D. DES ABATTEMENTS RENFORCÉS AU TITRE DE LA DURÉE DE DÉTENTION

Enfin, la rédaction du **E du I** a été revue afin de **renforcer l'encouragement à la détention longue d'actions ou parts de sociétés via une amélioration du régime d'abattement** pour les plus-values imposées selon le barème progressif de l'IR.

L'abattement serait égal à :

- **20 % du montant des plus-values** imposables lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis **au moins deux ans et moins de quatre ans** à la date de la cession ;
- **30 %** de leur montant **entre quatre ans et six ans** ;
- et **40 %** de leur montant **à partir de six ans**.

De plus, **ces dispositions s'appliqueraient immédiatement** alors que, dans la version initiale du présent article, les valeurs détenues avant le 1^{er} janvier 2013 étaient réputées l'être, pour l'application des abattements, à compter de cette date.

Le calcul de la durée de détention des titres s'effectuerait dans les mêmes conditions que pour le régime de report d'imposition de l'article 150-0 D *bis* du CGI précité.

Un **calcul spécifique** est toutefois prévu pour les distributions d'une fraction des actifs d'un fonds commun de placement à risques (**FCPR**) à ses souscripteurs ou à l'équipe de gestion (« *carried interest* ») et pour les distributions de plus-values par une **SCR** à ces mêmes parties prenantes ainsi que pour les plus-values distribuées par un **fonds de placement immobilier**. La durée de détention serait alors décomptée à partir de la date d'acquisition ou de souscription des titres, laquelle serait « *la plus récente entre celle de l'acquisition ou de la souscription des titres du fonds ou de la société de capital-risque par le contribuable et celle de l'acquisition ou de la souscription des titres cédés par le fonds ou la société* ».

E. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le présent article contient de nombreuses dispositions de coordination. Celles-ci concernent :

- les profits nets réalisés en France sur les marchés à terme, sur les marchés d'options négociables et sur les opérations de bons d'option, qui sont aujourd'hui soumis au taux forfaitaire des plus-values mobilières, et qui seront désormais soumis au barème. Il est donc proposé de modifier en ce sens les articles 150 *quinquies*, 150 *sexies*, 150 *nonies* et 150 *decies* du code général des impôts (**B, C et D du I**) ;

- les plus-values de cession d'actifs distribuées par un fonds de placement immobilier (FPI), qui seront également passées au barème. Le **G du I** propose d'adapter à cet effet l'article 150-0 F du même code ;

- l'article 154 *quinquies* de ce code, relatif à la déductibilité de la CSG des revenus patrimoniaux imposés selon le barème progressif de l'IR (**H du I**) ;

- le calcul de l'impôt sur le revenu afférent aux plus-values latentes des contribuables transférant leur domicile fiscal hors de France (« *exit tax* »).

Le **L du I** propose de modifier l'article 167 *bis* du code général des impôts, qui fait actuellement application du taux forfaitaire de 19 %, en prévoyant la taxation des plus-values selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le montant de l'« *exit tax* » sera égal à la différence entre, d'une part, ce qu'aurait rapporté l'impôt sur le revenu calculé sur tous les revenus taxables en intégrant les plus-values latentes et, d'autre part, l'impôt sur le revenu réellement dû. Le **I du I** vise à modifier selon cette même logique l'article 158 du CGI pour définir un nouveau revenu net catégoriel afférent aux plus-values latentes ;

- l'article 170 du CGI, relatif à la déclaration des revenus imposables (**M du I**) ;

- l'article 1417 du même code, qui prévoit la réintégration de certains abattements pour le calcul du revenu fiscal de référence. Le **P du I** prévoit donc la réintégration de l'abattement précité pour durée de détention au titre des plus-values de cession d'actions ;

- l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, relatif à l'assiette des contributions sociales des revenus du capital (**II** du présent article). Il est à noter que **l'assiette sociale ne tenant pas compte des différents abattements applicables à l'impôt sur le revenu, le nouvel abattement pour durée de détention au titre des plus-values de cession d'actions en serait expressément exclu.**

F. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **V** du présent article prévoit une application de ces mesures aux gains nets et profits réalisés à compter du 1^{er} janvier 2013, aux distributions perçues à compter du 1^{er} janvier 2013 et aux transferts de domicile fiscal hors de France qui interviendront à compter du 1^{er} janvier 2013.

Cependant, les **K** et **O** du **I** s'appliqueraient aux gains réalisés et aux distributions perçues à compter du 1^{er} janvier 2012. Ces dispositions assurent que ces gains, lorsqu'ils sont réalisés par des non-résidents, resteront imposés une dernière fois au taux de 19 % en 2012 (au lieu de passer à 24 %), avant qu'un prélèvement au taux de 45 % s'applique aux produits perçus à compter du 1^{er} janvier 2013.

D'autre part, le **IV** propose la mise en place d'un régime transitoire pour **les gains réalisés au titre de l'année 2012**. Ainsi les plus-values de cession de valeurs mobilières, les distributions d'un FPI, les profits réalisés en France sur les marchés à terme, sur les marchés d'options négociables et sur les opérations de bons d'option, ainsi que les distributions effectuées par une SCR au profit d'un actionnaire personne physique fiscalement domiciliée en France **seraient imposables au taux forfaitaire de 24 %¹**. Il en irait de même

¹ Toutefois, ceux de ces gains qui pourraient, dans le nouveau régime, être imposés à 19 %, le seraient également au titre de l'année 2012.

pour l'« *exit tax* » trouvant à s'appliquer à l'occasion de transferts de domicile fiscal hors de France intervenus entre le 28 septembre 2012 (date de l'adoption du présent projet de loi de finances en Conseil des ministres) et le 31 décembre 2012.

G. UN RENDEMENT REVU À LA BAISSÉ

Le **rendement** du présent article a été révisé à la suite des modifications auxquelles a procédé l'Assemblée nationale : celui-ci est passé d'un milliard d'euros à **250 millions d'euros**.

Selon les éléments transmis par le ministère de l'économie et des finances, le coût pour l'année 2013 a été établi en appliquant à une assiette de plus-values mobilières estimée à 5,4 milliards d'euros une hypothèse de 10 % de plus-values de cessions imposées à 19 % et de 90 % de plus-values frappées par le taux provisoire de 24 %.

Il est à noter que le financement de ces aménagements est assuré par l'article 18 *quinquies* du présent projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale, qui prévoit la reconduction, pour deux années, de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés instaurée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 (voir *infra* le commentaire de cet article). Cette mesure permettra de majorer les recettes de 800 millions d'euros en 2013, de 900 millions d'euros en 2014 et de 100 millions d'euros en 2015.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article a trouvé un bon point d'équilibre à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale.

En effet, **il est légitime de considérer comme des revenus « normaux » les gains obtenus par un contribuable dans le cadre d'une gestion dynamique de son portefeuille financier**, avec de fréquents achats et cessions de titres réalisés dans une optique spéculative. Or, les plus-values mobilières constituent une part particulièrement importante des revenus totaux perçus par les ménages les plus aisés. L'étude d'impact annexée à ce projet de loi de finances le montre bien, en faisant apparaître que **les revenus des mille foyers disposant des plus hauts revenus sont composés à 78 % de plus-values mobilières actuellement taxées à taux proportionnel**. A un tel niveau, on ne peut généralement plus parler de revenu exceptionnel mais du résultat de la gestion d'un patrimoine.

Pour autant, il est clair que **la mise en œuvre du principe de justice fiscale** que constitue le passage au barème des plus-values mobilières **ne doit se traduire, ni par le découragement de l'initiative économique, ni par une désincitation à l'épargne longue en actions**.

Les aménagements auxquels ont procédé les députés apparaissent pertinents de ce point de vue.

S'agissant des **créateurs d'entreprises**, réalisant une plus-value après avoir développé leur société au terme de plusieurs années d'activité, ils ont **vocation à rester imposés au taux forfaitaire de 19 %**. Ils ne seront donc aucunement pénalisés par l'entrée en vigueur du présent dispositif.

D'autre part, l'assouplissement du régime de report d'imposition visé à l'article 150-0 D *bis* du CGI constitue **un encouragement fort au réinvestissement** des gains que des investisseurs significatifs peuvent tirer de la cession d'une société (qui devaient représenter 10 % du capital ou des droits de vote). En réinvestissant au moins la moitié de la plus-value, ils pourront, sous conditions et au bout de cinq ans, bénéficier d'une exonération d'impôt sur la part réinvestie.

Enfin, l'abattement prévu pour le cas général avant l'application du barème progressif de l'IR encourage clairement l'épargne longue en actions. A cet égard, il faut souligner qu'**au bout de six ans, le taux « réel » de l'impôt sur le revenu trouvant à s'appliquer à un contribuable situé dans la tranche marginale de 45 % s'élève à 27 %**, après application de l'abattement de 40 % ; **un contribuable situé juste en-dessous, dans la tranche marginale de 30 %, sera imposé à 18 %, soit moins qu'aujourd'hui** ; et les « petits épargnants » des classes moyennes et populaires, seront évidemment gagnants de la réforme. Contrairement à ce que voudraient faire croire certains, tous les épargnants ne seront donc pas imposés à 45 % sur les plus-values dans le nouveau régime, loin de là – et notamment pas tous les dirigeants de PME ayant investi dans leur outil de travail.

Les tableaux suivants, tirés d'une étude comparative que votre rapporteur général a obtenue du ministère de l'économie et des finances, rendent compte des pratiques de nos principaux voisins en la matière.

**L'imposition des plus-values sur cessions de valeurs mobilières
(actions et obligations)
réalisées à titre non professionnel par les personnes physiques résidentes
Comparaison européenne**

	Régime général	Exonérations particulières et abattements	Régime des opérations à caractère habituel, spéculatif ou des cessions importantes
Allemagne	Retenue à la source libératoire de 26,37 % sur les plus-values > 600 € si titres acquis après le 01/01/09 sauf cessions de participations supérieures à 1 % ¹ .	- Exonération des plus-values de cession < 600 € - Abattement de 801 € sur l'ensemble des revenus d'épargne (intérêts, dividendes et plus-values), montant doublé pour un couple marié.	Pour les plus-values de cessions provenant de participations > 1 % détenues directement ou indirectement au cours de l'année de cession ou de l'une des 5 années précédentes : abattement de 40 % puis application du barème de l'IR (taux maxi de 47,47 %).
Belgique	Exonération sauf opérations à caractère spéculatif et cessions par des résidents à des personnes morales non résidentes de l'Espace économique européen d'actions de parts de sociétés résidentes tirées de participations substantielles ² .	Non	- Opérations à caractère spéculatif : opérations dépassant la gestion normale d'un patrimoine privé (ayant un caractère répétitif). Taux spécial de 33 % et impôts locaux facultatifs. - Cession d'actions ou de parts de sociétés résidentes à des personnes morales non résidentes de l'EEE, si le cédant, seul ou avec sa proche famille, a détenu à un moment quelconque, au cours des 5 ans précédents, plus de 25 % des droits sociaux. Taux spécial de 16,5 % et impôts locaux facultatifs.
Danemark	Les dividendes et plus-values sont taxés aux taux de 27 % jusqu'à 48 300 CD (6 479 €) par personne et par an, et de 42 % au-delà. Ces plus-values sont additionnées avec les dividendes pour appliquer les taux précités.	Non ³	Non

¹ Si la retenue de 26,37 % excède le taux marginal de l'IR appliqué à l'ensemble des revenus du contribuable, celui-ci peut opter pour l'imposition des revenus financiers (dividendes, intérêts, plus-values) au barème progressif de droit commun. La retenue à la source de 26,37 % est imputable sur l'IR à payer et l'excédent restitué.

² La cession par des résidents à des personnes morales non résidentes de Belgique mais résidentes d'un des Etats de l'UE d'actions ou de parts de sociétés résidentes tirées de participations substantielles n'est plus imposable : l'administration fiscale s'est rangée à l'avis de la Cour de justice des Communautés européennes qui, par son ordonnance du 8 juin 2004 (De Baeck c. Etat belge), a déclaré que ce régime était incompatible avec les libertés communautaires.

³ Projet de budget 2013 : exonération des plus-values de cession de titres non cotés.

	Régime général	Exonérations particulières et abattements	Régime des opérations à caractère habituel, spéculatif ou des cessions importantes
Espagne	<p>Années 2012 et 2013 :</p> <p>Retenue à la source non libératoire de l'IR au taux de 21 %.</p> <p>Imposition des plus-values aux taux de 21 % (19 % + surtaxe 2 %) jusqu'à 6 000 €, entre 6 000 et 24 000 € : imposition au taux de 25 % (21 % + surtaxe 4 %) ; au-delà de 24 000 € : taux de 27 % (21 % + surtaxe 6 %) ; imputation de la retenue à la source.</p> <p>Les seuils de 6 000 € et 24 000 € sont communs aux différents revenus du patrimoine (dividendes, intérêts, plus-values)¹.</p> <p>Entre le 1er janvier 2010 et le 31/12/2010 (et en principe à compter de 2014) :</p> <p>Retenue à la source non libératoire de l'IR au taux de 19 %.</p> <p>Imposition des plus-values aux taux de 19 % jusqu'à 6 000 €, 21 % au-delà, imputation de la retenue à la source.</p> <p>Le seuil de 6 000 € est commun aux différents revenus du patrimoine (dividendes, intérêts, plus-values).</p>	Non	Non
Finlande	<p>Imposition des plus-values nettes aux taux de 30 % jusqu'à 50 000 € de revenus et de 32 % au-delà (taux applicables par ailleurs aux revenus du capital au titre de l'impôt sur le revenu). Le prix d'acquisition peut être estimé à 20 % de celui de cession (ou à 40 % si les titres sont détenus au moins 10 ans).</p>	Exonération des plus-values si le montant des cessions annuelles n'excède pas 1 000 €.	Non

¹ *Projet de budget 2013 : imposition au barème d'IR de droit commun des plus-values à court terme (détention < 1 an).*

	Régime général	Exonérations particulières et abattements	Régime des opérations à caractère habituel, spéculatif ou des cessions importantes
Irlande	Imposition des plus-values selon un taux spécifique de 30 % (à compter du 7/12/2012, 25 % auparavant).	Abattement de 1 270 €, doublé pour un couple marié ¹ . <i>Exonération des plus-values :</i> - de cession des parts d'OPCVM ; - de cession des obligations émises par l'Etat et certaines collectivités publiques.	Non
Italie	Retenue à la source libératoire de 20 % sauf cessions tirées de participations substantielles.	- Abattement de 50,28 % sur les plus-values de cessions de participations substantielles détenues au moins 12 mois dans des sociétés résidentes d'Etats à fiscalité non privilégiée. - Exonération des plus-values de cession d'actions détenues plus de 3 ans si plus-values réinvesties dans une autre société italienne de capitaux ou de personnes opérant dans le même secteur dans les 2 ans suivant la cession.	Imposition à l'impôt sur revenu de droit commun des cessions de participations substantielles, à savoir : - si la participation représente plus de 2 % des droits de vote ou de 5 % du capital des sociétés cotées ; - si la participation représente plus de 20 % des droits de vote ou de 25 % du capital des sociétés non cotées.
Pays-Bas	Il n'est pas tenu compte des plus et moins-values effectivement réalisées. Un revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine global privé mobilier ² et immobilier est imposé au taux de 30 % sauf cessions tirées de participations substantielles.	Abattement égal à 21 139 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).	Par exception, les plus-values liées à une participation substantielle (supérieure à 5 %) sont imposées à l'IR au taux spécifique de 25 %.
Portugal	Imposition au taux spécifique de 25 % des plus-values de cession > 500 € ³ .	- Exonération des plus-values de cession < 500 € ; - Exonération à hauteur de 50 % des plus-values sur cession de titres de micro et petites sociétés ⁴	Non
Royaume-Uni	Exonération des plus-values ne dépassant pas 10 600 £ par an et	* Exonération des plus-values sur cession :	« <u>entrepreneur relief</u> » : les détenteurs d'au moins 5 % des

¹ Abattement annuel commun aux plus-values mobilières et immobilières.

² Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5 %).

³ Projet : taux de 25 % porté à 28 % au 01/01/13.

⁴ Micro société : CA < 2 M€ et moins de 10 salariés et petite société : CA < 10 M€ et moins de 50 salariés.

	Régime général	Exonérations particulières et abattements	Régime des opérations à caractère habituel, spéculatif ou des cessions importantes
	<p>par personne.</p> <p>Au delà, imposition des plus-values au taux spécifique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de 18% si le RI (y compris plus-values) est inférieur à 34 370 £ ; - de 28 % si le RI (y compris plus-values) est supérieur à 34 370 £. 	<ul style="list-style-type: none"> - d'actions cotées ou de parts d'OPCVM souscrites dans le cadre d'un plan d'épargne en actions <i>Personal Equity Plan</i> (PEP) et <i>Individual Savings Account</i> (ISA) ; - de titres émis par certains organismes publics ; - d'actions non cotées détenues depuis au moins trois ans dans un plan d'épargne <i>Enterprise Investment Scheme</i> (EIS) ; - des parts des fonds communs de placements à risque <i>Venture Capital Trusts</i> (VCT) investis en titres de sociétés non cotées pour au moins 70 % de leur portefeuille ; - d'actions détenues depuis au moins 3 ans dans un plan d'intéressement salarial ; - de titres et obligations d'Etat ; - de certaines obligations <i>qualifying corporate bonds</i> (QCB) ; <p>* Exonération de la plus-value de cession si réinvestissement de la plus-value dans l'achat d'actions de plan <i>Enterprise Investment Scheme</i> (EIS) dans les trois ans qui suivent la réalisation de la plus-value</p> <p>* Exonération de la plus-value de cession de parts de (SEIS) <i>Seed Enterprise Investment Scheme</i>¹.</p>	<p>actions d'une société (ainsi que les personnes physiques qui détiennent tout ou partie d'une entreprise) bénéficient d'une imposition limitée à 10 % lors de la cession à hauteur de 10 millions £ (dix millions de £ cumulés tout au long de leur activité professionnelle).</p>
Suède	<p>Imposition des plus-values nettes au taux proportionnel de 30 % (applicable aux revenus du capital au titre de l'impôt sur le revenu). Sur option, le prix d'achat des actions et des obligations cotées peut être fixé à 20 % du prix de cession.</p>	Non	Non

Source : Direction de la législation fiscale

¹ Nouveau dispositif d'incitation à l'investissement dans les nouvelles sociétés instauré le 6/04/2012

Du point de vue formel, une précision devrait être apportée, concernant la cohérence entre le régime fiscal des gains de levée d'options sur titres et des attributions d'actions gratuites et le régime de déductibilité qui leur est applicable.

Ainsi, votre commission des finances a adopté un **amendement** précisant que les gains de levée d'options sur titres et attributions d'actions gratuites intervenus avant le 28 septembre 2012, qui resteront soumis au prélèvement forfaitaire libératoire, se verront appliquer le régime de CSG non déductible. En revanche, pour les gains et attributions postérieures à cette date, la soumission au barème de l'impôt sur le revenu impliquera la déductibilité de la CSG.

ARTICLE 7

(Art. 80 bis, 80 quaterdecies, 182 A ter, 200 A, 163 bis C du code général des impôts, art. L. 136-2, L. 136-5, L. 136-6, L. 137-14, L. 242-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 221-31 du code monétaire et financier)

Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de levée d'options sur actions et d'attribution d'actions gratuites

Commentaire : le présent article vise à imposer au barème progressif de l'impôt sur le revenu les gains de nature salariale constatés en matière d'actionnariat salarié.

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 décomposent ainsi :

- 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 comprise entre 5 % et 20 %) est, en revanche, assujetti 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 quatre ans à compter de la date d'attribution de l'option, **est respecté**. Dans le cas contraire, elle est assujettie 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).

Le code général des impôts prévoit par ailleurs que certaines opérations d'échange de titres à la suite d'offres publiques ne sont pas considérées comme des cessions. L'imposition n'intervient alors qu'à la cession des titres reçus à la suite de l'échange. On parle d'opérations intercalaires.

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 30 % par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012** (contre 14 % auparavant) : 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 10 % depuis la deuxième loi de finance rectificative pour 2012** (contre 8 % 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

	Régime fiscal	Régime social
Attribution des options		
1° Employeur		Contribution sociale patronale spécifique de 30 %
2° Bénéficiaire : <i>Rabais ≤ 5 % : zéro imposition</i>	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 deux ans</i>	- Si PVA < 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 30 % - Si PVA > taux = 41 %	Prélèvements sociaux (15,5 %) 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 deux ans</i>	- Si PVA < 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 18 % - Si PVA > taux = 30 %	Prélèvements sociaux (15,5 %) Contribution salariale (10 %) Total : 25,5 %
Plus-value de cession	Prélèvement forfaitaire libératoire (19 %)	Prélèvements sociaux (15,5 %)

Source : commission des finances

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 deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a prévu **l'augmentation des taux de ces contributions patronale et salariale** (hausse respective de 14 à 30 % et de 8 à 10 %).

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 %**.

Enfin, comme pour les stock-options, le code général des impôts prévoit des cas d'opérations intercalaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux engagements du Président de la République, l'article 7 du projet de loi de finances pour 2013 s'inscrit dans le cadre de l'alignement de la taxation des revenus du capital sur les revenus du travail.

Le présent article ayant été substantiellement réécrit par l'Assemblée nationale, seule une présentation succincte des principes sur lesquels reposait la version initiale sera présentée dans cette partie. Il s'agissait :

- **d'imposer au barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) les gains de nature salariale constatés en matière d'actionnariat salarié** - y compris les gains de levée d'options attribuées avant le 20 juin 2007 -, impliquant la suppression des taux d'imposition forfaitaire actuellement applicables pour les gains réalisés lors de la levée d'options sur titre et de l'acquisition d'actions gratuites ;

- **d'appliquer à ces revenus salariaux le système du quotient de droit commun, afin d'atténuer la progressivité de l'impôt** sur ces gains présentant souvent un caractère exceptionnel, d'un montant significatif, et ce

¹ *Durant cette période, le bénéficiaire n'est pas propriétaire des actions mais simplement titulaire d'un droit de créance.*

sans condition de montant mais au bénéfice des seuls titres détenus depuis plus de quatre ans¹ afin d'inciter à la conservation des titres ;

- de **supprimer la possibilité d'imputer une éventuelle moins-value** de cession des options sur titres et actions gratuites sur le gain de levée d'option ou d'acquisition d'actions gratuites correspondant ;

- de **prévoir diverses mesures de coordination** relatives au rabais excédentaire et au **dispositif de retenue à la source** applicable en cas de cession réalisée par un non-résident.

Enfin, ce nouveau dispositif prévoyait une **entrée en vigueur** pour les dispositions, cessions, conversions aux porteurs ou mises en location des titres intervenues à compter du 1^{er} janvier 2012, soit de manière **rétroactive**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif initial proposé par le Gouvernement a été substantiellement remanié lors de son examen à l'Assemblée nationale. En effet, sensible aux préoccupations exprimées par un certain nombre d'entrepreneurs, le Gouvernement a modifié le dispositif des articles 6² et 7, en déposant des amendements destinés à prendre en compte ces préoccupations et à améliorer les mesures proposées³.

Le principe central de l'**imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des gains de nature salariale constatés en matière d'actionnariat salarié** demeure.

Les modifications introduites par le Gouvernement visent principalement à **revenir sur la rétroactivité du dispositif** et à considérer les cessions de stock-options ou d'actions gratuites comme une cession de valeurs mobilières, les soumettant en conséquence au **régime de l'imposition sur les revenus, avec l'application d'abattements pour durée de détention**, tel que prévu par l'article 6 du présent projet loi de finances

¹ À compter de la date de levée pour les options sur titres et à compter de la date d'attribution définitive pour les actions gratuites.

² Voir le commentaire de l'article 6 du présent projet loi de finances.

³ Pour mémoire, l'Assemblée nationale a également adopté trois sous-amendements de nature rédactionnelle à l'amendement du Gouvernement, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert.

A. LES MODIFICATIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS (CGI)

1. La soumission au barème progressif de l'IR des gains de levée d'option et des plus-values de cession

S'agissant du volet fiscal du régime applicable aux stock-options, l'article 7 remanié procède à une **réécriture des dispositions contenues dans les articles 80 bis, 163 bis C et 200 A du code général des impôts (A du I)**. Le régime fiscal des stock-options relèvera désormais de l'article 80 bis modifié par cet article et de l'article 150-0 A du code général des impôts, tandis que l'article 163 bis C et le 6 de l'article 200 A du CGI sont abrogés (D et E du I du présent article).

Le **a) du 1° du A du I** du présent article prévoit tout d'abord que la plus-value d'acquisition sera désormais imposée dans la catégorie des traitements et salaires, et non plus comme des revenus de capitaux mobiliers.

Le **b) du 1° du A du I** reprend, au I de l'article 80 bis du CGI, la condition figurant actuellement à l'article 200 A, qui dispose que « *le prix d'acquisition des actions acquises avant le 1^{er} janvier 1990 est égal à la valeur de l'action à la date de la levée d'option* ».

Le **2° du A du I** de l'article 7 précise à quel moment est dû l'impôt. Deux cas se distinguent. **De façon générale, la plus-value d'acquisition sera imposée au titre de l'année de disposition, de cession, de conversion au porteur ou de mise en location des titres correspondants**. En revanche, en cas d'échange d'opération intercalaire, **l'impôt sera dû au titre de l'année de disposition, de cession, de conversion au porteur ou de mise en location des actions reçues en échange**.

Le **4° du A du I** procède à des coordinations, en complétant le III de l'article 80 bis pour préciser que les dispositions des I à II bis s'appliquent aussi lorsque l'option est accordée, dans les mêmes conditions, par une société dont le siège est situé à l'étranger et qui est mère ou filiale de l'entreprise dans laquelle le bénéficiaire exerce son activité. Dans ce cas, les obligations déclaratives incomberont à la filiale ou à la société mère française.

Le **5° du A du I** prévoit la soumission au barème de l'impôt sur le revenu de la plus-value de cession des stock-options, augmentée, le cas échéant, de la plus-value d'acquisition, dans les conditions prévues à l'article 150-0-A tel que modifié par le présent projet de loi de finances. Les abattements pour durée de détention prévus par l'article 6 s'appliqueraient donc à ces plus-values¹. De plus, **le 5° du A du I rétablit la possibilité d'imputer une éventuelle moins value de cession des options sur titres sur le gain de levée d'option correspondante, qui était supprimée dans l'article initial du Gouvernement**.

¹ Voir le commentaire de l'article 6.

2. La soumission au barème progressif de l'IR des gains d'acquisition des actions gratuites et des plus-values de cession

S'agissant du volet fiscal du régime applicable aux actions gratuites, l'article 7 remanié procède à une **réécriture de l'article 80 quaterdecies (B du I)**, par parallélisme avec le nouvel article 80 *bis* relatif aux stock-options. Le régime fiscal des actions gratuites relèvera désormais de l'article 80 *quaterdecies* modifié par l'article 7 du PLF 2013, et de l'article 150-0 A du code général des impôts, tandis que le 6 *bis* de l'article 200 A du CGI est abrogé (**D du I** du présent article).

Aux termes de l'article 80 *quaterdecies* tel que réécrit par le B du I du présent article, **le gain d'acquisition des actions gratuites sera imposé dans la catégorie des traitements et salaires**, alors que jusqu'à présent, il s'agissait d'une simple possibilité (6 *bis* de l'article 200 A).

De plus, comme pour les stock-options, **deux cas se distinguent concernant le moment auquel est dû l'impôt sur ce gain d'acquisition**. De façon générale, l'impôt devra être acquitté au titre de l'année au cours de laquelle le bénéficiaire a disposé de ses actions, les a cédées, converties au porteur ou mises en location. En revanche, en cas d'opérations intercalaires, **l'impôt sera dû au titre de l'année de disposition, de cession, de conversion au porteur ou de mise en location des actions reçues en échange**.

Il en sera de même en cas d'opérations d'apport d'actions à une société ou à un fonds commun de placement dont l'actif est exclusivement composé de titres de capital ou donnant accès au capital émis par la société, par une personne détenant moins de 10 % du capital de la société émettrice lorsque l'attribution a été réalisée au profit de l'ensemble des salariés de l'entreprise et que la société bénéficiaire de l'apport détient moins de 40 % du capital et des droits de vote de la société émettrice.

De surcroît, comme pour les stock-options, les dispositions précitées (I et II du nouvel article 80 *quaterdecies*) s'appliqueront en cas d'attribution effectuée dans les mêmes conditions, par une société dont le siège social est situé à l'étranger et qui est mère ou filiale de l'entreprise dans laquelle l'attributaire exerce son activité. **Dans ce cas, les obligations déclaratives incomberont à la filiale ou à la mère française**.

Le IV du nouvel article 80 *quaterdecies* prévoit la soumission au barème de l'impôt sur le revenu de la plus-value de cession des actions gratuites, dans les conditions prévues à l'article 150-0-A tel que modifié par l'Assemblée nationale. Ces plus-values bénéficieraient donc des abattements pour durée de détention prévus par l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013. De plus, **le IV précité rétablit la possibilité d'imputer une éventuelle moins-value de cession des actions gratuites sur le gain d'acquisition d'action gratuite correspondant, qui était supprimée dans l'article initial du Gouvernement**.

Enfin, le III de l'article procède à une coordination en remplaçant, à la première phrase du 2° de l'article L. 221-31 du code monétaire et financier, la référence « I *bis* de l'article 163 *bis* C » par la référence « II *bis* de l'article 80 *bis* ».

3. Les dispositions de coordination relatives à la retenue à la source

Le C du I procède à diverses mesures de coordination relatives au **dispositif de retenue à la source** applicable en cas de cession réalisée par un non-résident. Ces dispositions n'ont pas évolué entre l'article initial du Gouvernement et l'article remanié par l'Assemblée nationale.

La dernière loi de finances rectificative pour 2010 a institué une retenue à la source sur les gains de source française issus de la levée d'options sur titres à des personnes non domiciliées en France. Cette retenue est calculée selon les mêmes modalités que pour les résidents fiscaux français, avec les taux forfaitaires, et imputable sur le montant de l'impôt sur le revenu.

Le C du I de l'article 7 modifie donc l'article 182 A *ter* du CGI relatif à cette retenue à la source, pour tenir compte de la « barémisation » des plus-values d'acquisition. De même, l'article 182 A *ter* précité, également relatif à la retenue à la source sur les gains de source française issus de l'attribution d'actions gratuites, est modifié pour tenir compte de la « barémisation » des gains d'acquisition.

On s'attardera plus particulièrement sur les dispositions relatives aux cessions de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE). Pour mémoire, ce dispositif a été instauré par la loi de finances pour 1998 dans l'objectif de permettre aux jeunes entreprises de fidéliser, à travers un intéressement à leur capital, des salariés qu'elles ne pouvaient s'offrir au regard de leur capacité financière limitée. **Il s'agit ici de maintenir une incitation fiscale forte en faveur de cette catégorie de placements concernant les salariés de PME innovantes.** Ainsi, le régime spécifique favorable des BSPCE n'est pas modifié par le présent article, ni par l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013.

B. LES MODIFICATIONS DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (CSS)

Le **II** du présent article procède à l'aménagement du régime social des stock-options et des actions gratuites.

1. L'assujettissement des plus-values d'acquisition à la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement

L'Assemblée nationale a également adopté un sous-amendement à l'amendement du Gouvernement, à l'initiative de notre collègue député

Christian Eckert, qui prévoit par coordination **l'assujettissement des plus-values d'acquisition à la CSG sur les revenus d'activité et non plus à la CSG sur les revenus du patrimoine** :

- le **A du II de l'article 7** complète le II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, relatif à la contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement, afin d'inclure dans son assiette les plus-values d'acquisition des stock-options et des actions gratuites. Cette mesure est cohérente, dans la mesure où les gains précités sont désormais considérés comme des traitements et salaires (*cf. supra*) ;

- le **B du II** prévoit que la CSG sur les plus-values d'acquisition sera recouvrée selon les mêmes modalités que la contribution sociale sur les revenus du patrimoine, et non pas selon les règles de recouvrement des cotisations sociales.

Par coordination, le **C du II** supprime la référence aux « *avantages définis aux 6 et 6 bis de l'article 200 A du même code* », puisque ces deux alinéas sont abrogés (*cf. supra*).

2. Une majoration du taux de la contribution salariale spécifique sur les stock-options

La CSG sur les revenus du patrimoine ayant un taux de 15,5 % contre 8 % pour la CSG sur les revenus d'activité, **notre collègue député Christian Eckert a proposé de compenser le différentiel par une hausse à due concurrence, soit 7,5 %, de la contribution salariale** sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites prévue à l'article L. 137-14 du code de la sécurité sociale (deuxième alinéa du 2° du D du II du présent article). La contribution est assise sur le montant des plus-values d'acquisition.

Par coordination, le **1° du D du II** remplace les mots « *de 10 % assise sur le montant des avantages définis aux 6 et 6 bis de l'article 200 A* », par les mots « *assise sur le montant des avantages mentionnés au I des articles 80 bis et 80 quaterdecies* ».

Par ailleurs, les dispositions adoptées à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, visent à **rétablir un dispositif d'incitation à la détention longue des titres, en proposant une majoration de cinq points du taux de la contribution salariale spécifique**, qui passerait de 17,5 % à 22,5 % en cas de non-respect d'une période d'indisponibilité de quatre ans pour les stock-options, et de deux ans pour les actions gratuites (3^{ème} alinéa du 2° du D du II de l'article 7). Est précisé par ailleurs que les opérations intercalaires n'interrompraient pas la période d'indisponibilité, comme c'est le cas dans le régime actuel.

En contrepartie, le **1° du E du II** exclut de l'assiette des cotisations sociales sur les rémunérations ou gains versés aux travailleurs salariés et

assimilés les plus-values d'acquisition des stock-options, et le 2 ° du E du II fait de même en ce qui concerne les attributions gratuites d'action.

C. LE RÉCAPITULATIF DES MESURES PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE ET LEURS MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

1. Récapitulatif des mesures proposées par le présent article

Les deux tableaux ci-après synthétisent les nouveaux régimes fiscaux et sociaux applicables, respectivement aux stock-options et aux actions gratuites, tels qu'ils ressortent de l'article 7 adopté par l'Assemblée nationale :

Le nouveau régime applicable aux stock-options prévu par l'article 7 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale

	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux
Gain de levée d'option	Barème progressif (traitements et salaires) Possibilité d'imputer l'éventuelle moins-value de cession de titres sur ce gain	- exclusion des gains de l'assiette des cotisations sociales (à l'exclusion des rabais excédentaires) ; - prélèvements sociaux sur les revenus d'activité (CSG/CRDS au taux de 8 %) ; - contribution salariale spécifique au taux de 17,5 % (au lieu de 10 % antérieurement) majoré à 22,5 % en cas de non-respect d'une période d'indisponibilité de quatre ans à compter de la date d'attribution ; - contribution patronale lors de l'attribution de 30 %.
Plus-value de cession	Barème progressif (plus-values mobilières)	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (15,5 %)

Source : DGFîP

**Récapitulatif du nouveau régime applicable aux actions gratuites prévu
par l'article 7 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale**

	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux
Gain d'attribution	Barème progressif (traitements et salaires) Possibilité d'imputer l'éventuelle moins value de cession de titres sur ce gain	- exclusion des gains de l'assiette des cotisations sociales ; - prélèvements sociaux sur les revenus d'activité (CSG/CRDS au taux de 8 %) ; - contribution salariale spécifique au taux de 17,5 % (au lieu de 10 % antérieurement) majoré à 22,5 % en cas de non-respect d'une période d'indisponibilité de deux ans à compter de l'attribution définitive (ce qui aboutit en pratique à une indisponibilité de quatre ans à compter de l'attribution) ; - contribution patronale lors de l'attribution de 30 %.
Plus-value de cession	Barème progressif (plus-values mobilières)	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (15,5 %)

Source : DGFIP

2. Les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 7

Le **IV de l'article 7** prévoit, enfin, les modalités d'entrée en vigueur de ses dispositions.

Le Gouvernement est revenu sur les dispositions initiales de l'article 7 qui prévoyaient une entrée en vigueur rétroactive du dispositif.

Aux termes du **IV de l'article 7** tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, **l'ensemble des mesures prévues (les I à III de l'article) seront donc applicables aux options sur titres et aux actions gratuites attribuées à partir du 28 septembre 2012**, qui correspond à la date de l'adoption du projet de loi de finances pour 2013 par le Conseil des ministres.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article a pour objet de mettre en œuvre les engagements du Président de la République relatifs à l'alignement de la taxation des revenus du capital sur celle des revenus du travail.

Il s'agit d'abord d'une **mesure de justice fiscale**, qui permet d'opérer un rapprochement bienvenu de la taxation spécifique de l'actionnariat salarié avec celle de l'ensemble des revenus du travail. De plus, cet article introduit davantage de **cohérence** entre les régimes fiscal et social applicables aux stock-options et aux actions gratuites.

D'après l'évaluation préalable du présent article, cette nouvelle fiscalité se traduirait par un **gain supplémentaire supérieur à 40 millions d'euros**, tout en faisant davantage de gagnants que de perdants, le nombre de ces derniers étant estimé à 7 000 (pour les stock-options).

Enfin, il faut saluer l'introduction d'une **mesure incitant à la détention longue des titres, ainsi que le maintien du dispositif applicable aux BSPCE**, outil utile de soutien aux jeunes entreprises innovantes. Il est donc faux de prétendre que cet article n'opère aucune distinction entre les grandes et les petites entreprises.

ARTICLE 8

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

Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité

Commentaire : le présent article crée une contribution exceptionnelle de 18 % sur la fraction des revenus d'activité professionnelle qui excède 1 million d'euros au titre des revenus des années 2012 et 2013.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ENGAGEMENT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE TENDANT À PORTER LA TAXATION MARGINALE DES TRÈS HAUTS REVENUS À 75 %

Le présent article a pour objet de mettre en œuvre un engagement du Président de la République formulé le 27 février dernier¹, pendant la campagne électorale, tendant à instaurer une taxation globale de 75 % des revenus supérieurs à un million d'euros.

Le I du présent article prévoit la création d'un article 223 *sexies* A dans le code général des impôts, inséré dans une section intitulée « Contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité ».

Cette imposition sur le revenu n'entre pas dans le barème de l'IR prévu à l'article 197 du même code et se distingue de la « **contribution exceptionnelle sur les hauts revenus** » instaurée par la loi de finances pour 2012 et codifiée à l'article 223 *sexies* du code précité².

¹ Invité le lundi 27 février de l'émission « Parole de candidat » sur TF1, François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle, annonçait la création d'un taux d'imposition à 75 % pour les revenus au-dessus d'un million d'euros par an en ajoutant que les revenus du capital devaient être taxés comme les revenus du travail.

² Cette contribution dite « Fillon » sur les hauts revenus se compose de deux tranches d'imposition :

- une tranche taxée à 3 % pour la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 250 000 euros et inférieure ou égale à 500 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et à la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 500 000 euros et inférieure ou égale à 1 000 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune ;
- une tranche taxée à 4 % pour la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 500 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et à la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 1 000 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune.

Cette contribution sur le revenu fiscal de référence du foyer fiscal est applicable à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 et jusqu'à l'imposition des revenus de l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul.

En pratique, le taux global de taxation de 75 % de la fraction des revenus d'activité qui excède 1 million d'euros est obtenu par la création d'une nouvelle contribution de 18 % qui tient compte de la somme des autres prélèvements sur le revenu, à savoir :

- 8 % de prélèvements sociaux sur les revenus d'activité au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), soit 7,5 % et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), soit 0,5 % ;

- 45 % d'imposition au taux marginal de la tranche supérieure du barème de l'IR pour les revenus supérieurs à 150 000 euros ;

- 4 % au titre de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus précitée.

Le taux de la nouvelle contribution exceptionnelle de solidarité, fixé à 18 %, permet, en l'additionnant à ceux des autres composantes de l'imposition des revenus d'activité, de parvenir à un taux global de 75 % (8 + 45 + 4 + 18 = 75).

Le 1 de l'article 223 *sexies* A institue « à la charge des personnes physiques, dans les conditions de l'article 4 A¹, une contribution exceptionnelle de 18 % sur la fraction de leurs revenus d'activité professionnelle qui excède 1 000 000 euros ». Cette imposition est donc individualisée et ne prend pas en compte de critère conjugal ou familial, à l'instar du prélèvement de la CSG.

Il en ressort que, dans un couple, seul le revenu de chaque conjoint est pris en compte. Si un seul des membres du foyer travaille et perçoit 1,2 million d'euros, la fraction supérieure à 1 million d'euros, soit 200 000 euros, donne lieu à un prélèvement de 36 000 euros. En revanche, si les deux conjoints perçoivent chacun 600 000 euros, aucune contribution exceptionnelle de solidarité n'est due.

Cette individualisation de la taxe répond au souhait exprimé par le Président de la République de limiter les rémunérations excessives, le volet familial étant par ailleurs traité au moyen de l'imposition au barème de l'IR par part de quotient familial.

B. L'ASSIETTE DE TAXATION DES TRÈS HAUTS REVENUS

L'assiette de cette taxe prise en compte pour l'établissement de la contribution est constituée de la somme des revenus nets imposables à l'impôt sur les revenus suivants :

¹ L'article 4 A du code général des impôts définit les principes de territorialité de l'impôt et les modalités d'application aux personnes physique qui ont leur domicile fiscal en France ou, si elles résident à l'étranger, les conditions d'imposition au titre des revenus de source française.

- les traitements et salaires, à l'exception des allocations chômage et de préretraite, et les revenus assimilés tels que les jetons de présence spéciaux¹ et indemnités des élus pour leur montant net de frais d'emploi ;

- les rémunérations allouées aux gérants et associés de sociétés à responsabilité limitée et entreprises assimilées ;

- les bénéfices industriels ou commerciaux (BIC), les bénéfices non commerciaux (BNC) et les bénéfices agricoles (BA) ;

- les revenus soumis aux versements obligatoires au titre du régime de la microentreprise des travailleurs indépendants ;

- les avantages, distributions ou gains (levées d'options sur titre, distribution gratuites d'actions ou *carried interest*) qui n'auraient pas été soumis aux contributions sociales spécifiques de 10 % ou de 30 %².

N'entrent pas dans l'assiette de la contribution les revenus qui n'ont pas un caractère professionnel tels que les revenus de remplacement (pensions, retraites, allocations chômage), les bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux ou bénéfices agricoles qui ne résultent pas d'une activité professionnelle mais de la gestion d'un patrimoine privé, et les revenus du patrimoine qui deviennent soumis au barème de l'IR en application de plusieurs articles du présent projet de loi de finances.

C. UN RENDEMENT FISCAL ESTIMÉ À 210 MILLIONS D'EUROS

Le II du présent article prévoit que la contribution exceptionnelle de solidarité s'applique pour une durée limitée à deux ans, au titre des revenus des années 2012 et 2013.

Le gain fiscal escompté, dès 2013, est estimé à 210 millions d'euros pour un nombre de contribuables concernés d'environ 1 500, soit une hausse d'impôt moyenne de 140 000 euros.

En réalité, cette estimation est comprise dans une fourchette basse de 191 millions d'euros, où les gains de levée d'option ne sont pas comptabilisés, et haute de 242 millions d'euros, en prenant en compte les gains de levée d'option.

Ces simulations sont présentées dans les deux tableaux ci-après, lesquels présentent le montant moyen de la contribution exceptionnelle de solidarité par décile de revenus à partir de 1 000 000 euros.

¹ En revanche, les jetons de présence ordinaires qui sont des revenus de capitaux mobiliers ne sont pas pris en compte car ils sont soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine au taux de 15,5 %.

² Le cumul de ces contributions sociales spécifiques avec la contribution exceptionnelle de solidarité conduirait à un taux global d'imposition supérieur à 75 %.

**La distribution par déciles de la contribution exceptionnelle de solidarité à 18 %
(hors gains de levée d'option)**

Quantile	Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Effectif	Gain budgétaire	Montant moyen de contribution exceptionnelle de solidarité	Assiette moyenne de la contribution exceptionnelle de solidarité
1	-	1 094 102 €	137	3 025 308 €	22 083 €	122 681 €
2	1 094 762 €	1 174 318 €	137	2 605 185 €	19 016 €	105 644 €
3	1 174 347 €	1 279 493 €	137	4 250 939 €	31 029 €	172 382 €
4	1 280 116 €	1 392 162 €	137	6 172 609 €	45 056 €	250 308 €
5	1 392 725 €	1 571 577 €	137	9 033 587 €	65 939 €	366 325 €
6	1 571 962 €	1 761 951 €	137	12 641 363 €	92 273 €	512 626 €
7	1 763 872 €	2 049 700 €	137	16 346 641 €	119 319 €	662 881 €
8	2 051 186 €	2 428 269 €	137	23 333 989 €	170 321 €	946 228 €
9	2 449 440 €	3 527 671 €	137	34 695 237 €	253 250 €	1 406 944 €
10	3 529 192 €		136	78 979 090 €	580 729 €	3 226 270 €
TOTAL			1 369	191 083 948 €	139 579 €	775 440 €

**La distribution par déciles de la contribution exceptionnelle de solidarité à 18 %
(avec les gains de levée d'option)**

Quantile	Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Effectif	Gain budgétaire	Montant moyen de contribution exceptionnelle de solidarité	Assiette moyenne de la contribution exceptionnelle de solidarité
1	-	1 091 956 €	151	3 146 958 €	20 841 €	115 782 €
2	1 092 278 €	1 173 420 €	151	2 841 265 €	18 816 €	104 535 €
3	1 173 429 €	1 275 826 €	151	4 441 936 €	29 417 €	163 427 €
4	1 276 081 €	1 386 188 €	151	6 672 197 €	44 187 €	245 482 €
5	1 386 303 €	1 558 034 €	151	9 857 373 €	65 281 €	362 670 €
6	1 564 439 €	1 755 972 €	151	13 638 881 €	90 324 €	501 798 €
7	1 757 756 €	2 035 690 €	151	18 162 425 €	120 281 €	668 227 €
8	2 038 315 €	2 422 983 €	151	26 233 149 €	173 729 €	965 164 €
9	2 427 640 €	3 485 085 €	150	38 738 422 €	258 256 €	1 434 757 €
10	3 494 805 €		150	118 879 403 €	792 529 €	4 402 941 €
TOTAL			1 508	242 612 009 €	160 883 €	893 796 €

Source : direction de la législation fiscale

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, sur avis favorable du Gouvernement, deux amendements, l'un d'entre eux étant rédactionnel.

L'autre amendement, de coordination avec les articles 6 et 7 précédemment examinés, vise à exclure les stock-options et distributions d'actions gratuites soumises à la contribution sociale spécifique de 30 % ainsi que l'ensemble des *carried interest*, y compris ceux qui sont imposés au titre des traitements et salaires et qui ne sont pas soumis à la contribution salariale de 30 % (cette catégorie de *carried interest* étant considéré comme un reliquat, sans impact budgétaire, de ceux attribués entre le 30 juin 2009 et le 1^{er} janvier 2010).

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La contribution exceptionnelle constitue l'un des éléments du dispositif prévu par le présent projet de loi de finances pour améliorer la justice et la progressivité de la fiscalité des revenus. A ce titre, il complète la revalorisation de la décote, la création d'une tranche supplémentaire de 45 % pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par part, l'abaissement du plafond du quotient familial et le plafonnement global des niches fiscales à 10 000 euros.

Cette contribution s'ajoute à l'ensemble des dispositifs d'imposition des revenus (CSG, IR, contribution « Fillon »).

Illustration de la progressivité des quatre catégories d'impositions sur le revenu pour un célibataire (CSG, IR, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et contribution exceptionnelle de solidarité)

Seuils d'entrée d'imposition (en euros)	CSG CRDS	Barème de l'IR		CEHR*	CES**
1 000 000	8 %			4 %	18 %
500 000					3 %
250 000					
150 000					
70 831		41 %			
26 421		30 %			
11 897		14 %			
5 964		5,5 %			
1		0 %			

* Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus

** Contribution exceptionnelle de solidarité

Applicable au titre des revenus de 2012 et de 2013, cette contribution témoigne de la nécessité de produire des efforts exceptionnels dans les périodes exceptionnelles. En l'espèce, il s'agit d'associer nos concitoyens percevant les plus hauts revenus au respect de l'objectif, assigné à la France par la Commission européenne et le Conseil, de mettre fin à sa situation de déficit excessif à la fin de l'année 2013.

*

Votre commission des finances a adopté un **amendement** de précision au présent article.

ARTICLE 9

(Art. 885 A, 885 G quater (nouveau), 885 O ter, 885 U, 885 V, 885 V bis (rétabli), 885 W, 990 J, 1727 du code général des impôts, art. 1^{er} de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011)

Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

Commentaire : le présent article procède à une réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, qui se traduit par le rétablissement d'un barème progressif et d'un dispositif de plafonnement, ainsi que par la consolidation de son assiette et le renforcement des modalités de contrôle et de sanction de l'administration en matière d'ISF.

I. LE DROIT EXISTANT

L'impôt de solidarité sur la fortune a beaucoup évolué depuis sa création en 1982, sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes (IGF). Supprimé par la loi de finances rectificative de juillet 1986, cet impôt fut rétabli en 1989 sous son nom actuel. De nombreuses évolutions ont eu lieu entre 1989 et 2011¹, date de la dernière réforme d'ampleur de l'ISF.

A. L'ISF AVANT LA RÉFORME DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2011

1. Les principales caractéristiques de l'ISF

L'ISF créé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989, 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 au France de l'ISF 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

¹ Sur ce point, votre rapporteur général vous renvoie au commentaire très détaillé de notre collègue Christian Eckert (Projet de loi de finances pour 2013, rapport général, n° 251, tome 2, commentaire de l'article 9).

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, jusqu'en 2011, une réduction de 150 euros par personne à charge.

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, par ailleurs, que l'ISF se distingue de l'autre impôt sur la détention du patrimoine, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), 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**.

A cet égard, **il s'agit 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 et l'Espagne).

2. Les modalités d'imposition

Aux termes de l'article 885 U du code général des impôts dans sa version antérieure à la réforme de juillet 2011, le tarif applicable pour l'ISF comportait six tranches, allant de 0,55 % à 1,80 %.

Le barème de l'ISF avant la réforme de juillet 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

3. Plusieurs mécanismes de plafonnement

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 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'élevait à près de 4,5 milliards d'euros en 2010.

B. LA RÉFORME DE 2011 A SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ L'ISF

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

De façon moins substantielle, la réduction de 150 euros par personne à charge a été portée de 150 à 300 euros, à l'initiative des députés Marc Le Fur et Hervé Mariton.

La contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012

Afin de respecter une promesse de campagne du président de la République, qui s'était engagé à rétablir l'ancien barème de l'ISF, et de garantir un rendement équivalent à celui que l'impôt procurait en 2010, l'article 4 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a instauré, pour la seule année 2012, une **contribution exceptionnelle sur la fortune**.

En conséquence, les redevables de l'ISF ont été également redevables, au titre de l'année 2012, d'une « contribution exceptionnelle sur la fortune » assise sur la **même assiette que l'ISF**. Toutefois, les personnes ne résidant plus en France à la date du 4 juillet 2012 n'étaient redevables de cette 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.

La contribution était acquittée selon le barème de l'ISF applicable avant la réforme de juillet 2011. Toutefois, le seuil d'assujettissement à l'impôt, fixé par cette même réforme, à 1,3 million d'euros au lieu de 800 000 euros, n'a pas été remis en cause à cette occasion.

Le montant de l'ISF dû pour 2012 est imputable sur la contribution, de façon à ce que, pour les redevables de l'ISF en 2012, **la somme des deux impôts soit égale au moment de l'ISF qui aurait été dû en 2012, sans la réforme de 2011**.

L'imputation de l'ISF doit avoir lieu avant la prise en compte des éventuelles réductions d'impôt au titre des personnes à charge (article 885 V du CGI), des investissements au capital de PME (article 885-0 V *bis* du CGI) ainsi que des dons à certaines structures reconnues d'utilité publique (article 885-0 V *bis* A du CGI), dont les effets ne seraient ainsi pas annulés. A l'inverse, **l'excédent potentiel d'ISF ne sera pas restitué**.

Le rendement de cette contribution exceptionnelle est estimé à **2,3 milliards d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **revenir sur la réforme de 2011 en procédant à une nouvelle refonte de l'impôt de solidarité sur la fortune**. Cela se traduirait par le rétablissement d'un barème progressif et d'un dispositif de plafonnement, ainsi que par la consolidation de son assiette et le renforcement des modalités de contrôle et de sanction de l'administration en matière d'ISF.

A. LE RÉTABLISSEMENT D'UN BARÈME PROGRESSIF DE L'ISF

Conformément à l'engagement du Président de la République, le présent article se traduit d'abord par le **retour à un barème progressif** de l'ISF, avec une tranche supérieure à 1,5 % à partir de 10 millions d'euros. Il s'agit par là d'augmenter le rendement de l'impôt et de renforcer son équité.

1. Le barème proposé

Le **D du I** du présent article tend ainsi à modifier l'article 885 U du CGI afin de rétablir un barème progressif de l'ISF à cinq tranches, soit une tranche de moins que le barème existant avant la réforme de 2011.

Nouveau barème de l'ISF prévu par l'article 9 du PLF 2013

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	0,50
Supérieure à 1 310 000 euros et inférieure ou égale à 2 570 000 euros	0,70
Supérieure à 2 570 000 euros et inférieure ou égale à 5 000 000 euros	1
Supérieure à 5 000 000 euros et inférieure ou égale à 10 000 000 euros	1,25
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50

Source : article 9 du projet de loi de finances pour 2013

Il faut noter qu'aux termes de l'article 990 J du code général des impôts¹, le taux de la tranche marginale supérieure du barème s'applique également pour le calcul du prélèvement sur les biens, droits et produits placés dans un trust. A cet égard, le **G du I** procède à une coordination rédactionnelle pour supprimer une référence devenue inutile.

¹ Cet article, issu de l'article 14 de la première loi de finances rectificative pour 2011, prévoit l'application d'un prélèvement sui generis sur les avoirs placés dans un trust dû en l'absence de déclaration à l'ISF des biens concernés.

2. Le seuil d'imposition

Le **A du I** vise à modifier l'article 885 A du code général des impôts afin de conserver l'exonération d'ISF bénéficiant aux contribuables des deux premières tranches d'imposition, soit jusqu'à 1 310 000 euros, depuis la réforme de 2011.

Comme notre collègue député Christian Eckert le rappelle dans son rapport précité, « *les contribuables concernés ne participaient que faiblement au rendement de l'ISF, avec moins de 10 % de ses recettes, alors qu'ils avaient toujours représenté numériquement une part importante de ses assujettis* », du fait notamment de la forte hausse des prix immobiliers constatée depuis le début des années 2000. De fait, entre 2000 et 2010, le nombre de redevables de cette tranche était passé de 113 209 à 310 707.

3. Un mécanisme de décote

Par ailleurs, pour atténuer les effets de seuils, **un dispositif de décote¹ est prévu pour les patrimoines nets taxables compris entre 1 310 000 euros, seuil d'assujettissement à l'ISF, et 1 410 000 euros (D du I du présent article)**, afin de limiter le montant de l'ISF dû en raison du passage immédiat dans la troisième tranche à 0,7 %. D'après l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances, **ce mécanisme permettrait de réduire de moitié le montant de l'impôt des redevables** atteignant le seuil d'imposition à l'ISF, soit un impôt de l'ordre de 1 275 euros au lieu de 2 550 euros.

B. LE RÉTABLISSEMENT D'UN PLAFONNEMENT DE L'ISF

Par ailleurs, afin de se conformer à la décision n° 2012-654 DC du Conseil constitutionnel rendue sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, il est proposé de rétablir dans le code général des impôts (CGI) un article 885 V *bis* relatif au plafonnement de l'impôt.

¹ Pour mémoire, ce mécanisme de lissage avait été instauré par la première loi de finances rectificative de juillet 2011.

Extrait de la décision n° 2012-654 DC du Conseil constitutionnel

« Considérant, en troisième lieu, que, pour ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, le législateur a, depuis la création de l'impôt de solidarité sur la fortune par la loi du 23 décembre 1988 (...), inclus dans le régime de celui-ci des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre des revenus et produits de l'année précédente à une fraction totale des revenus nets de l'année précédente ; que, si, dans la loi du 29 juillet 2011 (...), le législateur a pu abroger, à compter de l'année 2012, l'article 885 V bis du code général des impôts relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune sans méconnaître la Constitution, c'est en raison de la forte baisse concomitante des taux de cet impôt ; **que le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques** ».

Source : considérant 33 de la décision n° 2012-654 du 9 août 2012 sur la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012

Le nouveau plafonnement prévu est calibré de façon à ce que la somme de l'ISF et des impositions liées au revenu (y compris CSG et CRDS) n'excède pas 75 % des revenus du contribuable (**E du I**).

Toutefois, les **revenus capitalisés seront pris en compte** dans cette définition, afin de limiter les comportements d'optimisation¹.

1. Les impositions et les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement

Aux termes du nouvel article 885 V bis, « l'impôt de solidarité sur la fortune du redevable ayant son domicile fiscal en France est réduit de la différence entre, d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant imputation des seuls crédits d'impôts représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger et des retenues non libératoires, et, d'autre part, 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente, après déduction des seuls déficits catégoriels dont l'imputation est autorisée par l'article 156, ainsi que des revenus exonérés d'impôt sur le revenu et des produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année en France ou hors de France ».

¹ Cet élargissement du champ des revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement est « compensé » par le choix d'un taux de 75 % au lieu du taux de 80 % appliqué entre 1991 et 2011. Cela explique aussi pourquoi le plafonnement du plafonnement n'a pas été rétabli.

Le champ des impositions pris en compte pour le calcul du plafonnement est plus restreint que celui du bouclier fiscal. En effet, il concerne l'ISF, l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, tandis que le bouclier fiscal intégrait l'ensemble des impôts directs (en particulier les impôts locaux tels que la taxe d'habitation et les taxes foncières).

S'agissant des revenus retenus pour le calcul du plafonnement, sont considérés, comme dans l'ancien plafonnement, les revenus **nets** de frais professionnels de l'année précédente, les revenus exonérés d'impôt sur le revenu, et les produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année. **En revanche, le champ des revenus est étendu aux revenus capitalisés.**

2. La prise en compte des revenus capitalisés dans le champ du plafonnement

Le nouvel article 885 V *bis* procède ainsi à un **élargissement des revenus pris en compte pour calculer le plafonnement, qui a pour effet de limiter le montant du plafonnement.**

La liste de ces revenus est définie dans le II du nouvel article 885 V *bis* :

- les **intérêts des plans d'épargne logement**, lors de leur inscription en compte, pour les intérêts courus sur des plans de plus de dix ans ouverts avant le 1^{er} mars 2011 et sur les plans ouverts à compter de cette même date ;

- les **produits capitalisés** au cours de l'année sur des bons de capitalisation et des **contrats d'assurance-vie** ;

- les **produits capitalisés dans les trusts** tels que définis à l'article 792-0 *bis* du CGI¹ entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année précédente ;

- le **bénéfice distribuable d'une société passible de l'impôt sur les sociétés** n'exerçant pas de manière prépondérante une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, lorsque « *les droits détenus dans les bénéficiaires de la société par le redevable, directement ou par personne interposée, ou par l'intermédiaire du conjoint ou du concubin notoire, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, ont dépassé ensemble 25 % de ces bénéficiaires à un moment quelconque au cours des cinq dernières années* », qui seraient considérés comme disponibles. Il s'agit donc concrètement d'intégrer les **sommes en attente au sein de sociétés holdings familiales**. Cette disposition vise l'un des principaux moyens de contournement de l'ISF par une minoration artificielle de ses revenus ;

¹ On entend par *trust* l'ensemble des relations juridiques créées dans le droit d'un Etat autre que la France par une personne qui a la qualité de constituant, par acte entre vifs ou à cause de mort, en vue d'y placer des biens ou droits, sous le contrôle d'un administrateur, dans l'intérêt d'un ou de plusieurs bénéficiaires ou pour la réalisation d'un objectif déterminé.

- les plus-values ayant donné lieu à sursis d'imposition, au titre de l'année d'opération ayant donné lieu au sursis, ainsi que les gains nets placés en report d'imposition.

Enfin, le III du nouvel article 885 V *bis* du CGI prévoit une déduction des revenus déjà réputés réalisés l'année de leur réalisation effective, afin de **ne pas prendre en compte deux fois un revenu** (la première fois lorsqu'il est réalisé, la seconde fois lorsqu'il est réellement perçu). Dans la même logique, il est prévu que, lorsque l'impôt sur le revenu a frappé des revenus de personnes dont les biens n'entrent pas dans l'assiette de l'ISF, il sera réduit selon le pourcentage du revenu de ces personnes par rapport au revenu total.

Enfin, les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement sont déterminés hors exonérations, seuils, réductions et autres abattements, à l'exception de ceux qui concernent les frais professionnels.

Ce plafonnement, imposé dans la décision précitée du Conseil constitutionnel, s'inscrit donc en **rupture avec le « bouclier fiscal »**. En effet, l'approche retenue par le Gouvernement est de **prendre en compte les revenus réels** dans le calcul du plafonnement, **quand le bouclier fiscal appréciait les revenus après abattements et exonérations**, ce qui était de nature à favoriser l'optimisation fiscale des contribuables concernés.

Par ailleurs, le nouveau plafonnement fera l'objet d'une autoliquidation par les contribuables et non plus par la voie dite « contentieuse », au travers d'une restitution au redevable par l'administration fiscale.

C. LES AUTRES MESURES

Le présent article prévoit par ailleurs d'autres types de mesures, relatives à la **consolidation de l'assiette de l'ISF** et au **renforcement des modalités de contrôle et de recouvrement de l'impôt**.

1. La consolidation de l'assiette de l'ISF

Le **B du I** vise à créer un nouvel article 885 G *quater* modifiant les règles de déduction du passif, en supprimant la possibilité pour les contribuables de déduire de la valeur des biens taxables les dettes contractées pour l'acquisition ou dans l'intérêt de biens qui ne sont pas pris en compte pour l'assiette de l'ISF ou qui en sont exonérés. **Concrètement, il limite donc la déduction des dettes aux seules dettes se rapportant à des actifs taxables.**

Par ailleurs, le **C du I** tend à modifier l'article 885 O *ter* du CGI relatif aux biens professionnels pour procéder à une **clarification de l'intégration, dans le patrimoine taxable à l'ISF, de la part non professionnelle des titres**, correspondant aux éléments du patrimoine social

non nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale d'une société détenue par le contribuable, directement ou indirectement. Comme le relève Christian Eckert dans son rapport précité, « *l'objectif consiste à éviter des transferts abusifs dans le patrimoine de la société de biens du patrimoine non professionnel des actionnaires les plus importants* ».

2. L'amélioration du contrôle et du recouvrement de l'ISF

a) Les dispositions relatives aux obligations déclaratives

Le **F du I** du présent article propose de modifier les dispositions de l'article 885 W, relatif aux obligations déclaratives des redevables de l'ISF, qui concernent les contribuables dont le patrimoine net est inférieur à 3 millions d'euros. Pour mémoire, la réforme de 2011 avait substantiellement allégé les modalités déclaratives de cette catégorie de redevables. Ceux-ci devront donc désormais mentionner la valeur **brute** et nette de leur patrimoine, en cochant une ligne supplémentaire dans la déclaration annuelle de revenus. La connaissance du patrimoine brut des contribuables est en effet une **donnée essentielle à l'administration fiscale pour pouvoir évaluer le montant des exonérations qui s'appliquent**.

b) Les disposition relatives au calcul de l'intérêt de retard

Le **H du I** du présent article vise à compléter l'article 1727 du CGI, relatif aux modalités d'application de l'intérêt de retard qui s'ajoute, le cas échéant, aux sanctions prévues par le CGI, de façon à prévoir qu'en « *matière d'ISF, le point de départ du calcul de l'intérêt de retard est le 1^{er} juillet de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie* » pour les redevables dont le patrimoine net est inférieur à 3 millions d'euros. Il s'agit ici **d'aligner la date du point de départ du calcul de l'intérêt de retard pour ceux-ci sur celle des autres redevables de l'ISF**. En effet, la date du 1^{er} juillet est déjà applicable pour les contribuables dont le patrimoine est supérieur à 3 millions d'euros, qui effectuent leur déclaration d'ISF pour le 15 juin, en même temps que leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Toutefois, une **disposition transitoire** est prévue au titre de l'année 2012. Dans ce cas, le point de départ du calcul de l'intérêt de retard resterait fixé au 1^{er} décembre 2012.

c) Les dispositions relatives au contrôle fiscal

Le **III** du présent article propose de **rendre applicable au contrôle de l'ISF 2011 les dispositions de contrôle instaurées par la réforme de 2011, qui devaient s'appliquer à partir de l'ISF 2012**. Cette mesure concernerait les redevables dont le patrimoine est compris entre 1,3 million et 3 millions d'euros, s'étant acquittés de leur obligation déclarative, et ne

porterait que sur les contrôles initiés à partir de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2013, conformément au principe de non-rétroactivité.

D. LE GAIN ATTENDU POUR L'ETAT ET LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

1. Le gain attendu de cette réforme pour l'Etat

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, le gain attendu pour l'Etat de cette refonte de l'ISF s'élèverait à **un milliard d'euros**, compte tenu du plafonnement, lequel amoindrit les recettes de 600 millions d'euros.

2. Les modalités d'entrée en vigueur du nouvel ISF

Aux termes du **IV** du présent article, les dispositions relatives à la réforme de l'ISF prévues dans le I s'appliqueraient à l'ISF dû à compter de l'année 2013.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **huit amendements** à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, sur cet article :

- trois amendements sont d'ordre **réactionnel** ;

- trois amendements concernent les seuils du barème de l'ISF et le calcul de la décote. L'Assemblée nationale a ainsi **ramené le seuil d'entrée dans l'ISF de 1,31 million d'euros à 1,3 million** (comme en 2011 et en 2012 et comme pour la contribution exceptionnelle). Par coordination, deux amendements de même inspiration modifient le seuil supérieur de la décote de 1 410 000 à 1 400 000 euros, ainsi que le calcul de cette décote¹.

- un **amendement supprimant la réduction de 300 euros par personne à charge au titre de l'ISF** ;

- et un amendement abaissant le seuil des obligations déclaratives renforcées pour les redevables de l'ISF à 2,57 millions d'euros (au lieu de 3 millions d'euros), afin de faire correspondre ce montant avec celui de l'une des tranches du nouveau barème.

¹ Avec le seuil de 1 300 000 euros, le redevable paiera 1 250 euros d'ISF au lieu de 2 500 euros, et 3 200 euros à 1 400 000 euros, la décote s'annulant.

Par ailleurs, un amendement a été adopté à l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, qui prévoit la **remise au Parlement**, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2014, d'un rapport **du Gouvernement sur l'opportunité de créer un droit à restitution pour la fraction des impositions excédant le plafonnement prévu à l'article 885 V bis** du code général des impôts, plutôt que le mécanisme d'auto-liquidation retenu par l'article 9, qui permet au redevable d'imputer directement sur son ISF le montant qui lui est dû au titre du plafonnement (V de l'article).

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les dispositions proposées par cet article s'inscrivent dans la droite ligne de l'un des engagements du Président de la République annoncé au cours de la campagne présidentielle : *« je reviendrai sur les allègements de l'impôt de solidarité sur la fortune institués en 2011 par la droite, en relevant les taux d'imposition des plus gros patrimoines »*.

Elles permettront de **rendre cet impôt plus juste et plus équitable**. A cet égard, l'inopportune réforme de 2011 s'était traduite par de forts allègements, à travers un aménagement du barème particulièrement favorable aux plus hauts revenus.

Il s'agit donc ici de **revenir aux principes fondateurs de l'ISF**, impôt moderne fondé sur des bases déclaratives actualisées tous les ans et sur des valeurs nettes, tenant compte des dettes, **qui taxe la faculté contributive qu'apporte la détention du patrimoine**.

ARTICLE 9 bis (nouveau)

(Art. 641 bis, 750 bis A, 1135 et 1135 bis du code général des impôts)

Prorogation d'une disposition dérogatoire permettant aux contribuables de ne pas acquitter de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse

Commentaire : le présent article prévoit de reporter de cinq années le retour progressif au droit commun en matière de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de mettre progressivement un terme à la situation des biens et droits immobiliers situés en Corse en matière de droits de mutation par décès, l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a instauré, à titre temporaire et sous certaines conditions, d'une part une exonération totale jusqu'au 31 décembre 2010, puis partielle jusqu'au 31 décembre 2015, de droits de mutation par décès en faveur des immeubles et droits immobiliers sis en Corse ; d'autre part, un aménagement du délai de dépôt des déclarations de succession.

A. UN RÉGIME FISCAL DES SUCCESSIONS LONGTEMPS DÉROGATOIRE

Avant la loi précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le régime fiscal des successions en Corse était déterminé par les dispositions de l'arrêté du 21 prairial an IX concernant l'enregistrement, plus connu sous le nom d' « arrêté Miot »¹, dont l'article 3 disposait que « ces droit seront exigibles dès que le Receveur de l'Enregistrement au Bureau de la situation des biens aura la connaissance du décès de l'ex-propriétaire, il en suivra le recouvrement sur les héritiers qui seront tenus en acquittant ces droits d'ajouter la déclaration des immeubles fictifs ainsi que celle du mobilier ».

¹ En effet, sur le fondement des dispositions de l'article 92 de la Constitution de l'an VIII, la loi du 22 frimaire an IX a suspendu « l'empire de la Constitution », jusqu'à la paix maritime, dans les départements du Golo et du Liamone en lesquels la Corse était alors subdivisée. Un arrêté des consuls de la République du 17 nivôse an IX a prévu qu'un conseiller d'Etat serait nommé, par le Premier Consul, administrateur général des départements du Golo et du Liamone, qu'il serait autorisé à prendre, sous la forme d'arrêtés ou de proclamations, « toutes les mesures de gouvernement et d'administration » qu'il estimerait nécessaires et, qu'en particulier, il pourrait, en matière de « finances », imposer des contributions extraordinaires et « prononcer des dégrèvements ou remises sur celles qui existent, soit directes, soit indirectes ». Par arrêté de Napoléon Bonaparte, Premier Consul, en date du même jour, le conseiller d'Etat Miot a été nommé administrateur général dans les départements du Golo et du Liamone.

Deux mesures dérogeaient au droit commun, ce qui expliquait que la Corse ne représente en 2000 que 0,13 % du produit total des droits de succession perçus en France :

- **l'absence de déclaration des successions n'était pas sanctionnée**, l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX prévoyant que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». L'absence de sanction conduisait à un très faible taux de déclaration des successions en Corse (environ 25 %, contre près de 100 % dans le reste de la France). Ceci avait deux effets : une **exonération de fait de droits de succession** non seulement pour les biens immobiliers mais également pour l'ensemble du patrimoine non immobilier et un **taux de partage des successions inférieur au reste de la France**. Le régime de **l'indivision** apparaît particulièrement développé en Corse. Une fraction significative du patrimoine immobilier corse se caractérise par **l'absence de titre de propriété** ;

- **l'évaluation des biens immobiliers en Corse n'avait pas de base légale**, depuis que l'arrêt de la Cour de cassation *Perrino* du 2 janvier 1992 avait déclaré illégal le régime en vigueur jusqu'alors.

Les règles d'évaluation des immeubles situés en Corse avant la loi du 22 janvier 2002

Le ministre des finances avait décidé, le 24 avril 1951, que les immeubles situés en Corse seraient évalués, comme sur le continent, à leur valeur vénale. Cette décision avait soulevé de telles protestations que le ministre avait accepté, le 14 juin suivant, de surseoir à la mise en vigueur du régime de droit commun jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé sur le régime applicable en Corse.

En l'absence de règles nouvelles, la valeur des immeubles avait été calculée, depuis le 14 juin 1951, en appliquant au registre cadastral servant de base à la contribution foncière perçue au profit des départements et des communes, le coefficient de 18, puis de 22, correspondant au taux de la taxe proportionnelle sur le revenu des personnes physiques. Cette taxe ayant été supprimée en 1959, le taux de 22 % avait été remplacé par le taux de 24 % correspondant à celui de la seule taxe proportionnelle qui subsistait en matière d'impôt sur le revenu, à savoir celle perçue sur les revenus de capitaux mobiliers. C'est cette méthode d'évaluation qui a été condamnée par la Cour de cassation dans un arrêt *Perrino* du 2 janvier 1992.

B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1999

L'article 21 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 a modifié le régime fiscal des successions en Corse. L'article 25 de loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 avait prévu que ses dispositions s'appliqueraient au 1^{er} janvier 2002.

A compter de cette date :

- **le défaut de déclaration des successions devait être sanctionné** dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans un délai de six mois. Le premier alinéa de l'article 21 de la loi précitée de finances pour 1999 supprimait en effet la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX, selon laquelle « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* » ;

- **l'évaluation des biens immobiliers devait être réalisée dans les conditions de droit de commun, c'est-à-dire selon la valeur vénale**, pour les successions ouvertes en 2002 et pour les années suivantes. Le rétablissement d'une base légale pour l'évaluation des biens immobiliers était en effet une **condition nécessaire** du retour au droit commun en matière de droits de succession puisque, en son absence, il n'existait pas d'assiette des droits de succession en Corse.

C. LE RÉGIME DE LA LOI N° 2002-92 DU 22 JANVIER 2002

Le rétablissement des sanctions de droit commun applicable à la non-déclaration des successions peut se heurter en Corse à un problème pratique. Quand bien même les héritiers veulent s'acquitter de leur déclaration dans les six mois du décès, tous ne sont pas en mesure de le faire, en raison de l'absence fréquente de titres de propriétés en Corse, et des difficultés à les reconstituer.

En conséquence, l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit dans le code général des impôts un article 641 *bis*, dérogatoire du droit commun qui prévoit que **le délai maximal de déclaration des successions** est porté, de manière transitoire, jusqu'aux successions ouvertes au 31 décembre 2008, **de six mois à vingt-quatre mois après le décès** :

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels le droit de propriété du défunt a été constaté antérieurement ;

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres de propriété (« *les attestations notariées visées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière* ») ont été reconstitués au cours du délai de vingt-quatre mois.

Le critère emportant le bénéfice d'allongement du délai de déclaration est celui de l'existence ou non, au sein de la succession, d'immeubles et droits immobiliers situés en Corse. Ce critère s'applique quel que soit le lieu de résidence du défunt, et indépendamment de l'existence ou non de titres de propriétés avant la mort du défunt.

Afin d'inciter à la reconstitution des titres de propriété, le même article 51 de la loi précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit un **dispositif d'exonération totale, puis partielle, de droits de successions pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse**, codifié à l'article 1135 *bis* du code général des impôts.

Ainsi, **pour les successions jusqu'au 31 décembre 2010, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse ont été exonérés de droits de succession**. Pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015, l'exonération était de 50 %. C'est pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2016 que les immeubles et droits immobiliers situés en Corse devaient être soumis aux droits de succession dans les conditions de droit commun.

La même disposition était applicable aux immeubles et droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès **qu'à la condition que les titres de propriété soient reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès**. Si cette condition n'était pas respectée, les héritiers, donataires ou légataires ou leurs ayants cause à titre gratuit étaient tenus d'acquitter dans le mois suivant l'expiration du délai de deux ans les droits de mutation dont la transmission par décès avait été dispensée ainsi qu'un droit supplémentaire de 1 % et l'intérêt de retard.

Par ailleurs, en application de l'article 750 *bis* du code général des impôts, de manière temporaire jusqu'au 31 décembre 2012, les actes de partage de succession ont été exonérés du droit de partage de 2,5 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, dès lors que le partage était réalisé par un acte authentique.

La création d'un groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme de la propriété en Corse, afin notamment de favoriser le développement économique de l'île, mais aussi faciliter l'évolution du régime des successions, l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a créé un **groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**. L'Etat est le principal financeur du groupement, sa participation devant atteindre au total 11 millions d'euros sur la période 2007-2017.

Ce groupement d'intérêt public, le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse (GIRTEC) peut prendre « *toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet* ». Il est présidé par M. Paul Grimaldi, magistrat détaché, et emploie sept personnes.

Il prend financièrement en charge, à la place des héritiers, les frais les plus lourds nécessités par la reconstitution des titres de propriété, principalement ceux exposés par les généalogistes et les géomètres, et informe l'ensemble des acteurs concernés sur l'avantage d'engager la procédure de titrisation.

La mise en place du GIRTEC a pris beaucoup de retard. Le recrutement du personnel a débuté à la fin de l'été 2008 et le GIRTEC a dû entièrement définir ses procédures et méthodes de travail, un tel travail n'ayant jamais été entrepris en France jusqu'alors. Le groupement a traité 15 dossiers en 2008, 214 dossiers en 2009, 338 dossiers en 2010 et 389 dossiers en 2011. Au 31 octobre 2012, il a traité 438 dossiers, soit un rythme de 500 à 530 dossiers par an qui devrait être son rythme de croisière, du fait du niveau de ses ressources que du nombre limité d'études notariales en Corse (25).

Le nombre total de dossiers à traiter est indéterminable à ce stade. Néanmoins, on relève que l'île compte 95 060 « propriétaires présumés décédés ».

D. LA PROROGATION DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008

Enfin, l'article 33 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a procédé à une **prorogation des dispositions dérogatoires** applicables en Corse du fait des dispositions de la loi du 22 janvier 2002 précitée. Ainsi :

- la dérogation permettant un délai de déclaration de succession de vingt-quatre mois au lieu du régime de droit commun de six mois a été prorogée du 31 décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2012 ;

- l'exonération totale de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse a été prorogée du 31 décembre 2010 jusqu'au 31 décembre 2012. L'exonération partielle de droit de successions de 50 % a également été décalée de 2013 à 2017 ;

- l'exonération de droits de partage a été prorogée du 31 décembre 2012 au 31 décembre 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Paul Giacobbi et François Pupponi, avec l'avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, propose de proroger à nouveau les dispositions susvisées.

Le 1° du présent article prévoit donc de modifier le III de l'article 641 *bis* du CGI de sorte que **la dérogation permettant un délai de déclaration de succession de vingt-quatre mois au lieu du régime de droit commun de six mois soit prorogée du 31 décembre 2012 jusqu'au 31 décembre 2017.**

Le 2° tend à modifier l'article 750 bis A du même code afin de **proroger du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2017 l'exonération de droit de partage des immeubles situés en Corse.**

Le 3° vise à proroger du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2017 les exonérations de toute perception au profit du Trésor visées à l'article 1135 de ce code applicables :

- d'une part aux procurations et aux attestations notariées après décès lorsqu'elles sont établies en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse ;

- d'autre part aux actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.

Enfin, le 4° prévoit que **l'exonération totale de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse**, définie à l'article 1135 *bis* de ce code, **soit prorogée du 31 décembre 2012 jusqu'au 31 décembre 2017**. L'exonération partielle de droit de successions de 50 % serait donc applicable de 2018 à 2022.

C'est donc à compter du 1^{er} janvier 2023 que le droit commun en matière de droits de succession s'appliquerait en Corse.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Comme souligné dans l'encadré ci-avant relatif au GIRTEC, le présent article vise à répondre à une situation locale particulièrement complexe du point de vue de la propriété foncière. Il est à noter que les nouvelles échéances correspondent aux vœux que l'Assemblée de Corse avait exprimés en 2008, avant l'examen de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 précitée. Elles sont également cohérentes avec la fin de la mission et la disparition programmée du GIRTEC.

Il convient donc de ne pas s'opposer au dispositif proposé, en notant que le droit commun des successions devrait donc s'appliquer en Corse vingt ans après l'adoption de la loi de 2002 et près d'un quart de siècle après la suppression de la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté Miot par la loi du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

ARTICLE 10

(Art. 13, 150 U, 150 VC, 150 VD, 150 VF, 150 VH bis, 154 quinquies, 158, 163-0 A, 170, 193, 200 B, 244 bis A, 1417 du code général des impôts)

Aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières

Commentaire : Cet article tend à supprimer les incitations à la rétention foncière, liées au régime actuel de taxation des plus-values immobilières en supprimant immédiatement, pour les terrains à bâtir, tout abattement pour durée de détention et en taxant les plus-values au barème de l'impôt sur le revenu et, pour les propriétés bâties, en appliquant en 2013 un abattement supplémentaire de 20 % sur les plus-values nettes imposables.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DE 2011

Le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières de propriétés bâties comme de terrains à bâtir des particuliers, a fait l'objet d'une importante réforme par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011).

Celle-ci a conduit, en effet, à durcir, à compter du 1^{er} février 2012, les règles d'abattement qui s'appliquent au montant de la plus-value, en rallongeant sensiblement la **durée de détention** à l'issue de laquelle les plus-values sont exonérées, qui est ainsi **passée de 15 à 30 ans**.

Aux termes de l'article 150 U du code général des impôts, l'abattement progressif est défini comme suit :

- aucun abattement sur les 5 premières années ;
- 2 % d'abattement entre la 5^{ème} et la 17^{ème} année ;
- 4 % d'abattement entre la 17^{ème} et la 24^{ème} année ;
- 8 % d'abattement entre la 24^{ème} et la 30^{ème} année.

Parallèlement, la **taxation** des plus-values a été **renforcée**, dès le 1^{er} janvier 2012, du fait de l'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. L'imposition totale des plus-values immobilières s'établit donc désormais à **34,5 %** (soit 19 % au titre des impôts et 15,5 % au titre des prélèvements sociaux).

Cette réforme devait procurer à l'Etat des recettes estimées, dans la version initiale du dispositif¹, à **2,2 milliards d'euros en année pleine**.

Selon les évaluations de recettes présentées en annexe au présent projet de loi de finances, le gain de la réforme pour l'Etat en 2013 s'élèverait à **140 millions d'euros**.

L'écart entre les prévisions initiales et l'estimation récente tient notamment à la baisse très nette des transactions immobilières dans l'ancien, intervenue au premier semestre 2012, qui laisse envisager une diminution de 20 % par rapport à 2011.

Le lien entre la conjoncture et le produit de la taxation des plus-values immobilières doit cependant être apprécié avec prudence dans la mesure où les habitations principales étant exonérées, seules sont concernées les cessions de résidences secondaires, d'immeubles locatifs et de terrains nus ou à bâtir.

B. LES AMÉNAGEMENTS ULTÉRIEURS

Plusieurs ajustements ont été apportés à ce nouveau régime de taxation.

Dès la **quatrième loi de finances rectificative pour 2011** (loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011), ont été exonérées :

- les plus-values réalisées par les **résidents (personnes âgées et adultes handicapés)** de condition modeste, de **maison de retraite ou de foyer d'accueil**, et qui cèdent dans les deux ans de leur départ leur ancienne résidence principale ;

- les plus-values réalisées au titre de la **cession d'un droit de surélévation au plus tard le 31 décembre 2014**, à condition que le cessionnaire s'engage à réaliser et à achever des locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition.

Le coût de ces deux mesures est estimé négligeable pour 2012 et 2013².

La même loi a prévu que les **terrains nus constructibles** continuent de bénéficier de l'ancien dispositif des plus-values immobilières lorsqu'ils ont fait l'objet d'une promesse de vente signée et enregistrée avant le 25 août 2011 et que la vente intervient avant le 1^{er} janvier 2013.

La **loi de finances pour 2012** (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) a élargi les dérogations à l'application du régime de droit commun.

¹ La version initiale de la réforme de la taxation des plus-values immobilières prévoyait la disparition de tout abattement lié à la durée de détention, mais la prise en compte de l'inflation dans le calcul de la plus-value.

² Fascicule « Voies et moyens », annexé au présent projet de loi de finances.

Son article 5 a modifié l'article 150 U du CGI pour exonérer, sous conditions, les plus-values immobilières réalisées lors de la **cession d'une résidence secondaire**.

L'exonération de plus-values s'applique aux contribuables cédant, pour la première fois, un logement, qui ne sont pas propriétaires de leur résidence principale et emploient les fonds dans l'acquisition de leur résidence principale dans un délai de deux ans. Le coût de ce dispositif dérogatoire est évalué à 90 millions d'euros pour 2013.

L'ensemble de ces aménagements avait pour objectif, soit de répondre à des considérations sociales très spécifiques, soit d'éviter un blocage du marché foncier, conséquence du nouveau régime fiscal qui pouvait inciter les propriétaires à conserver plus longtemps leurs biens immobiliers pour bénéficier d'un taux d'abattement plus favorable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de réformer le régime actuel de taxation des plus-values immobilières des particuliers par trois mesures, pérennes ou exceptionnelles, de nature, selon le Gouvernement, à créer, à court terme un « **choc d'offre** », puis à fluidifier durablement le marché immobilier. Ces dispositions sont une des conditions de la réalisation de l'objectif, annoncé par le Premier ministre, de construction, sur la durée du quinquennat, de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Deux régimes différents sont proposés, concernant respectivement les **terrains à bâtir**, qui correspondent au quart de l'ensemble des plus-values immobilières taxées, et les **autres biens immobiliers**.

Il convient, à cet égard, de rappeler la définition des terrains à bâtir figurant au 1° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts qui précise que sont considérés comme **terrains à bâtir** « *les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme* ».

A. LE RÉGIME PROPOSÉ POUR LES TERRAINS À BÂTIR

1. La suppression immédiate de l'abattement pour durée de détention

En ce qui concerne les cessions de terrains à bâtir, le présent article propose tout d'abord (paragraphe C et D) de supprimer, dès le 1^{er} janvier 2013, l'abattement pour durée de détention prévu par le régime de taxation actuel à l'article 150 VC du code général des impôts.

Cette mesure vise à supprimer la désincitation à remettre leurs biens sur le marché immobilier que constitue cet abattement pour les propriétaires. Ceux-ci n'auront ainsi aucun intérêt fiscal à conserver leur bien plutôt que de le mettre sur le marché. Parallèlement, ils ne seront pas non plus pénalisés lorsqu'ils décideront de céder rapidement leur bien.

Le III du présent article qui fixe les dates d'application de la mesure, précise que les plus-values réalisées à l'occasion d'opérations engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine avant le 1^{er} janvier 2013, à condition qu'elles donnent lieu à la signature de l'acte authentique de cession avant le 1^{er} janvier 2014, resteront sous l'ancien régime d'imposition.

Par cohérence, la même suppression d'abattement pour durée de détention est appliquée aux éventuelles moins-values constatées en cas de vente d'un immeuble acquis par fractions successives, et imputées sur les plus-values brutes (article 150 VD du CGI).

Le rendement de ce dispositif est estimé par le rapport annexé au projet de loi de finances à **262,5 millions d'euros de produit supplémentaire d'impôt sur le revenu (IR)** et à **214 millions d'euros de prélèvements sociaux** supplémentaires en année pleine.

Pour 2013, ces produits sont évalués respectivement à 240 millions et 200 millions d'euros.

2. La barémisation des plus-values réalisées lors de la cession, à compter de 2015

Le second volet du dispositif proposé pour les terrains à bâtir consiste à prévoir l'**imposition au barème progressif de l'IR** des plus-values de cession afin de répondre à un double objectif de justice fiscale et de lutte contre la rétention foncière. En conséquence, ces plus-values sont intégrées au revenu global net défini par l'article 13 du CGI.

Toutefois, afin d'atténuer l'effet de cette mesure, le I du présent article prévoit une application de droit des dispositions de l'article 163-0 A du CGI pour les cédants propriétaires depuis plus de quatre années du bien en cause, à la date de sa cession. Ces dispositions¹ autorisent le contribuable à demander de bénéficier du système dit du quotient du quart, c'est-à-dire « *que l'impôt correspondant soit calculé en ajoutant le quart du revenu exceptionnel*

¹ *Cette faculté est ouverte en cas de « revenu exceptionnel dépasse la moyenne des revenus nets d'après lesquels ce contribuable a été soumis à l'impôt sur le revenu au titre des trois dernières années » ainsi qu'« aux primes de départ volontaire ainsi qu'aux sommes reçues par les bailleurs de biens ruraux au titre d'avances sur les fermages pour les baux conclus à l'occasion de l'installation d'un jeune agriculteur bénéficiant de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou d'un prêt à moyen terme spécial, et aux primes ou indemnités versées à titre exceptionnel aux salariés lors d'un changement de lieu de travail impliquant un transfert du domicile ou de la résidence, même si leur montant n'excède pas la moyenne des revenus nets imposables des trois dernières années. »*

net à son revenu net global imposable et en multipliant par quatre la cotisation supplémentaire ainsi obtenue ».

Pour lui garantir un caractère incitatif, l'entrée en vigueur de la barémisation, qui conduira à une augmentation sensible du niveau de taxation, est fixée au **1^{er} janvier 2015**.

Ses modalités sont définies par le paragraphe M du présent article. Elles prévoient que les plus-values de cession continueront d'être soumises au **prélèvement forfaitaire** de 19 %, celui-ci constituant en l'espèce un **acompte sur l'impôt dû**, qui donnera lieu, éventuellement, à restitution de l'excédent au contribuable.

Selon l'évaluation préalable fournie par le Gouvernement, la barémisation devrait rapporter environ **75 millions d'euros** supplémentaires de produit d'IR à compter de 2016.

B. POUR LES BIENS AUTRES QUE DES TERRAINS À BÂTIR, UN ABATTEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE 20 % SUR LES PLUS-VALUES NETTES IMPOSABLES

Le II du présent article propose, pour les **terrains autres que les terrains à bâtir**, et pour les seules cessions réalisées au cours de l'année 2013, un **abattement supplémentaire de 20 %** sur les plus-values nettes imposables.

Cet abattement exceptionnel, très incitatif pour les propriétaires, s'ajoute à l'abattement pour durée de détention calculé dans les conditions de droit commun.

Il n'est toutefois pas applicable à la détermination de l'assiette des prélèvements sociaux.

Le **coût total** de cette mesure exceptionnelle est estimé par le Gouvernement à **285 millions d'euros** de produit d'IR répartis pour 260 millions d'euros sur 2013 et 25 millions d'euros sur 2014.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sur le présent article deux amendements rédactionnels ou de coordination présentés par le rapporteur général du budget.

Elle a également retenu deux amendements de notre collègue député Daniel Goldberg :

- le premier, adopté avec l'avis de sagesse du Gouvernement et l'avis défavorable de la commission des finances, vise à remettre en vigueur le dispositif d'**exonération d'IR applicable aux plus-values** réalisées lors de la

vente d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens à **un organisme HLM ou une SEM gérant des logements sociaux**. Cette disposition, entrée en vigueur avec la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 et prorogée par la loi du 29 décembre 2010, avait pris fin au 31 décembre 2011. L'Assemblée nationale la remet en vigueur **jusqu'au 31 décembre 2014** ;

- le second vise à **assouplir les conditions de l'entrée en vigueur** au 1^{er} janvier 2015 de la **barémisation** pour les plus-values réalisées sur les cessions de terrains à bâtir. Le texte initial prévoit le maintien de l'ancien régime d'imposition lorsque la cession de terrains a fait l'objet d'une promesse de vente ayant acquis date certaine avant le 1^{er} janvier 2013, à condition que la signature de l'acte authentique de cession intervienne avant le 1^{er} janvier 2014. Le texte voté par l'Assemblée nationale repousse cette dernière condition de **signature des actes de vente au 1^{er} janvier 2015**.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'équilibre général du présent article, qui inclut trois mesures d'incitation (positives et négatives), est **globalement profitable aux recettes de l'Etat**.

L'évaluation préalable fournie par le Gouvernement montre en effet que l'augmentation de la taxation sur les terrains à bâtir surcompensera la mesure d'allègement concernant les autres propriétés immobilières.

Chronique budgétaire du projet d'article

(en millions d'euros)

2013	2014	2015	2016 et années suivantes
+ 180	+ 450	+ 480	+ 550

Source : évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances

Des **engagements** ont été pris par le ministre du Budget pour assurer un examen très attentif des effets des mesures proposées, et des **ajustements rapides au vu des résultats** obtenus. Le **pragmatisme de la méthode** doit permettre de répondre aux interrogations qui se sont exprimées au cours des débats à l'Assemblée nationale.

Elles portaient notamment sur le bien-fondé du choix qui a conduit à orienter les mesures les plus favorables, du point de vue des propriétaires, et les plus coûteuses pour l'Etat, mais aussi les plus temporaires, vers les immeubles autres que les terrains à bâtir.

Plusieurs de nos collègues députés, ainsi que le rapporteur général du budget ont souligné que le coût fiscal le plus important serait ainsi consacré à

fluidifier le marché immobilier, avec un effet indirect supposé sur le niveau des droits de mutation à titre onéreux, mais avec un impact plus incertain sur le niveau de la construction de logements.

Le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a toutefois opposé à cet argument que dans les zones tendues disposant de peu de terrains à bâtir, la priorité est de dégager des immeubles bâtis pour des opérations de densification urbaine et que « *les mesures portant sur les terrains à bâtir stricto sensu n'y ont pas beaucoup d'intérêt* ».

A ce stade, il serait hasardeux, et sans doute constitutionnellement contestable, de s'engager dans un dispositif différencié de taxation des plus-values en fonction des caractéristiques des territoires et des marchés immobiliers.

Il convient donc de se satisfaire des propos du ministre du Budget qui, au nom du Gouvernement, s'est engagé « *à adapter le dispositif – si l'on constate que c'est nécessaire – dans le cadre d'une loi de finances rectificative, et cela dès que les résultats de l'évaluation seront connus.* »

Il est également possible de modérer l'ampleur de l'abattement supplémentaire prévu par le présent article sur les plus-values nettes imposables en ramenant son taux de 20 % à 15 %. Votre commission des finances adopté un **amendement** en ce sens.

Le coût de la mesure serait ainsi réduit, sans pour autant réduire l'incitation à remettre des biens fonciers sur le marché.

ARTICLE 11

(Art. 232 du code général des impôts)

Renforcement de la taxe sur les logements vacants

Commentaire : Cet article tend à renforcer la taxe sur les logements vacants en modifiant la définition de la vacance, en élargissant le périmètre d'application de la taxe et en augmentant son taux.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les logements vacants (TLV), instituée à compter du 1^{er} janvier 1999, est régie par l'article 232 du code général des impôts.

Elle est **due annuellement** par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose d'un logement qualifié de vacant et **calculée sur la valeur locative du logement**, à un **taux progressif en fonction de la durée de la vacance**.

La taxe est applicable à « *chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources* ».

L'article 232 du code général des impôts (CGI) précise que « n'est pas considéré comme vacant un logement dont la **durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs** au cours de chacune des deux années de cette période de référence ».

Enfin, « *la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable* », qualification renvoyée pour chaque cas d'espèce à l'appréciation du juge administratif, mais sur l'interprétation de laquelle le juge constitutionnel s'était déjà prononcé en 1998.

**Les réserves de constitutionnalité formulées par le
Conseil constitutionnel sur la taxe sur les logements vacants**

Dans sa décision du 29 juillet 1998, le Conseil constitutionnel a confirmé que la mise en oeuvre de l'objectif sur le logement décent peut se traduire par des limitations au droit de propriété, sous réserve de ne pas en dénaturer le sens et la portée. Le Conseil a ainsi validé l'institution de la TLV, avec des réserves d'interprétation :

- ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

- ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis à la taxe d'habitation ;

- ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

Source : Conseil constitutionnel, décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

La taxe ne s'applique que dans un **périmètre limité**. Le CGI prévoit qu'elle est instituée « *dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant.* »

La liste des communes concernées a été fixée par décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998 et jamais modifiée. Elle comprend les communes de **huit agglomérations** : Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes-Grasse-Antibes et Nice.

Le produit de la taxe est affecté à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans les limites du plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat par la loi de finances.

Pour 2012¹, le montant plafonné de la taxe affecté à l'Anah s'est élevé à **21 millions d'euros**, soit plus que la totalité de son produit estimé à 19 millions d'euros.

Sur la proposition de nos collègues du groupe du RDSE, le **Sénat** avait été à l'initiative d'une **augmentation des taux de la taxe** consacrée par

¹ Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

l'article 8 de la **loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012**.

Aux termes de cet article, les taux s'établissaient désormais à 12,5 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année, contre respectivement 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose une modification de plus grande ampleur de la taxe sur les logements vacants, qui conduirait, selon l'estimation du Gouvernement, à **porter son produit de 19 millions d'euros en 2012 à 150 millions d'euros en 2013 et 180 millions d'euros à compter de 2014**.

Les modifications proposées portent sur plusieurs caractéristiques du dispositif.

A. UN PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE SENSIBLEMENT ÉLARGI

Le présent article modifie doublement le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants.

Il prévoit d'abord d'abaisser le **seuil démographique** des agglomérations concernées de 200 000 à **50 000 habitants**.

Il **simplifie** et **assouplit** ensuite les **critères de tension du marché** qui permettront d'instituer la TLV.

A l'exigence d'un « *déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant* », il substitue la condition d'un « *déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements qui se concrétise par des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* ».

Cette modification doit permettre de viser également les communes où la tension ne s'exprime pas sur le seul parc locatif et envers les personnes les plus modestes.

Selon les informations figurant dans l'étude d'impact fournie par le Gouvernement, trois indicateurs pourront être choisis, dans le cadre du décret d'application des nouvelles dispositions, pour caractériser cette tension : le **nombre de demandes de logements** rapporté au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, le **loyer moyen** dans le parc locatif privé et le **prix moyen au mètre carré** d'un appartement ancien.

Au total, le **périmètre** d'application de la TLV serait élargi à une **trentaine d'agglomérations contre huit actuellement**.

B. UNE NOUVELLE DÉFINITION DE LA VACANCE

Le présent article tend aussi à limiter les exceptions à la vacance.

Il propose ainsi de **réduire de moitié la période de référence au terme de laquelle un bien peut être considéré comme vacant**. Cette période passerait à un an.

Parallèlement, le **critère de durée d'occupation continue**, qui permet de considérer le bien comme non vacant, est durci pour être fixé à **90 jours consécutifs, au lieu de 30 jours actuellement**.

La définition de la vacance applicable au titre de la TLV

	Durée d'occupation continue en deçà de laquelle un logement peut être considéré comme vacant
Droit en vigueur	2 fois 30 jours sur deux années
Droit proposé	90 jours sur une année

Source : commission des finances

C. DES TAUX AUGMENTÉS

Le présent article propose, enfin, une réévaluation des taux de la TLV et une application plus rapide de l'augmentation en fonction de la durée de vacance.

Il supprime le seuil de la troisième année de vacance pour appliquer un taux de 12,5 % la première année d'imposition (soit le taux actuellement applicable depuis juillet 2012) puis, de 25 % dès la deuxième année (au lieu de 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année).

Enfin, il n'est pas envisagé d'affecter le **produit supplémentaire** de la TLV (soit 160 millions d'euros) au financement de l'Anah, mais directement au **budget général**.

L'article 26 du présent projet de loi de finances, qui fixe les plafonds 2013 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de missions de service public, ne procède, en effet, à aucune modification du plafond concernant l'Anah, qui ne sera affectataire que de 22 millions d'euros, au plus, comme en 2012.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'augmentation de la taxe sur les logements vacants était **une des mesures préconisées par la majorité présidentielle**, notamment au Sénat, pour contrer la pénurie de logements disponibles particulièrement en zone tendue. Elle était ainsi une des mesures formulées par la proposition de loi relative à la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement, déposée le 28 septembre 2009 sur le bureau du Sénat par nos collègues François Rebsamen, Thierry Repentin et Jean-Pierre Bel.

De fait, cette taxe est également un instrument qui a fait ses preuves, les communes où elle a été instituée ayant enregistré une baisse sensible du nombre de logements vacants.

Le dispositif proposé par le présent article appelle plusieurs observations et pose quelques questions :

- l'**estimation du produit supplémentaire attendu** peut sembler contestable et quelque peu **surévaluée**. L'évaluation préalable de l'article, fournie avec le projet de loi de finances, précise, en effet, que « *les recettes 2013 ont été estimées en tenant compte du fait que l'intégralité des logements vacants situés dans des zones nouvellement comprises dans le champ de la taxe seraient taxés en 2013 au taux de 12,5 %, au titre de leur première année d'imposition* », ce qui constitue une hypothèse très favorable ;

- l'élargissement de la TLV aura des **conséquences**, qui mériteraient d'être précisées et évaluées **sur les recettes des communes qui imposaient à la taxe d'habitation les logements vacants**. En vertu de l'article 1407 *bis* du code général des impôts, **les communes peuvent, sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants ne soit pas applicable sur leur territoire, assujettir à la taxe d'habitation, les logements vacants depuis plus de cinq années**. Cette faculté, et le produit fiscal qui s'y rapporte, disparaîtra donc dans les communes nouvellement intégrées au périmètre de la TLV en application des dispositions proposées par le présent article.

En revanche, les nouvelles règles applicables pour la définition de la vacance (durée du délai de référence et délai d'occupation) seront transposées de droit à la taxe d'habitation, ce qui devrait avoir pour effet d'en augmenter potentiellement le produit pour les communes qui continueront à pouvoir l'instituer.

Au total, même si l'évaluation préalable du présent article, fournie par le Gouvernement, indique que l'impact budgétaire pour les collectivités territoriales est nul, c'est bien une partie du produit de la THLV perçue actuellement par les collectivités territoriales (soit 19,2 millions d'euros pour 970 communes) qui sera de fait transférée à l'Etat¹. Selon le rapport de la

¹ Les collectivités qui ont institué la THLV sont, par nature, celles qui satisfont aux critères élargis proposés par le présent article pour définir la tension du marché immobilier.

commission des finances de l'Assemblée nationale¹, la nouvelle TLV s'appliquerait à 113 de ces communes et représenterait un gain pour l'Etat de 27 millions d'euros ;

- **l'extension du champ d'application** de la TLV est **très importante**.

Il existe aujourd'hui plus de **30 agglomérations au sens INSEE qui dépassent 200 000 habitants**, (Brest, Le Mans, Reims, Angers, Bayonne, Dijon, Mulhouse, Le Havre, Pointe-à-Pitre - Les Abymes, Clermont-Ferrand, Orléans, Nancy, Metz, Rennes, Valenciennes, Tours, Béthune, Saint-Etienne, Montpellier, Avignon, Strasbourg, Rouen, Grenoble, Douai – Lens, Toulon, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Nice, Lille, Lyon, Marseille - Aix-en-Provence et Paris), alors que la taxe ne s'applique qu'à **huit** d'entre elles.

En abaissant le seuil d'application de la TLV aux agglomérations de 50 000 habitants, **le Gouvernement ajoute à cette liste près de 100 agglomérations** dont beaucoup ne connaissent pas de tension forte du marché immobilier. Il reviendra au Gouvernement de sélectionner, dans cet ensemble, les communes dont la situation nécessite une telle mesure.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un **amendement** visant à **compenser, pour les communes concernées** qui avaient mis en place la THLV au 1^{er} janvier 2012, **la perte de produit fiscal liée à l'élargissement de la TLV**.

Cette compensation se fera par la voie d'un **prélèvement sur recettes** (PSR) de l'Etat égal au total des produits de THLV perçus en 2012.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, le coût de ce PSR, qui serait sorti de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, serait de l'ordre **de 3,8 millions d'euros**.

Les bénéficiaires principaux en seraient les communes de Marseille, Strasbourg, Nantes, Toulon et Grenoble.

¹ *Rapport n° 251, tome 2, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013.*

ARTICLE 12

(Art. 1011 bis du code général des impôts)

Prorogation et durcissement du malus automobile

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger à partir de 2013 le dispositif du « malus automobile ». Il procède également à un durcissement sensible de son barème en vue de pénaliser l'acquisition des véhicules les plus polluants et d'équilibrer les recettes au regard des dépenses relatives au « bonus automobile ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « BONUS/MALUS » : UN DISPOSITIF QUI VISE À ENCOURAGER L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Mis en place fin 2007, le mécanisme du « bonus-malus » fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». **Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf peu polluant ou par l'application d'un malus**, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), dans le cas contraire. Certains véhicules se situent dans la « zone neutre », c'est-à-dire que leurs acquéreurs ne seront pas éligibles au bonus, ni soumis au malus.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un **barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO₂ en grammes par kilomètre**. Pour les véhicules dont le taux d'émission n'est pas mesuré, il est fait référence à la puissance fiscale (mesurée en chevaux-vapeur).

Le barème du bonus est d'ordre réglementaire¹ tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

B. VERS UN RÉÉQUILIBRAGE BUDGÉTAIRE DU BONUS/MALUS

1. Un dispositif qui peine à trouver son équilibre budgétaire

Dans sa conception initiale, **les recettes du malus devaient équilibrer les dépenses du bonus**. Cependant, le dispositif s'est vite révélé **structurellement déficitaire** puisque, entre 2008 et 2011, l'écart cumulé entre recettes et dépenses a atteint près de **1,5 milliard d'euros**.

¹ Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, plusieurs fois modifié et dernièrement par le décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012.

Déficit du « bonus/malus » automobile de 2008 à 2011

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222,0	197,9
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372,0	396,3
Déficit annuel	0	- 214,0	- 150,0	- 522,3	- 126,2	- 520,8	- 150,0	- 198,4
Déficit cumulé		- 214,0		736,3		- 1 257,1		- 1 455,5

Source : commission des finances

Afin de redresser les comptes du dispositif, l'article 56 de la loi de finances pour 2012 a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ». En effet, aux termes de l'article 21 de la LOLF, un **CAS doit être à l'équilibre**.

Le CAS retrace en recettes le produit du malus, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement, et en dépenses « **des contributions** » au financement du bonus et du superbonus¹. Par conséquent, toute évolution favorable du bonus devra être compensée par un ajustement du malus.

2. Un bonus plus généreux pour les véhicules les moins polluants

En 2007, les barèmes du bonus et du malus avaient été fixés pour cinq années. Cette période devait permettre tant aux consommateurs qu'aux constructeurs de s'adapter à la nouvelle législation. Le dispositif a cependant connu plusieurs ajustements depuis sa création.

Initialement, le bonus devait être moins généreux au fil du temps pour les tranches relativement les plus émettrices de CO₂. L'aide devait donc peu à peu se concentrer sur les véhicules les plus propres, en particuliers hybrides et électriques.

¹ Un superbonus de 300 euros est attribué en cas d'acquisition d'un véhicule « bonusé » concomitamment au retrait de la circulation d'un véhicule polluant de plus de quinze ans. Il représente une dépense budgétaire marginale de l'ordre de 1,6 million d'euros. Ce dispositif avait été suspendu en 2010 et 2011 au profit de la « prime à la casse ».

Toutefois, dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, annoncé le 25 juillet 2012, le Gouvernement a décidé de renforcer le bonus à compter du 1^{er} août 2012, comme le montre le tableau ci-dessous.

Barème du bonus depuis 2008

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide (en euros)					
	Date de facturation					
	2008	2009	2010	2011	Du 1 ^{er} janvier au 31 juillet 2012	Du 1 ^{er} août au 31 décembre 2012
Taux ≤ 20	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	7 000
20 < taux ≤ 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
50 < taux ≤ 60	5 000	5 000	5 000	5 000	3 500	4 500
60 < taux ≤ 90	1 000	1 000	1 000	800	400	550
90 < taux ≤ 95			500	400	100	200
95 < taux ≤ 100						
100 < taux ≤ 105	700	700	500	0	0	0
105 < taux ≤ 110						
110 < taux ≤ 115						
115 < taux ≤ 120						
120 < taux ≤ 125	200	200	100	0	0	0
125 < taux ≤ 130			0			

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Les plafonds des tranches correspondant à des émissions inférieures à 60 grammes de CO₂ par kilomètre – en pratique, les voitures électriques et hybrides – ont fait l'objet d'un effort particulier. Par ailleurs, le plafond du bonus pour les véhicules hybrides dont le taux d'émission est inférieur à 110 grammes (non retracé dans le tableau ci-dessus) a été porté de 2 000 à 4 000 euros¹. L'aide est désormais ouverte aux véhicules de société ainsi qu'aux administrations d'Etat.

Au total, sur la base de ce barème – qui devrait être maintenu tel quel en 2013 – la dépense budgétaire relative au bonus devrait s'élever à près de 452 millions d'euros en 2013, contre 226 millions prévus pour l'année 2012, soit un doublement de la dépense.

3. Le malus : un durcissement constant

L'article 1011 *bis* du code général des impôts, modifié par le présent article, fixe le régime du malus. Celui-ci est en partie « familialisé » puisqu'il est prévu une diminution de 20 grammes de CO₂ par kilomètre par enfant à charge à partir du troisième enfant. De même, les véhicules adaptés aux

¹ Sachant que l'aide ne peut être supérieure à 10 % du coût d'acquisition du véhicule, sans être inférieure à 2 000 euros.

handicapés ou acquis par des personnes titulaires de la carte d'invalidité¹ sont exonérés du paiement du malus.

Tout comme pour le bonus, le durcissement progressif du malus avait été prévu dès l'origine. Néanmoins, **devant le déséquilibre budgétaire persistant du « bonus/malus », le précédent Gouvernement avait dû anticiper ce durcissement**, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tarif du malus résultant de l'article 55 de la loi de finances pour 2012

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros par année d'acquisition								
	2008 et 2009	2010	2011	Premier barème 2012 (LFI 2010)	Deuxième barème 2012 (LFR 2010)	Troisième barème 2012 (LFI 2012)			
Jusqu'à 140	0	0	0	0	0	0			
De 141 à 145					200	200			
De 146 à 150					200	200	500	500	
De 151 à 155						750	750	750	750
De 156 à 160	200	750	750	750					
De 161 à 165	750				750	750	750	750	
De 166 à 180		1 100	1 300						
De 181 à 185				1 600					2 300
De 186 à 190									
De 191 à 195	1 600	1 600	1 600	1 600	2 300				
De 196 à 200						2 600	2 600		
De 201 à 230								2 600	2 600
De 231 à 235									
De 236 à 240	2 600	2 600	2 600	2 600	3 600				
De 241 à 245						2 600	2 600		
De 246 à 250								2 600	2 600
Supérieur à 250	2 600	2 600	2 600	2 600	3 600				

Source : article 1011 bis du code général des impôts

Après révision du barème par la loi de finances pour 2012, **la prévision de recettes au titre du malus s'élève à environ 234 millions d'euros en 2012**, sachant que, **au titre de l'année 2011, le malus a rapporté un peu moins de 198 millions d'euros**.

Au regard de l'évolution favorable du bonus, il convient de durcir à nouveau le malus afin de préserver l'équilibre budgétaire du dispositif. C'est l'objet du présent article.

¹ Ou par une personne dont au moins un enfant mineur ou à charge, relevant du même foyer fiscal, est titulaire de cette carte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1011 *bis* précité. Juridiquement, il proroge le dispositif du malus puisqu'il établit un barème « **à partir de 2013** ».

Par ailleurs, sous réserve d'éventuelles modifications ultérieures, le a du I du présent article fixe le barème suivant :

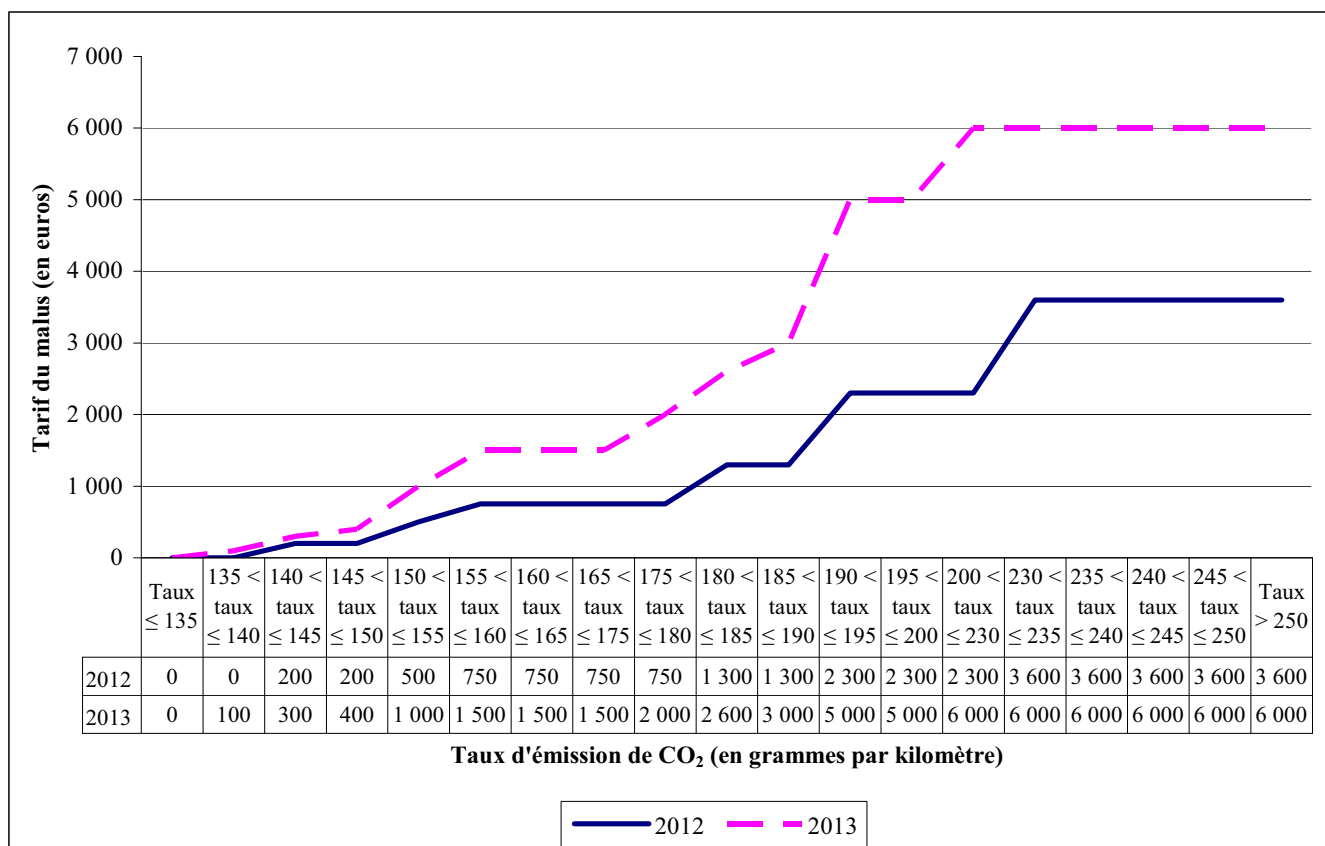
Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes de CO ₂ par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
	Année d'immatriculation
	A partir de 2013
Taux ≤ 135	0
135 < taux ≤ 140	100
140 < taux ≤ 145	300
145 < taux ≤ 150	400
150 < taux ≤ 155	1 000
155 < taux ≤ 175	1 500
175 < taux ≤ 180	2 000
180 < taux ≤ 185	2 600
185 < taux ≤ 190	3 000
190 < taux ≤ 200	5 000
200 < taux	6 000

Le présent article relève très sensiblement le barème par rapport aux années précédentes. Le seuil d'entrée dans le malus est abaissé de 140 à 135 grammes de CO₂ par kilomètre tandis que le point de sortie (tarif maximal du malus) est également diminué de 250 à 200 grammes de CO₂ par kilomètre.

Outre ces effets de périmètre, le tarif applicable à chaque tranche augmente. **Au point de sortie, le malus est désormais de 6 000 euros alors qu'il n'était que de 3 600 euros auparavant.** Pour les tranches comprises entre 155 et 180 grammes de CO₂ par kilomètre, le tarif atteint 1 500 euros contre 750 euros dans le barème 2012.

Il convient également de noter que **le barème proposé** par le présent article **est plus exponentiel** que les précédents, comme le montre le graphique ci-dessous. Jusqu'à 150 grammes de CO₂ par kilomètre, le malus reste modéré (400 euros), en revanche, il opère un saut significatif à la tranche suivante (1 000 euros).

Évolution du tarif du malus entre 2012 et 2013



Source : commission des finances

Par coordination, pour les véhicules dont le taux de CO₂ n'est pas mesuré, le b du I du présent article définit le barème suivant :

Puissance fiscale (en chevaux-vapeur)	Montant de la taxe (en euros)
Puissance fiscale ≤ 5	0
6 ≤ puissance fiscale ≤ 7	800
8 ≤ puissance fiscale ≤ 9	1 400
10 ≤ puissance fiscale ≤ 11	2 600
12 ≤ puissance fiscale ≤ 16	4 600
Puissance fiscale > 16	6 000

Enfin, le II du présent article dispose que **ces nouveaux barèmes s'appliquent aux véhicules immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2013.**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification. Il convient toutefois de souligner qu'un amendement de la commission des finances a été adopté en première délibération avant d'être supprimé, à la demande du Gouvernement, en seconde délibération.

Cet amendement tendait à assouplir le barème proposé par le Gouvernement pour les quatre premières tranches. Le niveau minimal d'entrée dans le malus était par ailleurs relevé à 140 g CO₂/km. Son coût était estimé à 40 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UN « FINANCEMENT PRATIQUEMENT ÉQUILIBRÉ »

L'évaluation préalable du présent article estime que le financement du bonus/malus sera « *pratiquement équilibré* » en 2013. Le durcissement du malus devrait rapporter 177 millions d'euros en plus par rapport à l'année 2012 portant la recette totale à environ 403,6 millions d'euros (déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement).

Or le bonus (et le superbonus) représenteront une dépense de l'ordre de 453,6 millions d'euros. **Il manque donc 50 millions pour assurer l'équilibre du dispositif « bonus/malus »**. C'est pourquoi une dotation d'équilibre de ce montant a été ouverte sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie ».

Les prévisions de recettes et des dépenses reposent sur des hypothèses fortes. Tout d'abord, les dépenses au titre du bonus devraient être particulièrement stimulées sous l'effet de deux facteurs :

- du côté de la demande, une significative révision à la hausse du bonus ;
- du côté de l'offre, une adaptation permanente des constructeurs qui proposent des véhicules toujours moins polluants.

Le ministère de l'écologie estime que le taux des véhicules « bonusés » (en pourcentage de l'ensemble des véhicules vendus) devrait passer de 21,1 % en 2012 à 34,9 % en 2013.

Compte tenu du durcissement du barème, le pourcentage de véhicules « malusés » devrait s'élever à 18,1 % en 2013 contre 16,3 % en 2012, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Répartition prévisionnelle des ventes de véhicules neufs
selon les tranches du bonus/malus en 2013**

	Tranches de CO₂	Bonus /malus 2013 (en euros)	Exemples de véhicules	Part de marché estimée (2013)	Nombre de véhicules
Bonus	0 < taux ≤ 20	7 000	Citroën C-Zero, Nissan Leaf, Peugeot Ion, Renault Zoe, Cecom Bluecar, etc.	1,38 %	25 500
	21 < taux ≤ 50	5 000	Toyota Prius, Chevrolet Volt, Opel Ampera	0,11 %	2 000
	51 < taux ≤ 60	4 500	Fisker Karma		
	61 < taux ≤ 90	550	Alfa Mito, Fiat 500, Ford Fiesta, Peugeot 208, Renault Clio, Seat Ibiza, VW Polo, etc.	3,09 %	57 185
	91 < taux ≤ 105	200	Audi A1, Citroën CA, Dacia Logan, Fiat Panda, Peugeot 107, Renault Mégane, VW Golf, etc.	26,83 %	496 273
	Hybride taux < 110	Entre 2 000 € et 4 000 € en fonction du coût d'acquisition	Peugeot 3008, Toyota Auris, Citroën DS 5	3,51 %	65 000
					34,92 %
	Zone neutre (106 < taux ≤ 135)	0		46,95 %	870 637
Malus	135 < taux ≤ 140	100	Dacia Duster, Renault Clio, Citroën C3, Nissan Qashqai, Volkswagen Tiguan, etc.	3,67 %	67 895
	140 < taux ≤ 145	300	Citroën C3 Picasso, Volkswagen Golf, BMW série 3, Citroën C4, Skoda Superb, etc.	3,95 %	73 075
	145 < taux ≤ 150	400	Renault Koléos, BMW série 5, Volkswagen Tiguan, Peugeot 508, Peugeot 308, etc.	2,26 %	41 810
	150 < taux ≤ 155	1 000	Dacia Sandero, Ford Kuga, Peugeot 807, Citroën C8, etc.	1,32 %	24 420
	155 < taux ≤ 175	1 500	Toyota RAV4, Audi Q3, Dacia Lodgy, Dacia Duster, Chevrolet Orlando, Citroën DS5, etc.	3,93 %	72 705
	175 < taux ≤ 180	2 000	Hyundai Santa Fe, Volvo XC60, Renault Modus, Volkswagen New Beetle etc.	0,42 %	7 770
	180 < taux ≤ 185	2 600	Audi Q5, Kia Sportage, Peugeot 5008, Mazda MX5, Nissan Qashqai, etc.	0,80 %	14 800
	185 < taux ≤ 190	3 000	Citroën C6, Volkswagen Touareg, Renault Espace, Porsche Cayenne, Toyota RAV4, etc.	0,29 %	5 365
	190 < taux ≤ 200	5 000	BMW série X5, Mercedes classe M, Kia Sorento, Audi Q7, Chevrolet Captiva, etc.	0,54 %	9 990
	taux > 200	6 000	Land Rover Range Rover, Toyota Land Cruiser, Jeep Grand Cherokee, Chevrolet Camaro, etc.	0,95 %	17 575
					18,13 %

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Ce tableau prévisionnel a été établi en tenant compte de la situation très difficile de la filière automobile. En effet, le Gouvernement estime que 1,85 million de véhicules neufs seront vendus en 2013 contre 2,2 millions en 2011 et 1,93 million en 2012.

En tout état de cause, **l'effort du Gouvernement en vue de présenter un dispositif budgétairement équilibré doit être salué**. Pour autant, son succès est rendu possible par une dotation inscrite sur le budget général. Sans être contraire à la LOLF, **cette pratique revient à contourner la raison d'être du compte d'affectation spéciale**.

Au surplus, ainsi que le relève la Cour des comptes¹, **« l'augmentation du malus risque [...] de déplacer les ventes vers des véhicules moins polluants plutôt que d'augmenter les recettes du compte d'affectation spéciale »**. Elle note également que **« le malus a contribué à ralentir les ventes des véhicules les plus polluants en émission de CO₂ dans une mesure supérieure à celle escomptée. La contrepartie de ce constat est une moindre rentrée de recettes. Symétriquement, le bonus a contribué à la dynamisation des ventes des véhicules les moins polluants en émissions de CO₂, là aussi dans des proportions supérieures aux prévisions, entraînant un surcroît de dépenses »**.

Cette sous-estimation chronique du rapport « recettes/dépenses » incite donc à la prudence par rapport aux prévisions 2013.

B. UNE DIMINUTION CERTAINE DES ÉMISSIONS DE CO₂

Le projet annuel de performances du CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres » souligne l'objectif **« de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone de l'ensemble du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 g de CO₂/km à 130 g de CO₂/km en 2020, grâce notamment au dispositif du bonus/malus »**. Par ailleurs, l'évaluation préalable du présent article rappelle que les règles européennes² imposent que, pour les véhicules neufs, les émissions moyennes ne dépassent 95 g de CO₂/km en 2020.

L'évaluation préalable précitée estime que **« le bonus/malus a démontré son efficacité pour orienter la demande et l'offre vers les véhicules les moins émetteurs de CO₂. Il a été constaté une diminution des émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France »**. De fait, **les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 127,5 g CO₂/km fin 2011**.

Ce résultat est aussi la conséquence d'une adaptation de l'offre des constructeurs en vue de diminuer les émissions moyennes de CO₂ des véhicules d'ici 2016 requise par le règlement européen précité et les normes Euro 5 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011) et Euro 6 (applicables en

¹ Note d'analyse budgétaire « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », mai 2012.

² Règlement européen n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers.

septembre 2014). **Le dispositif français a ainsi pu contribuer à accélérer et anticiper des mutations nécessaires.**

En outre, ce constat satisfaisant n'épuise pas le débat récurrent depuis la création du dispositif sur la persistance d'autres pollutions d'origine automobile, au premier rang desquelles les particules fines et l'émission de dérivés oxydés de l'azote (NO_x). Or ces pollutions sont principalement le fait des motorisations diesel, moins émettrices de CO₂ et donc relativement plus favorisées par le bonus/malus.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de soutenir les outils réglementaires – notamment européens – et/ou fiscaux destinés à réduire ces pollutions.

C. DES EFFETS ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS

Le bonus/malus n'a pas été conçu comme un outil de soutien à la filière automobile. Il apparaît néanmoins légitime d'observer ses conséquences sur les ventes de véhicules et le comportement des consommateurs.

Dans son étude de mai 2010, le Commissariat général au développement durable (CGDD) n'avait pas souhaité examiner l'impact macro-économique du dispositif « *en raison de la complexité des phénomènes en jeu* ». Il expliquait par exemple que, « *si le dispositif a plutôt bénéficié aux constructeurs français dans la mesure où ils produisent des véhicules en moyenne moins émetteurs que leurs concurrents étrangers, les petits véhicules français sont plutôt produits à l'étranger* ».

En tout état de cause, le « bonus/malus » profite à tous les constructeurs. Dans le cas contraire, il serait considéré comme une aide d'Etat incompatible avec les règles européennes en matière de concurrence.

ARTICLE 13

(Art. 266 septies et 266 nonies du code douanes)

Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) Air

Commentaire : le présent article vise à élargir l'assiette de la TGAP à cinq nouvelles substances polluantes émises dans l'air, à tripler le taux existant sur certains types d'émissions, et à abaisser le seuil d'assujettissement à la TGAP portant sur les émissions de poussières totales en suspension.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TGAP « AIR »

1. La TGAP « Air » est due par les exploitants d'installation dont les activités ont pour conséquence la pollution industrielle de l'air

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, par le regroupement de cinq anciennes taxes fiscales ou parafiscales. Codifiée à l'**article 266 sexies du code des douanes**, elle porte principalement sur les déchets (TGAP « déchets ») et les émissions polluantes (TGAP « Air »).

Aux termes des articles 266 *octies* et 266 *sexies* du code des douanes, cette dernière est assise sur le poids des substances émises dans l'atmosphère par « *tout exploitant d'une installation soumise à autorisation au titre du livre V (titre I^{er}) du code de l'environnement, dont la puissance thermique maximale lorsqu'il s'agit d'installations de combustion, la capacité lorsqu'il s'agit d'installations d'incinération d'ordures ménagères, ou le poids des substances mentionnées au 2 de l'article 266 septies émises en une année, lorsque l'installation n'entre pas dans les catégories précédentes (...)* ».

2. L'extension de la TGAP « Air » aux poussières totales en suspension

Le fait générateur de la TGAP « Air » est l'émission, dans l'atmosphère, d'oxydes de soufre et autres composés soufrés, d'oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, d'acide chlorhydrique, d'hydrocarbures non méthaniques (HMN), solvants et autres composés organiques volatils (COV) et de poussières totales en suspension. **Le seuil d'assujettissement à la taxe est fixé à 50 tonnes par an.**

La TGAP « Air » a vu son champ s'élargir au gré des lois de finances. En particulier, la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 a inclus les poussières totales en suspension¹ (PTS) dans son assiette. En revanche, **ne sont pas assujetties à cette TGAP plusieurs sources de pollution de l'air, dont la nocivité** sur la biodiversité terrestre, aquatique ou marine, ainsi que sur la santé humaine, **est reconnue**. C'est le cas de l'arsenic, du sélénium, du mercure, du benzène et des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

3. Les recettes de la TGAP « Air » ne représentent qu'une part marginales des recettes globales de la TGAP

Le montant total de recettes issues des différentes composantes de la TGAP s'élevait à **520 millions d'euros** en 2011², selon la répartition précisée dans le tableau ci-dessous.

Ventilation des recettes de la TGAP par composantes
(en millions d'euros)

Par composante	Exécution 2011
Déchets : stockage de déchets ménagers et assimilés (DMA)	275
Déchets : déchets industriels spéciaux (DIS)	33
Lessives	50
Lubrifiants	25
Matériaux d'extraction	66
Emissions polluantes (certaines substances émises dans l'atmosphère)	23
Poussières totales en suspension (PTS)	1
Incinération déchets type DMA	47
TOTAL	520

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

Les recettes de la TGAP « Air », qui intègrent celles associées aux émissions polluantes (23 millions d'euros) et aux PTS (1 million d'euros), restent encore très marginales par rapport au produit global de la TGAP (520 millions d'euros), soit 4,6 % du total.

¹ Celles-ci désignent les particules fines dites PM 10 et PM 2,5 susceptibles, en raison de leur taille infime, de pénétrer profondément dans le système respiratoire.

² La direction générale des douanes ne dispose pas encore des chiffres définitifs pour 2012.

B. LES RISQUES FINANCIERS ASSOCIÉS AUX PRÉCONTENTIEUX ET CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRES

Comme le soulignait notre collègue Fabienne Keller dans un rapport d'information publié l'année dernière¹, la **France risque d'être condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour le non-respect de la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant** et un air pur pour l'Europe, qui concerne les particules (PM 10 et PM 2,5), les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, le benzène et le plomb. Cette directive définit des valeurs cibles à respecter pour chaque type de polluant.

En ce qui concerne les particules PM 10, **une procédure contentieuse a été déclenchée l'année dernière**, ce qui fait clairement peser un risque de condamnation financière. Par ailleurs, de nouvelles procédures contentieuses pourraient être déclenchées très prochainement au titre des PM 2,5 et du dioxyde d'azote, **polluants pour lesquels les valeurs limites sont largement dépassées dans les grandes agglomérations françaises**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose trois **mesures** :

- d'une part, **l'élargissement de l'assiette de la TGAP à cinq nouvelles substances polluantes** émises dans l'air : le benzène, l'arsenic, le sélénium, le mercure et les hydrocarbures aromatiques polycycliques. Les tarifs proposés sont les suivants :

Tarifs proposés pour les nouvelles substances assujetties à la TGAP

Polluants	Unité de perception	Tarif en euros
Arsenic	kilogramme	500
Sélénium	kilogramme	500
Mercure	kilogramme	1000
Benzène	kilogramme	5
HAP	kilogramme	50

Source : article 31

¹ *L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs, n° 20 (2011-2012).*

- d'autre part, le **triplement du taux en vigueur en 2012** sur les émissions d'oxydes de soufre, les émissions d'hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composants, et les poussières en suspension, comme le résume le tableau ci-dessous :

Le triplement des taux en vigueur sur les émissions polluantes assujetties à la TGAP

Polluants	Tarifs actuels	Tarifs proposés par le présent article
Oxydes de soufre et autres composés soufrés	45,34 euros/tonne	136,02 euros /tonne
Hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés organiques volatils (COVMN)	45,34 euros/tonne	136,02 euros/tonne
Poussières totales en suspension (PTS)	86,62 euros/tonne	259,86 euros /tonne

Source : commission des finances, d'après les données du présent article

- enfin, **l'abaissement du seuil d'assujettissement à la TGAP** portant sur les émissions de poussières totales en suspension, de **50 tonnes à 5 tonnes par an**.

Par ailleurs, d'après l'évaluation préalable, le rendement attendu des trois mesures proposées par le présent article serait de **38,3 millions d'euros à partir de 2013**, selon la répartition suivante :

- 7 millions d'euros pour la première mesure ;
- 30 millions d'euros pour la seconde ;
- 1,3 million d'euros pour la troisième.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article s'inscrit dans la continuité de la conférence environnementale de septembre 2012, et reprend l'une des recommandations du rapport de Guillaume Sainteny de 2011 sur les aides publiques dommageables à la diversité.

Les trois mesures proposées visent à **répondre aux faiblesses du dispositif actuel**. Ainsi, d'après l'évaluation préalable du présent article, **plusieurs études démontrent que les taux actuels de TGAP pour les polluants atmosphériques ne sont pas suffisamment dissuasifs** pour permettre une réduction significative des émissions polluantes, et une amélioration conséquente de la qualité de l'air. Par ailleurs, du point de vue sanitaire et environnemental, l'exclusion de certaines substances polluantes n'était pas cohérente.

L'enjeu est sanitaire et environnemental, du fait du risque que font peser ces substances sur la santé humaine et sur la biodiversité, et budgétaire, à cause de la procédure communautaire en cours.

Le dispositif **proposé est pertinent de ce triple point de vue** : comme le souligne l'évaluation préalable jointe au présent article, il doit permettre, à court terme, d'accélérer les mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'air afin de **réduire le risque de sanctions financières** pour non respect des directives européennes, en **internalisant les impacts nuisibles** sur l'environnement et la santé des différentes émissions polluantes et, à moyen terme, **d'inciter les industriels à réduire leurs émissions** et à s'équiper des meilleures techniques disponibles (MTD).

Toutefois, le triplement des taux et le fort abaissement du seuil d'assujettissement à la TGAP sur les PTS pourraient poser, par leur **ampleur**, des difficultés aux entreprises concernées, dans un contexte économique particulièrement dégradé. **L'évaluation préalable jointe au présent article, très détaillée, permet de tempérer cette crainte.**

S'agissant de l'extension de la TGAP à cinq nouvelles substances, en moyenne, **la TGAP additionnelle représenterait 0,003 % du chiffre d'affaires** des entreprises concernées, pour un maximum de 0,3 %. La mesure affecterait majoritairement l'industrie manufacturière (matériaux de construction notamment), le résidentiel tertiaire, et la transformation d'énergie.

Concernant la hausse des tarifs applicables, le surcoût pour les entreprises du secteur représenterait en moyenne :

- 0,002 % du chiffre d'affaires (pour un maximum de 0,413 %) pour le dioxyde de soufre. Les principaux secteurs économiques impactés par la hausse sur la TGAP applicable aux émissions de dioxyde de soufre seraient

l'industrie des produits de la cokéfaction¹ et du raffinage, les services de soutien aux entreprises, l'industrie des hydrocarbures, l'industrie du caoutchouc et des plastiques, et les industries extractives ;

- entre 0,008 % et 0,026 % du chiffre d'affaires (pour un maximum de 0,37 %) pour les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM). La hausse de la TGAP sur les COVNM affecterait principalement les imprimeries (31 installations concernées) ;

- entre 0,004 % du chiffre d'affaires (pour un maximum de 0,418 %) pour les PTS. La hausse de la TGAP sur les PTS pénaliserait majoritairement l'industrie pharmaceutique (une installation), celle du papier et du carton (deux installations), l'agroalimentaire (cinq installations), et la métallurgie (cinq installations).

Par ailleurs, l'évaluation préalable précitée fait apparaître que, de façon générale, **le surcoût de TGAP induit par les trois mesures proposées restera inférieur aux coûts d'investissements dans les meilleurs techniques disponibles.**

De surcroît, du point de vue macroéconomique, elle précise le coût des dommages estimés² au titre des différents polluants, largement supérieur aux surcoûts induits par les trois mesures proposées :

- entre 9 600 et 26 000 euros par tonne de dioxyde de soufre ;

- entre 1 000 et 2 200 euros par tonne de COVNM ;

- entre 30 000 et 85 000 euros par tonne de PM 2,5 et entre 20 000 et 55 000 euros par tonne de PM 10.

Enfin, il convient aussi de garder en tête que les tarifs proposés pour le dioxyde de soufre restent encore très inférieurs à ceux qui sont pratiqués dans d'autres Etats européens : 185 euros par tonne en Hongrie, ou 106 euros par tonne en Italie par exemple.

¹ Procédé par lequel les résidus lourds issus de la distillation du pétrole sont transformés en coke.

² Chiffres de l'Agence européenne de l'environnement.

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. 266 *nonies* du code des douanes)

**Suppression d'une modulation de taxe générale
sur les activités polluantes (TGAP)**

Commentaire : le présent article adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres du groupe socialiste, vise à supprimer le critère de modulation de la TGAP déchets fondé sur la certification environnementale.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA MODULATION DE TGAP EN FAVEUR
DES INSTALLATIONS DE STOCKAGE DES DÉCHETS CERTIFIÉES**

Aux termes du a) du A du I de l'article 266 *nonies* du code des douanes (cinquième ligne du tableau), une **modulation des tarifs de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) existe en faveur des déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés autorisée (...) ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), ou dont le système de management a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001** par un organisme accrédité.

Cette disposition avait été introduite par l'article 27 de la loi n° 2002-1576 de finances rectificative pour 2002, à l'initiative du groupe centriste du Sénat, **dans une grande unanimité.**

Il s'agissait à l'époque de **favoriser, à travers un tarif différencié, le traitement applicable aux installations autorisées**, sachant que beaucoup d'installations ne respectaient pas encore les règles en vigueur. Les auteurs de l'amendement avaient donc souhaité récompenser les **installations autorisées et enregistrées dans le cadre du système communautaire de management environnemental**, ou certifiées conformes à la norme internationale ISO 14001.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative des membres du groupe socialiste, avec **un avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement**. Il vise à mettre un terme à la modulation de TGAP introduite par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

Pour cela, il supprime la cinquième ligne du tableau du a) du A du I de l'article 266 *nonies*, ainsi que, par coordination, les références à cette modulation figurant dans le reste de l'article.

D'après la direction générale des douanes et des droits indirects, le gain associé à cette mesure serait de 50 à 60 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Selon ses promoteurs, cette mesure est justifiée du point de vue économique et environnemental. Ils estiment en effet que la modulation a perdu sa raison d'être, dans la mesure où 80 % des tonnages entrant en installation de stockage en bénéficieraient en 2010. A partir du moment où la grande majorité des installations sont certifiées, le caractère incitatif de la modulation disparaîtrait.

Toutefois, une disposition en ce sens serait de nature à pénaliser les collectivités territoriales, dans la mesure où elle pourrait se traduire par un surcoût de l'ordre de 60 millions d'euros, alors que la prise en charge du coût des déchets pèse déjà très largement sur le contribuable local, contrairement à ce qui était prévu par le Grenelle de l'environnement.

En effet, les installations soumises au paiement de la TGAP répercuteraient très certainement sur les collectivités territoriales la hausse de tarif résultant de la suppression de la modulation.

Au total, il semble peu opportun de modifier ce régime fiscal aujourd'hui, alors que la feuille de route de la conférence environnementale prévoit une large concertation avec les élus locaux sur la TGAP déchets au cours de l'année 2013.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un **amendement** de suppression de cet article.

ARTICLE 13 ter (nouveau)
(Art. 266 nonies du code des douanes)

**Indexation sur l'inflation de la taxe générale sur
les activités polluantes (TGAP)**

Commentaire : le présent article vise à indexer sur l'indice des prix à la consommation hors tabac les tarifs de la TGAP.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 266 *nonies* du code des douanes fixe les grilles tarifaires de la TGAP prélevée au titre de ses différentes composantes :

- le stockage et l'incinération des déchets ménagers ;
- les opérations effectuées sur des matières polluantes telles que les déchets industriels, composés soufrés ou oxygénés de l'azote, substances chimiques, hydrocarbures, lubrifiants, phosphates ;
- les installations classées, entreprises inscrites au répertoire des métiers et autres entreprises ;
- imprimés, papiers et sacs de caisse.

Ces activités sont taxées suivant un barème dont la quotité en euros est perçue à la tonne, à l'unité ou au kilogramme s'agissant du papier ou des sacs en plastique.

Le 1 *bis* de cet article, dans sa rédaction en vigueur, prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, ces tarifs sont relevés, chaque année, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Il prévoit toutefois des exceptions et renvoie à des dates ultérieures la revalorisation de certains tarifs :

- à compter du 1^{er} janvier 2010 pour les tarifs applicables aux poussières totales en suspension et aux matériaux d'extraction ;
- à compter du 1^{er} janvier 2014 pour les tarifs applicables à l'incinération des déchets ménagers ;
- à compter du 1^{er} janvier 2016 en ce qui concerne le stockage des déchets ménagers ;
- et à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les sacs de caisse à usage unique en matière plastique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, sur un avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à indexer à compter du 1^{er} janvier 2013 et chaque année les tarifs mentionnés précédemment dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant dernière année.

Les reports dans le temps de la revalorisation des tarifs relatifs aux déchets ménagers et aux sacs en plastique sont conservés sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Au même titre que de nombreux plafonds et seuils d'imposition, les tarifs de la TGAP étaient indexés chaque année sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. La rédaction de l'article 266 *nonies* permettait par cette référence de bénéficiaire, indirectement, de la revalorisation annuelle du barème.

Or, depuis l'imposition des revenus de l'année 2011, ce barème n'a pas été revalorisé. En effet, l'indexation de celui-ci n'est pas automatique et nécessite une nouvelle autorisation à chaque loi de finances. Les recettes de TGAP n'ont donc pas pu augmenter avec l'inflation en 2012.

Aussi, la nouvelle rédaction de l'article 266 *nonies* présente l'avantage de comporter une référence directe à l'indice des prix, permettant ainsi d'inclure de manière pérenne l'inflation dans la dynamique de l'assiette de la TGAP¹.

¹ *L'assiette et le produit de la TGAP sont traités dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances.*

ARTICLE 13 quater (nouveau)
(Art. L. 541-10-6 du code de l'environnement)

Responsabilité élargie du producteur sur les produits d'ameublement

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres groupe socialiste, complète les obligations relatives à la filière de responsabilité élargie du producteur sur les produits d'ameublement.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FILIÈRE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR SUR LES PRODUITS D'AMEUBLEMENT

A. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) a été introduit en droit français dès 1975. Il s'agit d'une **déclinaison opérationnelle du principe du pollueur-payeur dans le domaine de la gestion des déchets.**

Ce principe a été adopté au niveau européen par la directive du 15 juillet 1975 modifiée : « *conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise, les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets* ».

Le cadre législatif de la REP a été renforcé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets. **L'article L. 541-10 du code de l'environnement définit les modalités d'organisation et de contrôle des différentes filières de REP existantes.**

Ces dernières portent notamment sur les déchets d'emballages ménagers, les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), les véhicules hors d'usage (V.H.U), les pneumatiques usagés, les piles et accumulateurs usagés, les textiles usagés, les déchets de papiers graphiques, les médicaments non utilisés. **La filière des déchets d'ameublement a été lancée début 2012.**

Le principe fondamental de la REP consiste à faire supporter par les metteurs sur le marché de produits, dénommés producteurs, une responsabilité significative pour la gestion des déchets issus des produits qu'ils ont mis sur le marché, notamment les coûts liés au recyclage.

Concrètement, les fabricants nationaux, les importateurs de produits et les distributeurs pour les produits de leurs propres marques doivent prendre

en charge, **notamment financièrement**, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement des déchets issus de leurs produits. **Ils peuvent assumer leur responsabilité de manière individuelle ou collective**, dans le cadre d'un éco-organisme.

Dans ce dernier cas, ils adhèrent à une société agréée par les pouvoirs publics, à laquelle ils versent une contribution financière. En pratique, la plupart des producteurs choisissent cette solution. **Leurs contributions, qui s'élevaient globalement à 890 millions d'euros en 2010**, soutiennent la collecte, le recyclage et le traitement des flux de déchets concernés. Elles sont **essentiellement reversées aux collectivités territoriales ou aux prestataires de collecte et de traitement des déchets concernés**.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE FILIÈRE DE REP SUR LES PRODUITS D'AMEUBLEMENT

L'article 200 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu **l'instauration d'une filière de collecte et de recyclage des produits d'ameublement ménagers et professionnels**.

La filière de REP des déchets d'ameublement a été créée par un décret du 6 janvier 2012. Conformément à ce nouveau dispositif, **la gestion de ces déchets devra désormais être assurée par les entreprises qui mettent sur le marché des éléments d'ameublement**. Pour remplir leurs obligations, celles-ci devront être titulaires d'une approbation ou faire appel à un organisme agréé.

En février dernier, 24 distributeurs et fabricants de mobiliers se sont regroupés à cet effet, et ont **créé l'organisme « Eco-mobilier »**, en vue de solliciter l'agrément des pouvoirs publics. L'arrêté relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière a été publié au JO du 29 juin 2012. En revanche, **la demande d'agrément d'Eco-mobilier est toujours en cours d'examen**. En conséquence, la collecte de l'éco-participation de la filière ne pourra pas débuter en janvier 2013 comme prévu.

D'ici la fin 2015, l'objectif de réutilisation et de recyclage est fixé à 45 % pour les déchets d'éléments d'ameublement ménagers et à 75 % dans le domaine professionnel.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues du groupe socialiste, avec **l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

Il modifie l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement de façon à : **imposer que le coût unitaire de gestion des déchets de la filière soit répercuté à l'identique** du fabricant jusqu'au client final, notamment pour tenir compte des déchets dits « historiques¹ » ; rendre **obligatoire l'affichage de ce coût**, dans une démarche de transparence à l'égard du consommateur ; **reporter la mise en vigueur de la soumission à la TGAP** de tout metteur sur le marché ne respectant pas les obligations prévues par la REP, **du 1^{er} juillet 2012 au 1^{er} juillet 2013** ; prévoir le financement de la filière jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

L'application de cet article est prévue à compter de l'entrée en vigueur de l'agrément.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sur le principe, cette mesure est bienvenue, puisqu'elle complète et renforce la transparence du dispositif de la filière REP « ameublements ».

Les auteurs de l'amendement font notamment valoir que leur dispositif répond à trois objectifs « *essentiels pour la filière de recyclage mobilier* :

« - la **prise en charge** par les fabricants et les distributeurs des **déchets historiques ou orphelins**, dont les modalités ne sont pas précisées par la version actuelle de l'article 541-10-6 du code de l'environnement ;

« - la **garantie**, pour le consommateur, qu'il paiera au plus le **coût unitaire supporté pour la gestion des déchets d'ameublement** ;

« - la **pérennisation des modalités de financement** de cette filière, dont le **coût global, estimé à 300 millions d'euros, représente près de 4 % du chiffre d'affaires des entreprises du secteur, sans que ce coût ne devienne un objet de négociation entre les acteurs économiques du secteur** ».

Un dispositif très proche, relatif à la filière REP sur les DEEE, figure à l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2005.

En revanche, le report de la mise en œuvre de la TGAP « sanction » du 1^{er} juillet 2012 au 1^{er} juillet 2013 constitue un mauvais signal pour la filière, qui devrait être lancée dès l'agrément d'un éco-organisme par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

En conséquence, votre commission des finances a adopté un **amendement** proposant d'avancer cette date au 1^{er} avril 2013, ce qui permet de concilier les délais de préparation des acteurs concernés et la nécessité de ne pas porter atteinte au démarrage effectif de la filière.

¹ C'est-à-dire les déchets antérieurs à la création de la REP « ameublement ».

ARTICLE 13 quinquies (nouveau)
(Art. 279-0 bis du code général des impôts)

Élargissement de la TVA à taux réduit en faveur des travaux dans le bâtiment aux opérateurs tiers-financeurs

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres du groupe écologiste, vise à appliquer le taux réduit de TVA de 7 % aux travaux réalisés par des opérateurs tiers-financeurs tels que des sociétés d'économie mixtes menant des activités de tiers investissement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TAUX RÉDUIT DE TVA APPLICABLE AUX TRAVAUX DE RÉNOVATION DU LOGEMENT

Aux termes du I de l'article 279-0 bis du code général des impôts, « 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 des 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 ».

Aux termes du 3 de ce même article, « le taux réduit prévu au I est applicable aux travaux facturés au propriétaire ou, le cas échéant, au syndicat de copropriétaires, au locataire, à l'occupant des locaux ou à leur représentant, à condition que le preneur atteste que ces travaux se rapportent à des locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans ».

B. LE TIERS-INVESTISSEMENT

Le tiers-investissement consiste à **faire financer des travaux ou équipements d'amélioration de la performance énergétique d'un logement par un autre acteur**, qui se rembourse en partie sur les économies d'énergie obtenues.

Ce type de dispositif, issu du droit communautaire, a été introduit en droit français par les lois sur le Grenelle de l'environnement. Il constitue un **outil innovant** susceptible, dans le cadre du plan pour la rénovation thermique

des bâtiments, de contribuer à financer les propriétaires en difficulté, ou les collectivités pour certains types de bâtiments.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative des membres du groupe écologiste, avec un **avis de sagesse** de la commission des finances et du Gouvernement, vise à **étendre l'application du taux réduit de TVA prévu à l'article 279-0 bis du CGI aux cas où les chantiers sont financés *via* un mécanisme de tiers investissement.**

A cet effet, il complète le 3 de l'article 279-0 bis du CGI pour prévoir le taux réduit de TVA prévu par cet article « *est également applicable dans les mêmes conditions aux travaux réalisés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte intervenant comme tiers financeur* ».

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Une disposition identique avait été adoptée par le Sénat, à l'initiative du groupe écologiste, dans le cadre de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 2012.

La commission des finances avait émis un avis favorable, Nicole Bricq, alors rapporteure générale, estimant que cette disposition répondait à une « *véritable logique économique, notamment pour les copropriétés* », et qu'elle « *favoriserait les travaux de rénovation, ce qui serait bénéfique tant sur le plan économique qu'au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement* ». A l'inverse, le Gouvernement de l'époque avait émis un avis défavorable, en indiquant que l'amendement était déjà satisfait par une instruction fiscale datant de 2006.

Selon les auteurs du présent article, il s'agit de « *clarifier la situation des sociétés mixtes de tiers-investissement* », pour lesquelles subsiste « *une légère ambiguïté relative au taux de TVA applicable* », qui « *gêne la mise en place de ces dispositifs* ». En effet, si le taux de TVA de 7 % s'applique pour les travaux, ils relèvent que la société d'économie mixte organise des systèmes d'ingénierie technique, financière et d'organisation pouvant être assujettis à un taux de TVA de 19,6 %.

Notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a rappelé que l'instruction fiscale de 2006 dispose que « *le taux réduit s'applique, toutes autres conditions étant remplies, quelle que soit la qualité du preneur des travaux et qu'il soit une personne physique ou une personne morale, pour autant que les prestations rendues correspondent à des travaux éligibles* ».

En conséquence, cette norme est déjà opposable et permet aux tiers-investisseurs de bénéficier du taux réduit de TVA dans le cadre de divers schémas de financement tels que les sociétés d'économie mixte.

On peut néanmoins considérer que l'adoption de cet article lève toute ambiguïté sur cette question et sécurise juridiquement le dispositif.

ARTICLE 14
(Art. 219 du code général des impôts)

Plus-values sur cession de titres de participation – Calcul de la quote-part de frais et charges sur les plus-values brutes

Commentaire : le présent article vise à aménager le régime d'exonération des plus-values nettes de cession à long terme de titres de participation (niche « Copé ») en prévoyant que la quote-part de frais et charges de 10 % s'applique, non au résultat net de ces plus-values, mais à leur montant brut, sans prise en compte des éventuelles moins-values de cession.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE L'EXONÉRATION

Depuis 2007, le **a du I quinquies l'article 219** du code général des impôts (CGI) prévoit que **les plus-values nettes à long terme réalisées par des entreprises sur la cession de titres de participation sont exonérées d'impôt sur les sociétés (IS).**

Les titres de participation doivent répondre à plusieurs conditions pour bénéficier de ce régime d'exonération :

- ils doivent être détenus depuis au moins deux ans par la société ;
- ils doivent être considérés comme des titres de participation sur le plan comptable ou sur le plan économique. Dans ce dernier cas, ils doivent permettre l'exercice d'une influence significative de la société propriétaire sur la société émettrice, condition qui est présumée remplie à partir d'un seuil de détention de 5 % du capital de cette dernière ;
- les titres de sociétés à prépondérance immobilière sont exclus du bénéfice de la mesure.

Le régime s'applique également aux plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et d'actions de sociétés de capital risque (SCR), ainsi qu'aux distributions de produits liés à cette détention.

Le régime, introduit à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, a été mis en place progressivement par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ : le taux d'imposition a été abaissé de 19 % à 15 % en 2005, à 8 % en 2006 et à 0 % en 2007.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

L'objectif affiché par ses auteurs était de **renforcer l'attractivité du territoire français pour l'implantation, par les grands groupes, de holdings de détention de titres de participation**. A cet égard, la loi fiscale française s'alignait sur celle de la plupart de nos partenaires européens (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

B. LA QUOTE-PART DE FRAIS ET CHARGES

L'exonération n'est cependant pas totale, puisque l'article 219 prévoit qu'une partie du résultat net des plus-values de cession doit être **réintégrée dans le résultat de l'entreprise**, imposable au taux normal de l'impôt sur les sociétés, soit 33,33 %. Cette « **quote-part de frais et charges** » était initialement égale à 5 % du résultat net des plus-values. Ce taux a été porté à **10 %** par l'article 4 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹. En pratique, les plus-values nettes de cession sont donc désormais imposées au taux de $10 \% \times 33,3 \% = 3,33 \%$.

L'objet de cette quote-part est de traduire le principe fiscal de la **non-déductibilité des charges afférentes à des revenus non soumis à l'impôt**. En effet, les frais d'acquisition, de gestion et de cession des titres de participation constituent des charges déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Il convient donc, en contrepartie, qu'une partie du revenu qu'ils permettent d'obtenir, à travers les plus-values de cession, soit soumise à l'impôt sur les sociétés.

Au-delà de cette logique économique, la quote-part poursuit également un **objectif de rendement budgétaire**. Ainsi que le relevait votre commission des finances lors du relèvement du taux en 2011, « *les charges exposées par les groupes pour la gestion et la cession de leurs titres de participation [sont] le plus souvent inférieures à 5 % du montant de la plus-value réalisée, et a fortiori à 10 %* »². Il y a donc bien, derrière la quote-part de frais et charges, l'idée de **limiter le coût de la dépense fiscale** pour l'Etat.

C. LE DIFFICILE CHIFFRAGE DU COÛT DE LA MESURE

Le régime d'exonération, couramment désigné sous le terme de « niche Copé », a fait l'objet d'intenses débats, tant sur le plan technique que sur le plan politique, s'agissant de son coût pour les finances publiques.

Lors de sa conception en 2004, le **coût prévisionnel de la mesure était estimé à seulement 900 millions d'euros pour trois ans**. Toutefois, les données fournies par les tomes II « Evaluation des voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances ont montré le coût exponentiel de la mesure, en

¹ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Rapport n° 787 (2010-2011) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, p. 124.

particulier entre 2007 et 2008, où elle serait passé de 3,35 à 12,5 milliards d'euros. A cet égard, il convient de souligner que la mesure figure au sein du document budgétaire parmi les « modalités de calcul de l'impôt » et non parmi les dépenses fiscales, à la suite d'un **déclassement** qui a été notamment critiqué par le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport de 2010¹.

La méthode de chiffrage a fait l'objet d'une modification importante, en 2009, dans le projet de loi de finances pour 2010 s'agissant du **taux de taxation de référence** : le montant de la réduction fiscale des plus-values n'y est plus calculé sur la base du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33 %, mais sur celui auquel sont soumises les plus-values de cession de court terme et auquel étaient soumises les plus-values de cession de long terme avant la réforme, à savoir **19 %**. Cela contribue à expliquer le passage d'un coût de 12,5 milliards d'euros en 2008 à 3,4 milliards d'euros en 2009.

Chiffrage du coût de la mesure

(en millions d'euros)

Année	2008 (ancienne méthode)	2009	2010	2011	2012⁽¹⁾
Coût de la dépense fiscale	12 800	3 400	3 240	4 140	6 950

(1) Coût prévisionnel

Source : Commission des finances, d'après les tomes II des fascicules « Evaluation des voies et moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2010, 2011, 2012 et 2013

Par ailleurs, un rapport de l'Inspection générale des finances daté du 5 septembre 2011 met en évidence plusieurs modalités de chiffrage qui, une fois prises en compte, pourraient encore minorer, quoique dans une proportion limitée, le coût estimé de la mesure. Il s'agit en particulier :

- des **moins-values nettes de long terme** qui, si les plus-values étaient à nouveau taxées, viendraient s'imputer, exercice après exercice, sur ces dernières et réduiraient ainsi l'assiette taxable² ;
- de la **quote-part de frais et charges** qui, si les plus-values étaient à nouveau taxées, disparaîtrait ;

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et niches fiscales et sociales », octobre 2010.

² La question de la prise en compte des moins-values nettes est différente de celle posée par le présent article. Il s'agit de la possibilité de reporter ou non aux exercices suivants les moins-values nettes dégagées sur un exercice (lorsqu'une entreprise a réalisé, au cours de cet exercice, des moins-values supérieures au montant de ses plus-values), et non de l'imputation des moins-values brutes sur les plus-values brutes au sein du même exercice.

- de la **forte volatilité de l'assiette**, dans la mesure où l'évolution du niveau de taxation est, particulièrement pour un tel dispositif, un déterminant majeur du comportement des agents économiques et de la localisation de leurs activités.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Actuellement, la **quote-part de frais et charges s'applique au résultat net** des plus-values de cession de long terme. En d'autres termes, les entreprises peuvent imputer les moins-values sur les plus-values de cession réalisées au cours du même exercice, et n'appliquent la quote-part que sur le résultat net de l'ensemble des opérations de cession.

Dans ce contexte, le présent article prévoit de modifier le *a quinquies* du I de l'article 219 du CGI, afin de prévoir que la quote-part est égale à « **10 % du montant brut** » des plus-values de cession, sans imputation possible des éventuelles moins-values de cession (**alinéa 4**).

Par ailleurs, le présent article améliore la lisibilité du texte (alinéa 3) et **supprime la référence, devenue inutile, à la date d'entrée en vigueur du dispositif d'exonération**, à savoir les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007 (**alinéa 5**). Cette suppression n'emporte pas de conséquences, en pratique, sur le champ des entreprises ou des opérations concernées.

Enfin, l'**alinéa 6** du présent article coordonne la modification apportée à l'article 219 au sein de l'article 223 F, qui traite du cas des plus-values de cession de titres de participation réalisées dans le cadre du **régime de l'intégration fiscale**. Il s'agit de prévoir, par symétrie, l'application de la quote-part au montant brut des plus-values lorsqu'une société mère cède les participations qu'elle détient dans une filiale qui, de ce fait, sort du groupe fiscalement intégré.

*

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE NICHE COÛTEUSE

L'exonération des plus-values de cession à long terme de titres de participation, souvent dénommée niche « Copé », fait partie des dépenses fiscales les plus importantes en matière d'imposition des entreprises. Au-delà des débats sur la méthodologie du chiffrage, son coût peut être évalué entre **3 et 6 milliards d'euros par an**. Cette niche, dont l'ampleur a largement dépassé les prévisions, bénéficie par ailleurs à **seulement 4 700 entreprises** en

2011, selon le tome II du fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances.

Ce champ étroit des entreprises assujetties contribue à expliquer l'extrême **volatilité de l'assiette**. Ainsi que le rappelait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport précité, « *la remise en cause du taux zéro ne rapporterait en aucun cas la recette chiffrée dans les voies et moyens* », pour deux raisons. On peut tout d'abord imaginer que les acteurs économiques concernés modifieraient leurs comportements, en particulier en repoussant dans le temps, en reconfigurant leurs opérations de cession, en privilégiant les distributions de dividendes aux cessions de titres. Par ailleurs, on peut craindre qu'ils soient incités à localiser les holdings, qui détiennent les participations du groupe, dans des pays européens à la fiscalité plus favorable. Autrement dit, la concurrence fiscale intra-européenne explique le maintien dans ses grandes lignes d'un dispositif présentant un coût élevé pour les finances publiques nationales des États membres.

Le fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé aux projets de loi de finances fait apparaître depuis l'année dernière une nouvelle précision utile, selon laquelle « *le chiffrage mentionné est une donnée brute et ne tient pas compte de l'élasticité de la base imposable en fonction d'une éventuelle taxation* »¹. En tout état de cause, il serait souhaitable de disposer **d'évaluation approfondie de l'impact concret de l'exonération sur le maintien ou la localisation de centres de décision sur le territoire national, ainsi que sur les emplois induits**. Une telle évaluation pourrait en effet conduire à relativiser ou, au contraire, à aggraver l'ampleur du coût budgétaire de la niche.

Au total, le choix d'un régime de quote-part de frais et charges apparaît équilibré, car il permet une **taxation minimale des revenus tirés des opérations de cession sans revenir sur le cadre général d'exonération** et, partant, sans réduire le nombre d'opérations concernées.

B. UNE AMÉLIORATION BIENVENUE DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA QUOTE-PART DE FRAIS ET CHARGES

L'aménagement proposé par le présent article améliore les modalités de calcul de la quote-part de frais et charges. En effet, la possibilité d'imputer les éventuelles moins-values sur les plus-values présente un double inconvénient.

D'une part, **la modalité actuelle d'application contrevient, sur le plan de la théorie fiscale, à la logique de la quote-part qui est d'assurer une imposition minimale des revenus afférents à des charges déductibles**. En effet, la faculté de compensation entre plus-values et moins-values réduit l'assiette de la quote-part de frais et charges, alors même que les frais d'acquisition, de gestion et de cession des titres sont intégralement

¹ *Voies et moyens tome II, p. 259.*

déductibles, que les titres soient cédés en plus-value ou en moins-value. Par exemple, une entreprise ayant réalisé autant de moins-values que de plus-values de cession au cours du même exercice ne paierait aucune quote-part de frais et charge, alors même que les frais qu'elle a exposés peuvent être totalement déduits de son assiette imposable.

Le présent article a ainsi pour objet de s'intéresser aux seules cessions ayant entraîné des plus-values et de s'assurer qu'aux revenus (exonérés d'impôt) tirés de ces dernières correspond bien un montant proportionnel de frais et charges réintégré au résultat. Comme le montre l'exemple ci-dessous, l'aménagement proposé permet, en ce sens, de **rétablir l'égalité de traitement** entre les entreprises ayant réalisé des plus-values brutes identiques, indépendamment des moins-values enregistrées.

Exemples d'application au cours d'un exercice

(en millions d'euros)

	Entreprise A	Entreprise B	Entreprise C
Montant brut des plus-values de cession de long terme (a)	2 000	2 000	2 000
Montant brut des moins-values de cession de long terme (b)	200	1500	2 200
Résultat net des plus-values de cession de long terme (c=a-b)	1 800	500	- 200
Recette permise par la réintégration de la quote-part selon le régime existant (c x 3,3 %)	59,9	16,6	0
Recette permise par la réintégration de la quote-part selon le régime proposé (a x 3,3 %)	66,6	66,6	0
Gain budgétaire	+ 6,7	+ 50	0

Source : Commission des finances

D'autre part, le mode actuel de calcul de la quote-part présente un inconvénient budgétaire, puisqu'il contribue à **réduire significativement l'assiette taxable**, particulièrement lors des périodes de baisse du cours des actions.

La modification apportée permettrait également, selon l'évaluation préalable annexée au présent article, de rapprocher le régime français des

dispositifs italien et allemand, où les moins-values ne sont pas prises en compte dans le calcul de la quote-part de frais et charges. En ce sens, l'attractivité fiscale de notre régime ne s'en trouve donc pas remise en cause.

En tout état de cause, il convient de souligner que seules les modalités de calcul de la quote-part sont aménagées par le présent article, qui **ne modifie pas le régime d'exonération lui-même**. Dès lors, l'exonération, qui conditionne la réintégration d'une quote-part de frais et charge, continue de s'appliquer aux plus-values nettes de long terme : ainsi, comme le montre le cas de l'entreprise C dans l'exemple ci-dessus, la quote-part, tout en s'appliquant elle-même, désormais, aux plus-values brutes, ne se déclenche que si l'entreprise enregistre une plus-value nette.

C. UNE RECETTE ESTIMÉE À DEUX MILLIARDS D'EUROS EN 2013

D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, cet aménagement de la quote-part de frais et charges devrait en augmenter le produit de deux milliards d'euros en 2013 (au titre des exercices 2012 et 2013) et d'un milliard d'euros par an à partir de 2014. Cette hausse est essentiellement à la charge des très grandes entreprises, principales bénéficiaires du régime d'exonération.

Ce montant pourrait dépendra de l'évolution de l'assiette taxable, l'évaluation préalable précitée précisant que « *la mesure peut avoir pour effet de modifier les choix des entreprises quant à la cession des titres* ». En particulier, les entreprises pourraient être incitées à procéder plus rapidement, avant la limite des deux années de détention, aux cessions de titres sur lesquelles elles anticipent des moins-values, l'intérêt fiscal des moins-values de long terme ayant disparu, tandis que les moins-values de court terme continuent d'être déductibles du résultat fiscal.

En tout état de cause, la recette liée à la quote-part de frais et charges est, comme l'est le coût de la niche « Copé », très volatile d'une année sur l'autre, selon le nombre d'opérations de cession réalisées et le contexte de marché dans lequel elles s'inscrivent.

ARTICLE 15

(Art. 209, 212 bis [nouveau], 223 B bis [nouveau], 235 ter ZAA et 235 ter ZC du code général des impôts)

Aménagement de la déductibilité des charges financières

Commentaire : le présent article limite la déductibilité des charges financières des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Elles demeureraient intégralement déductibles lorsque leur montant reste inférieur à 3 millions d'euros. Dans le cas contraire, 15 % deviendront non déductibles à compter de l'entrée en vigueur de la loi, ce pourcentage étant porté à 25 % au 1^{er} janvier 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE DÉDUCTIBILITÉ SANS LIMITE DES CHARGES FINANCIÈRES

1. Un principe général de déductibilité des charges financières

En application de l'article 39 du code général des impôts (CGI), le bénéfice net, ou bénéfice imposable, « *est établi sous déduction de toutes charges* », pour autant qu'elles soient **exposées dans l'intérêt de l'entreprise et régulièrement comptabilisées**. Elles doivent également se traduire par une diminution nette de l'actif de l'entreprise¹.

Bien que le CGI ne les mentionne pas expressément, ces charges comprennent les charges financières, définies par le plan comptable général (PCG). Elles sont regroupées dans le compte 66 présenté ci-dessous. **Les principales d'entre elles sont les intérêts d'emprunts, qu'ils soient bancaires ou obligataires**. Par symétrie, le PCG comprend également un compte 76 « Produits financiers ».

La définition fiscale des charges financières a récemment été établie par le projet d'instruction fiscale prise pour l'application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2011 (« amendement Carrez », *cf. infra*) : « *les charges financières s'entendent de l'ensemble des intérêts ou assimilés venant rémunérer des sommes laissées ou mises à disposition de la société* ». En pratique, elles « *correspondent aux charges figurant au compte 66 [...]* », **à l'exception des comptes 664, 667 et 666** (pertes de change). D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les pertes de change

¹ Par exemple, le remboursement d'une dette, qui correspond à la disparition d'un élément du passif, n'est pas considéré comme une charge financière.

pourraient finalement être réintégrées à la définition « fiscale » des charges financières.

Dans le cadre de la déclaration annuelle de l'impôt sur les sociétés, les entreprises sont également invitées à remplir plusieurs cases de la « liasse fiscale » relatives aux charges financières et aux produits financiers, qui ne correspondent cependant pas exactement aux charges inscrites au compte 66¹.

Les charges financières et les produits financiers ainsi déclarés permettent de déterminer le résultat financier des entreprises, lequel venant s'ajouter au résultat d'exploitation donne le « résultat courant avant impôt ».

Extrait de la liasse fiscale

Liasse fiscale		Case
Produits financiers	Produits financiers de participations	GJ
	Produits des autres valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé	GK
	Autres intérêts et produits assimilés	GL
	Reprises sur provisions et transferts de charges	GM
	Différences positives de change	GN
	Produits nets de cessions de valeurs mobilières de placement	GO
	Total des produits financiers	GP
Charges financières	Dotations financières aux amortissements et provisions	GQ
	Intérêts et charges assimilées	GR
	Différences négatives de change	GS
	Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement	GT
	Total des charges financières	GU

Extrait du plan comptable général

66. Charges financières

661. Charges d'intérêts

6611. Intérêts des emprunts et dettes

66116. des emprunts et dettes assimilées

66117. des dettes rattachées à des participations

6615. Intérêts des comptes courants et des dépôts créditeurs

6616. Intérêts bancaires et sur opérations de financement

6617. Intérêts des obligations cautionnées

6618. Intérêts des autres dettes

¹ En particulier, la case GQ correspond au compte 686.

66181. des dettes commerciales

66188. des dettes diverses

664. Pertes sur créances liées à des participations

665. Escomptes accordés

666. Pertes de change

667. Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement

668. Autres charges financières

76. Produits financiers

761. Produits de participations

7611. Revenus des titres de participation

7616. Revenus sur autres formes de participation

7617. Revenus des créances rattachées à des participations

762. Produits des autres immobilisations financières

7621. Revenus des titres immobilisés

7626. Revenus des prêts

7627. Revenus des créances immobilisées

763. Revenus des autres créances

7631. Revenus des créances commerciales

7638. Revenus des créances diverses

764. Revenus des valeurs mobilières de placement

765. Escomptes obtenus

766. Gains de change

767. Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement

768. Autres produits financiers

2. Quelques exceptions tendant à la sanction d'abus

Le droit fiscal comporte quelques exceptions au principe général de déductibilité des charges financières. En pratique, ces limitations ont été votées dans le cadre de **mesures anti-abus**.

a) La limitation des intérêts versés aux associés ou aux entreprises liées (articles 39 et I de l'article 212)

Une société peut parfois se financer par emprunt auprès de ses associés. Ces emprunts doivent être rémunérés à un « taux de marché » ou, comme l'indique le 3° du 1 de l'article 39 du CGI, à « *un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans* ». **Au-delà de cette limite, les intérêts ne sont plus déductibles.**

Il s'agit d'éviter qu'une société ne sur-rémunère un emprunt au profit d'un associé, en contravention avec son intérêt social.

De même, le I de l'article 212 impose la même limite – et pour les mêmes raisons – aux intérêts versés à des entreprises liées, directement ou indirectement, à l'entreprise emprunteuse.

La notion d'entreprise liée au sens du CGI

Le 12 de l'article 39 dispose que :

« *Des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :*

« *a. lorsque l'une détient directement ou par personnes interposées la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;*

« *b. lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise* ».

b) La lutte contre la sous-capitalisation entre entreprises liées (II de l'article 212)

Une entreprise est sous-capitalisée lorsque ses fonds propres sont considérés comme insuffisants au regard des dettes qu'elle a contractées : elle présente donc une fragilité puisqu'en cas de choc, elle ne sera pas en mesure de rembourser ses dettes. Une entreprise rationnelle cherche à éviter une telle situation. En revanche, compte tenu de la déductibilité des charges financières, en particulier des intérêts d'emprunt, **il peut exister un avantage fiscal à être sous-capitalisé.**

Le schéma principalement retenu met en jeu deux entreprises liées, situées dans deux pays où la pression fiscale diffère sensiblement. Celle qui

est imposée au taux le plus élevé va massivement s'endetter auprès de l'autre et déduire les intérêts d'emprunt de son résultat imposable. En pratique, ce montage répond à une logique analogue à celle des prix de transfert : il y a un **déplacement de la base fiscale imposable vers le pays où la pression fiscale est la plus faible.**

L'article 212 du CGI, entièrement réécrit par l'article 113 de la loi de finances pour 2006¹, encadre la déductibilité des intérêts d'emprunt versés entre entreprises liées si l'entreprise est en situation de sous-capitalisation. Une entreprise sera considérée comme sous-capitalisée lorsque le montant des intérêts servis à l'ensemble des entreprises liées excède simultanément trois ratios : un ratio d'endettement, un ratio de couverture et un ratio d'intérêts servis par des entreprises liées.

Dans ce cas, **la fraction des intérêts excédant la limite la plus élevée de ces trois ratios n'est pas déductible, à moins d'être inférieure à 150 000 euros** ou si la société démontre qu'elle appartient à un groupe dont le ratio d'endettement n'est pas inférieur au sien.

c) L'amendement Charasse (article 223 B, 7^e alinéa)

L'amendement « Charasse », du nom de notre ancien collègue Michel Charasse, alors ministre du budget, **vise à éviter que les charges financières résultant d'un « achat à soi-même » puissent être déduites.**

Concrètement, dans un montage de type « Charasse », un actionnaire de tête revend une société A à une société B dont il détient également le contrôle, sachant que A est ou devient membre du même groupe fiscal que B. Cette opération « d'achat à soi-même » permet à l'actionnaire de tête de ne pas perdre le contrôle de la société A tout en récupérant sa valeur. Pour sa part, la société B s'endette et les charges financières déduites viennent minorer le résultat d'ensemble du groupe fiscal.

Afin d'éviter qu'un tel montage bénéficie d'un avantage fiscal, l'article 223 B, 7^e alinéa et suivants, exclut des charges déductibles les charges financières présumées liées à l'acquisition de la société A. **Faute de connaître précisément le montant de ces charges, la réintégration des charges non déductibles obéit à un calcul forfaitaire et ce pendant neuf exercices.**

d) L'amendement Carrez (article IX de l'article 209)

Enfin, l'amendement « Carrez » (article 40 de la loi de finances rectificative pour 2011)², prévoit que ne sont pas déductibles les charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation lorsque **la société détentrice de ces titres ne peut pas démontrer que le pouvoir de gestion sur ces titres (et sur la société ainsi détenue) est exercé par elle-même, par sa société-mère ou par une société sœur établie en France.**

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Les montages visés mettent en jeu une entreprise étrangère qui crée une coquille juridique en France et l'endette pour acheter une entreprise. La réalité du pouvoir de décision n'est pas en France, mais il existe une subvention fiscale à l'acquisition de l'entreprise cible.

Comme l'écrivait Gilles Carrez, alors rapporteur général, « *le dispositif impose, en définitive, un renversement de la charge de la preuve de la réalité du rattachement de charges financières à une entreprise française* ».

B. UN SYSTÈME QUASI-UNIQUE EN EUROPE

Ainsi que le souligne l'évaluation préalable annexée au présent article, « *le régime français de déductibilité des charges financières est aujourd'hui l'un des plus favorables d'Europe. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou les Pays-Bas, par exemple, ont prévu des mécanismes de limitation plus rigoureux* ». Depuis quelques années, la plupart de nos partenaires européens se sont en effet dotés de mécanismes de ce genre, en particulier dans le sillage de l'Allemagne, dont le régime, souvent présenté en exemple, a été introduit en 2008.

La barrière d'intérêts en Allemagne (« *Zinsschranke* »)

Le mécanisme allemand de la « barrière d'intérêts » (« *Zinsschranke* ») a été introduit à partir de 2008 dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises¹. L'objectif affiché de cette réforme était **de renforcer les fonds propres des entreprises en luttant contre la sous-capitalisation**. En particulier, il s'agissait d'éviter que les groupes soient incités à localiser leurs dettes en Allemagne et leurs profits à l'étranger, procédé désigné comme « délocalisation des bénéfices » (« *Gewinnverlagerung* »). L'exposé des motifs du projet de loi soulignait ainsi : « *Le principal objectif de la réforme de l'imposition des entreprises est, à côté du renforcement de l'attractivité du territoire, la garantie durable du maintien de l'assiette fiscale. A travers des incitations positives et négatives, la délocalisation de l'assiette fiscale à l'étranger, principalement par les entreprises [...] doit être freinée.* »

Le principe de la barrière d'intérêts est d'interdire la déductibilité des intérêts d'emprunt au-delà de 30 % du résultat de l'entreprise avant impôts, intérêts, dotations aux amortissements, et provisions sur immobilisations (EBITDA, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization*). Sont pris en compte les intérêts nets, c'est-à-dire après déduction des intérêts perçus.

Toutefois, ce principe général de plafonnement est assoupli par une série d'exonérations :

(1) un montant forfaitaire d'intérêts d'emprunt, fixé initialement à un million d'euros, puis porté à 3 millions d'euros, continue d'être intégralement déductible ;

¹ §4h Einkommensteuergesetz et §8a Körperschaftsteuergesetz.

(2) la règle ne s'applique qu'aux entreprises intégrées dans un groupe (« *Konzern* »), selon une définition du groupe spécifique au dispositif ; les entreprises n'appartenant pas à un groupe doivent prouver qu'il n'y a pas « *financement extérieur de l'entreprise dommageable* » (versement à un actionnaire significatif d'intérêts représentant plus de 10 % des intérêts nets de l'entreprise) ;

(3) la règle ne s'applique pas lorsque l'entreprise démontre que son taux de financement propre est supérieur, ou inférieur de moins de 2 %, à celui de son groupe ;

(4) la règle ne s'applique pas lorsque l'entreprise démontre qu'il n'y a « *financement extérieur de l'entreprise dommageable* » ni pour elle ni pour aucune entité du groupe.

Par ailleurs, le mécanisme, lorsqu'il vient à s'appliquer, est modéré par la possibilité de reporter en avant, pour les exercices ultérieurs, le montant des intérêts non déductibles.

Le dispositif est souvent critiqué, y compris dans l'évaluation préalable annexée au présent article, pour son caractère procyclique. En effet, le montant des intérêts déductibles étant plafonné à une certaine proportion du résultat, plus ce dernier est élevé, plus l'entreprise peut déduire ses intérêts d'emprunt et moins elle paie d'impôts. A l'inverse, plus son résultat est faible, moins elle peut déduire d'intérêts et plus elle devra payer d'impôt.

Cet inconvénient a cependant été considérablement réduit suite à l'introduction, en 2010, d'une possibilité de reporter en avant, pour l'application de la barrière d'intérêts, le résultat des exercices antérieurs. Ainsi, une entreprise ayant connu, en année N, un EBITDA très important, au-delà de ce qui lui était nécessaire pour déduire l'intégralité de ses intérêts d'emprunt, pourra reporter en année N+1 la partie du résultat « inutile » du point de vue de la barrière d'intérêts ; cela permet aux entreprises de se constituer une forme de « stock de résultats » destiné à l'application de la barrière d'intérêts.

La complexité et l'efficacité du dispositif sont source d'importants débats en Allemagne. **Plusieurs études économiques tendent à démontrer son efficacité en termes de limitation du phénomène de « délocalisation des bénéficiaires » et de renforcement des fonds propres des entreprises allemandes**¹. D'autres soulignent cependant que la multiplication des possibilités d'exonération dont certaines sont, d'ailleurs, difficiles à mettre en œuvre, limite son impact réel sur les entreprises².

Dans ce cadre, une évaluation du dispositif a été lancée au début de l'année 2012 par le ministère fédéral des finances, dont les résultats devraient être présentés au début de l'année 2013.

¹ En particulier, une étude statistique a montré une diminution de 5 à 8 % du taux d'endettement des entreprises concernées par le dispositif entre 2006 et 2008 : DIW Wochenbericht n° 25, juin 2012.

² Question écrite du groupe Bündnis 90/Die Grünen en date du 2 juillet 2012, Drucksache 17/10231.

En tout état de cause, la « *Zinsschranke* » allemande s'analyse comme un mécanisme de lutte contre la sous-capitalisation, dont la complexité le rapproche d'ailleurs des mécanismes anti-abus français. Il n'a pas été mis en place dans un objectif de rendement budgétaire ; l'estimation de ce dernier ne fait d'ailleurs pas partie de l'évaluation mentionnée ci-dessus. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la seule estimation fiable est celle fournie par l'Institut allemand pour la recherche en économie, qui le chiffre à 750 millions d'euros, sans prise en compte de la possibilité de report en avant des intérêts non déductibles, pour un total de seulement 600 entreprises concernées par le dispositif.

C. DES EFFETS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES INDÉSIRABLES

1. Un IS relativement plus élevé pour les PME

Dans une note de juin 2011, la Direction générale du Trésor soulignait le rôle de la déductibilité des intérêts d'emprunt dans la détermination du taux de taxation implicite des entreprises¹. Plus précisément, la note montrait que « *la déductibilité des intérêts d'emprunt fait baisser de 3 points le taux implicite des micro-entreprises, mais de près de 14 points celui des grandes entreprises* ». Au sein des règles d'assiette, la déductibilité constituerait ainsi l'explication principale de l'écart de taux implicite d'IS entre les PME (39 %) et les grandes entreprises (19 %).

Cette analyse a été confirmée et complétée par notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, dans un rapport de juillet 2011². Ce rapport, dont les conclusions se sont fondées sur l'analyse des liasses fiscales, montre que les groupes représentent à eux seuls 90 % de l'ensemble des charges financières des entreprises (1 500 milliards d'euros sur 1 787 milliards d'euros de charges financières).

Le rapport avance trois pistes d'explication de cette surreprésentation des groupes dans le total des charges financières :

- **l'intensité capitalistique** plus forte des grandes entreprises ;
- **l'organisation en groupes des montages LBO**, dans lesquels une entreprise s'endette en vue d'en acquérir une autre, dont les bénéficiaires permettront de rémunérer les intérêts d'emprunt ;
- des **pratiques d'optimisation** consistant à localiser dans les pays où le taux d'imposition est élevé, comme la France, les charges financières et les dettes, sans rapatrier les bénéficiaires.

¹ Direction générale du Trésor, « *Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France* », note Trésor Eco n° 88, juin 2011.

² Rapport d'information n° 3631 (XIII^e législature) de Gilles Carrez, rapporteur général, sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, juillet 2011.

Il en résulte **une attrition de la base fiscale en France et une perte de recettes pour l'Etat.**

2. Une incitation à l'endettement plutôt qu'au renforcement des fonds propres

D'un point de vue théorique, le mécanisme de déductibilité des intérêts d'emprunt incite les entreprises, toutes choses égales par ailleurs, à s'endetter plutôt qu'à se financer sur leurs fonds propres. En effet, l'acquisition d'un équipement ou d'une société par l'emprunt donnera lieu au versement d'intérêts qui réduiront d'autant l'assiette imposable, tandis que le financement sur fonds propres est fiscalement neutre.

Ce présupposé théorique est confirmé, en pratique, par plusieurs chiffres. D'après la Banque de France, le taux d'endettement des grands groupes français s'élèvent à 87 % des capitaux propres en juin 2012¹. Le besoin de financement, qui informe sur la capacité des entreprises de financer leurs investissements sans recourir à l'emprunt, progresse entre 2010 et 2011 et atteint près de 66 milliards d'euros, contre 34 milliards d'euros l'année précédente.

L'objet des dispositifs de lutte contre la sous-capitalisation est précisément de réduire ce biais en faveur de l'endettement. Toutefois, il s'agit de mécanismes anti-abus, qui visent principalement les sociétés au sein d'un groupe, en particulier au sein d'un groupe multinational, et qui ne sont pas adaptés pour réduire structurellement l'incitation à l'endettement de l'ensemble des entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à mettre fin à la déductibilité totale des charges financières. Il s'agit d'un **dispositif général qui ne s'inscrit donc pas dans une logique « anti-abus ».**

A. UNE DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES FINANCIÈRES LIMITÉE À 85 %

1. Le principe

Le II du présent article crée un nouvel article 212 *bis* au sein du CGI. Celui-ci dispose que « ***les charges financières nettes afférentes aux sommes laissées ou mises à disposition d'une entreprise non membre d'un groupe [fiscal] sont réintégréées au résultat pour une fraction égale à 15 % de leur***

¹ *Etude semestrielle sur la situation financière des grands groupes français, octobre 2012.*

montant ». Autrement dit, les charges financières ne sont déductibles qu'à hauteur de 85 % de leur montant.

Cette règle **ne s'applique pas lorsque le montant des charges financières nettes est inférieur à 3 millions d'euros**. Il s'agit bien évidemment **d'éviter que les PME ne rentrent dans le champ du dispositif**. Avec un taux d'intérêt autour de 5 %, ce seuil de 3 millions d'euros de charges financières correspond à un endettement d'environ 60 millions d'euros.

Il ne s'agit pas d'une franchise, contrairement à l'expression utilisée par l'évaluation préalable au présent article. En effet, pour les entreprises dont le montant de charges financières nettes excède 3 millions d'euros, la non-déductibilité à hauteur de 15 % s'applique sur l'ensemble de ce montant et non à partir de 3 millions d'euros.

Le nouvel article 212 *bis* précise également que les charges financières nettes correspondent à la soustraction suivante :

charges financières nettes = charges financières – produits financiers

Les charges et les produits financiers devant être inclus dans le calcul seront définis par instruction fiscale. **Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les charges financières retenues devraient être les mêmes que celles visées pour l'application de l'amendement Carrez (cf. supra I. A. 2.d.)**.

2. L'inclusion des loyers et redevances de crédit-bail dans la définition des charges financières

Par ailleurs, **en cas d'opérations de crédit-bail ou de location, sauf lorsque ces dernières dépassent trois mois, la fraction des loyers supportée par le locataire ou le crédit-preneur, déduction faite de l'amortissement du bien, est incluse dans les charges financières**.

Définition du crédit-bail et son traitement fiscal

Le crédit-bail est défini par l'article L. 313-7 du code monétaire et financier :

« *Les opérations de crédit-bail [...] sont :*

« 1. Les opérations de location de biens d'équipement ou de matériel d'outillage achetés en vue de cette location par des entreprises [le crédit-bailleur] qui en demeurent propriétaires, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, donnent au locataire [le crédit-preneur] la possibilité d'acquérir tout ou partie des biens loués, moyennant un prix convenu tenant compte, au moins pour partie, des versements effectués à titre de loyers ;

« 2. Les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, [...] ».

Dans le cadre du crédit-bail mobilier, le prix d'achat tient compte des loyers déjà acquittés, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans le crédit-bail immobilier.

La doctrine fiscale (DB.4.C.421 n° 10 et suivants) considère que les loyers, parfois appelés redevances, de crédit-bail sont déductibles conformément aux règles générales de déductibilité des charges exposées dans l'intérêt de l'entreprise, à savoir le crédit-preneur. Le 10 de l'article 39 prévoit simplement la non-déductibilité des loyers en cas de crédit-bail immobilier se rapportant aux éléments non amortissables du bien si l'opération d'achat est finalement conclue.

Du côté du crédit-bailleur, les loyers et redevances du crédit-bail sont considérés comme un produit d'exploitation qui est retenu pour la détermination du résultat imposable.

Il procède également à l'amortissement des biens donnés en location, qu'ils s'agissent de biens mobiliers ou immobiliers, dans les conditions de droit commun (article 39 C du CGI). L'amortissement est, en principe, réparti sur la durée normale d'utilisation du bien, quelle que soit la durée du contrat. Les crédits-bailleurs peuvent toutefois, sur option, répartir l'amortissement des biens sur la durée des contrats de crédit-bail.

D'un point de vue comptable et fiscal, les loyers ne sont pas considérés comme des charges financières. Néanmoins, d'un point de vue économique, dans une opération de crédit-bail, le fait d'acquitter un loyer peut s'apparenter au paiement d'un intérêt d'emprunt. L'entreprise a effectivement le choix entre, d'une part, s'endetter et acquérir un bien tout de suite et, d'autre part, grâce au crédit-bail, acquitter un loyer et acquérir le bien *in fine*. C'est donc pour éviter cette « stratégie de contournement » que le présent article inclut les loyers dans les charges financières.

L'assimilation des loyers relevant de locations simples à des charges financières n'est cependant pas aussi justifiée d'un point de vue économique. A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a voté un amendement tendant à les exclure du dispositif (*cf. infra*).

Les loyers sont réintégrés dans les charges financières après déduction de l'amortissement. En effet, quelle que soit l'opération réalisée, achat par endettement ou crédit-bail, un amortissement sera effectué sur le bien (soit par l'acheteur, soit par le crédit-bailleur). C'est donc bien la somme du loyer moins la somme de l'amortissement qui peut s'apparenter à un intérêt d'emprunt. Il convient de souligner que c'est le crédit-bailleur et non le locataire – qui pourtant expose des charges financières – qui pratique l'amortissement. En pratique, le propriétaire devra donc transmettre l'information à son locataire, selon des modalités devant être précisées par instruction fiscale.

3. L'extension au régime de groupe

Le III du présent article crée un nouvel article 223 B *bis* au sein du code général des impôts, qui est le décalque du nouvel article 212 *bis* pour les entreprises bénéficiant du régime de l'intégration fiscale.

Il prévoit que les charges financières nettes réintégréées à hauteur de 15 % sont celles « *afférentes aux sommes laissées ou mises à disposition de sociétés membres du groupe par des entreprises qui n'en sont pas membres* ». De manière assez logique, **les charges d'intérêts qui circulent au sein du groupe ne sont pas prises en compte** puisque le résultat imposable est déterminé pour le groupe pris dans son ensemble après neutralisation des opérations intragroupe. Elles peuvent relever, le cas échéant, des dispositifs anti-abus de lutte contre la sous-capitalisation et de l'amendement Charasse.

La détermination des charges financières nettes du groupe se calcule par **l'addition des charges financières nettes de chacune des sociétés membres**.

Le « plancher » de 3 millions d'euros de charges financières nettes s'applique également au périmètre du groupe.

4. L'articulation avec les autres dispositifs anti-abus

Tout comme le présent article, les dispositifs anti-abus (lutte contre la sous-capitalisation ; amendement Charasse ; amendement Carrez) visent à rapporter une partie des charges financières au calcul du bénéfice imposable.

Il est donc **possible qu'une entreprise soit amenée à réintégrer des charges au titre de plusieurs de ces dispositifs**.

Par exemple, une société expose un compte de résultat dans lequel les charges financières représentent 10 millions d'euros. Elle réintègre 250 000 euros au titre de la sous-capitalisation et une somme équivalente au titre de l'amendement Carrez. En application du présent article, elle doit également réintégrer 15 % des charges financières, soit 1,5 million d'euros. Au total, 2 millions d'euros seront non déductibles, dont une partie sera en réalité doublement imposée.

Afin d'éviter une telle superposition des dispositifs, le nouvel article 212 *bis* prévoit que « *le montant des charges financières est diminué des fractions des charges financières non admises en déduction en application du IX de l'article 209 [amendement Carrez] et de l'article 212 [lutte contre la sous-capitalisation]* ».

Par ailleurs, le I du présent article complète le IX de l'article 209 afin de prévoir que « *les fractions d'intérêts non déductibles [au titre de la sous-capitalisation] ne sont pas pris en compte pour le calcul des charges financières devant être rapportées au bénéfice de l'exercice en application du présent article* ».

Autrement dit, dans l'exemple précédent, la société va d'abord réintégrer 250 000 euros au titre de la lutte contre la sous-capitalisation. Elle calculera ensuite, en fonction de la somme de charges financières restantes, le montant devant être réintégré au titre de l'amendement Carrez, soit, par exemple, 100 000 euros. Enfin, dans un dernier temps, elle applique le taux de 15 % sur l'ensemble des charges financières restantes, soit 9,65 millions d'euros. Au final, elle aura déduit un peu moins de 1,8 million d'euros.

Ainsi, les entreprises seront amenées à réintégrer leurs charges financières par « strate successive » en fonction des dispositifs.

Le même mécanisme est applicable aux groupes sous le régime de l'intégration fiscale. Le IV du nouvel article 223 B *bis* prévoit en effet que « *le montant des charges financières est diminué des fractions des charges financières non admises en déduction en application* » de l'amendement Carrez, des dispositifs de lutte contre la sous-capitalisation et de l'amendement Charasse.

B. UNE DÉDUCTIBILITÉ LIMITÉE À 75 % À PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2014

En application du IV du présent article, le taux de réintégration des charges financières pour le calcul du bénéfice imposable **passera de 15 % à 25 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014.**

En pratique, la majorité des exercices comptables correspondent à l'année civile. Le taux de 15 % sera donc applicable aux exercices 2012 et 2013.

*

Enfin, le V du présent article procède à des **coordinations** au sein du code général des impôts.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements au présent article, dont deux rédactionnels présentés par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le troisième amendement, présenté à l'initiative du Gouvernement, **modifie la règle de prise en compte des loyers dans les charges financières.**

Il prévoit que **les charges financières et, corrélativement, les produits financiers, incluent les loyers versés au titre d'opérations de crédit-bail, de location avec option d'achat ou de location entre**

entreprises liées, déduction faite de l'amortissement ou de l'amortissement financier pratiqué par le bailleur et des frais et prestations accessoires facturés au preneur.

Les loyers résultant de locations simples sont désormais exclus du dispositif. En effet, ces opérations ne peuvent pas être considérées comme équivalentes à une opération d'endettement ayant pour but d'acquérir un bien *in fine*, à l'instar du crédit-bail ou de la location avec option d'achat. De même, **la location entre entreprises liées peut venir se substituer à un prêt rémunéré entre ces mêmes entreprises ; il est donc logique que ces loyers soient considérés comme des charges financières.**

La rédaction est également améliorée afin de préciser que **les loyers, qui correspondent à des charges financières chez le preneur ou le locataire, soient, corrélativement, considérés comme des produits financiers pour le bailleur ou le propriétaire.**

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE MESURE JUSTIFIÉE D'UN POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le présent article est bienvenu à plusieurs titres. D'un point de vue fiscal, il **met tout d'abord fin à une exception française au sein des pays de l'OCDE**, qui ne pouvait qu'**encourager l'optimisation fiscale des grandes entreprises internationalisées.**

D'un point de vue économique, couplé avec l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 relatif à l'imposition des dividendes, il permet d'**inciter les entreprises à renforcer leurs fonds propres.** Il préserve néanmoins les PME, grâce à un « plancher » de 3 millions d'euros de charges financières nettes. Il convient de rappeler ici que la Banque publique d'investissement (BPI) devrait répondre aux besoins en fonds propres des PME.

En outre, comme le rappelle la Cour des comptes¹, **« l'incitation à l'endettement que véhicule [la complète déductibilité des intérêts d'emprunt] renforce la dépendance des entreprises au secteur bancaire et accroît leur exposition à d'éventuelles déstabilisations du secteur financier ».**

La mesure proposée devrait également **réduire l'attrait fiscal de montage de type LBO** (endettement par effet de levier), par lequel l'acquéreur d'une entreprise s'endette massivement et rembourse son emprunt par le flux de dividendes. Malheureusement, cet effet ne peut pas être quantifié, l'administration fiscale n'ayant pas la possibilité de mesurer

¹ Cour des comptes, L'Etat et le financement de l'économie, p. 82, juillet 2012.

précisément les charges financières relatives à des montages LBO parmi l'ensemble des charges financières.

D'un point de vue budgétaire, cet article **contribue au redressement des comptes publics** en faisant participer les plus grandes entreprises. Son rendement est évalué à 4 milliards d'euros en 2013, dont la moitié au titre du solde d'IS dû en 2013 au titre de l'exercice 2012.

A compter du 1^{er} janvier 2014 et l'entrée en vigueur du taux de non-déductibilité de 25 %, la mesure devrait **rapporter de manière pérenne 3,4 milliards d'euros**. Compte tenu du régime d'acomptes propre à l'IS, le Gouvernement estime que 2,7 milliards d'euros seront versés en 2014, 4,1 milliards d'euros en 2015 puis 3,4 milliards d'euros en 2016.

Ces estimations, comme l'ensemble des chiffrages sur lesquels reposent les lois de finances, ne tiennent pas compte des éventuels ajustements des entreprises à la présente mesure et ont été calculées à partir des liasses fiscales sans tenir compte, semble-t-il, des redevances de crédit-bail.

B. DIFFÉRENCIER LE TRAITEMENT FISCAL RÉSERVÉ AUX PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Les projets d'infrastructure reposent sur des plans de financement à long terme, souvent complexes, qui associent des personnes publiques, l'Etat et les collectivités, et des personnes privées, entreprises de travaux publics, banques, etc.

A coté des traditionnelles délégations de service public (DSP), le recours à des contrats de partenariat public-privé (PPP) s'est particulièrement accru, que ce soit pour la construction de routes, d'hôpitaux, de stades, de lycées ou encore, par exemple, pour le développement de l'infrastructure nécessaire à la mise en place de l'éco-taxe poids lourds.

En pratique, l'équipement est construit et financé par la personne privée tandis que la personne publique s'acquitte d'un loyer pour une durée donnée. A l'issue du contrat, l'équipement devient une propriété publique. Bien évidemment, **le montant du loyer prend en compte les différents coûts exposés par la personne privée, en particulier le coût de l'argent nécessaire à la réalisation des investissements**.

Dans le cadre de PPP ou de DSP, le **présent article vient directement rehausser les coûts exposés par les partenaires privés**. En fonction des contrats, **ce coût est soit répercuté sur la personne publique par une augmentation du loyer, soit supporté par la personne privé**. Dans ce dernier cas, son modèle de financement peut devenir déséquilibré et mettre en péril la réalisation même de l'infrastructure. On peut néanmoins penser qu'un compromis serait alors passé avec son co-contractant public pour que celui-ci prenne en charge une partie de la hausse des coûts.

Pour l'Etat, qui perçoit l'IS, la mesure proposée est neutre : la dépense au titre du relèvement des loyers sera compensée par le gain d'impôt. En revanche, tel n'est pas le cas pour les collectivités territoriales. En l'état actuel, le présent article reviendrait à opérer, indirectement, un prélèvement sur les finances des collectivités territoriales.

Votre commission des finances a adopté un **amendement** tendant à écarter l'application du présent article lorsque les charges financières se rapportent à des emprunts contractés en vue de **réaliser des infrastructures publiques**, notamment par le recours à des contrats de partenariat.

ARTICLE 16
(Art. 209 du code général des impôts)

**Aménagement du mécanisme de report en avant des déficits des sociétés
soumises à l'impôt sur les sociétés**

Commentaire : le présent article a pour objet de limiter le montant des déficits pouvant faire l'objet d'un report en avant au-delà d'un million d'euros. Cette mesure de trésorerie rapporterait à l'Etat 1 milliard d'euros en 2013 et 500 millions d'euros les années suivantes.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 209 du code général des impôts (CGI), « *en cas de déficit pendant un exercice, ce déficit est considéré une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé pendant ledit exercice* ». Dans le cadre de l'imposition à l'impôt sur les sociétés (IS), ce mécanisme de report en avant des déficits était, depuis le 1^{er} janvier 2004, illimité à la fois en montant et dans le temps.

L'article 2 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹ n'a pas modifié le principe du report sans limitation de durée. En revanche, il a introduit un plafonnement des déficits reportables pour chacun des exercices.

Désormais, **un déficit inférieur à 1 million d'euros est intégralement imputable lors de l'exercice suivant** (pour autant que l'entreprise ait réalisé un bénéfice). **Au-delà de ce montant, elle peut seulement imputer la partie du déficit correspondant à 60 % de la fraction du bénéfice imposable qui excède un million d'euros.**

Exemple chiffré

Une société A enregistre un résultat déficitaire de 700 000 euros lors l'année N, puis à nouveau un déficit de 800 000 euros en N+1. Le total de ses déficits reportables est donc de 1,5 million d'euros.

En N+2, elle réalise un bénéfice de 1,2 million d'euros puis de 600 000 euros en N + 3. Avant la LFR de 2011, elle aurait imputé ses déficits en N + 2 puis en N+3 et son bénéfice imposable serait ressorti à 0 en N + 2 et à hauteur de 300 000 euros en N + 3.

Désormais, le montant imputable en N + 2 est :

$$1 \text{ million} + (60 \% \times 200 \text{ 000}) = 1,12 \text{ million}$$

200 000 euros correspond à la fraction du bénéfice de N + 2 excédant 1 million d'euros.

¹ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

En N + 2, le bénéfice imposable est donc de 80 000 euros (1,2 million – 1,12 million).

En N + 3, la société doit encore apurer 380 000 euros de déficits qu'elle peut intégralement imputer sur le résultat bénéficiaire de l'exercice. Son bénéfice imposable est donc de 220 000 euros.

Quel que soit le schéma retenu, le bénéfice cumulé sur les quatre exercices est bien de 300 000 euros. Le montant d'IS acquitté demeure le même mais sera payé selon un échéancier différent. **L'effet principal de la mesure porte donc sur la trésorerie des entreprises – et corrélativement sur celle de l'Etat.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le I de l'article 209 du CGI précité afin d'aménager le régime du report en avant des déficits. Le plafond de report est fixé, au-delà d'un million d'euros, à 50 % – et non plus 60 % – de la fraction du bénéfice excédant un million d'euros.

Si l'on reprend l'exemple chiffré présenté ci-dessus, le présent article a les effets suivants :

	N	N + 1	N + 2	N + 3
Résultat	- 700 000	- 800 000	1 200 000	600 000
Bénéfice imposable avant LFR 2011	0	0	0	300 000
Bénéfice imposable après LFR 2011	0	0	80 000	220 000
Bénéfice imposable après PLF 2013	0	0	100 000	200 000

Il convient de relever que le dispositif est applicable aux exercices en cours.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le montant total d'IS acquitté par les entreprises n'est pas modifié, ainsi que le montre le tableau ci-dessus : la mesure ne représente donc pas un surcroît d'imposition pour les entreprises, mais apporte un gain de trésorerie, c'est-à-dire un gain budgétaire immédiat pour l'Etat. **Le Gouvernement, dans l'évaluation préalable annexée au présent article, estime ce gain à 1 milliard d'euros en 2013 – à raison du solde d'IS dû en 2013 au titre de l'exercice 2012 et des acomptes payés en 2013 au titre de l'exercice 2013 – et de 500 millions d'euros les années suivantes.**

Le Gouvernement rappelle également que *« cette mesure, ayant principalement pour conséquence d'alourdir l'imposition des grandes entreprises, puisque la limite d'imputation en valeur absolue d'un million d'euros n'est pas modifiée, a donc vocation à faire participer ces dernières à l'effort collectif de redressement des comptes publics ».*

ARTICLE 17

Taxation des sommes placées sur la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance

Commentaire : le présent article a pour objet d'instaurer une « taxe de sortie » complémentaire à celle votée en loi de finances initiale pour 2011, au taux de 7 %, sur la réserve de capitalisation existante des entreprises d'assurance, mutuelles et instituts de prévoyance.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉSERVE DE CAPITALISATION DES ORGANISMES D'ASSURANCE, UN JANUS FISCAL

A. UN MÉCANISME DE LISSAGE DE NATURE HYBRIDE ...

Créée en 1938 pour le secteur des assureurs vie, puis étendue aux assureurs « non vie » en 1974, la réserve de capitalisation des organismes d'assurance, sociétés d'assurance, sociétés mutuelles et institutions de prévoyance vise à **lisser les évolutions des taux des obligations à taux fixe**, en cas de hausse comme de baisse.

Si le taux d'intérêt décroît, la valeur du titre s'apprécie. En cas de cession du titre, l'assureur réalise une **plus-value qui doit être obligatoirement affectée à la réserve de capitalisation**¹.

Symétriquement, lorsque le taux d'intérêt augmente, la valeur du titre se déprécie. **Toute cession constatant la moins-value donne lieu à une « reprise »** des sommes versées sur la réserve de capitalisation.

Ces cessions obligatoires sont neutralisées, quant au résultat fiscal et comptable, **par les dotations et les reprises** sur la réserve de capitalisation.

La réserve de capitalisation, spécificité française, présente un caractère hybride.

Elle est, d'un point de vue prudentiel, considérée comme une **provision technique**² et constitue à ce titre une dette vis-à-vis des souscripteurs, alors que d'un point de vue comptable, elle est reconnue comme

¹ Cf. A. 333-3 du code des assurances.

² Cf. articles R.331-3 et R. 331-6 du code des assurances.

faisant partie des **fonds propres¹ de l'assureur**, lors de l'analyse de sa solvabilité².

Elle participe directement à la constitution de la marge de solvabilité des organismes d'assurance. Rappelons qu'une provision technique voit sa dotation exonérée d'impôt et sa reprise taxée tandis que les fonds propres sont fiscalisés.

Exemple de fonctionnement de la réserve de capitalisation

« Le souscripteur d'un contrat en euros verse une prime nette de 100, qui permet à l'assureur d'acquérir une obligation de durée 8 ans versant un coupon annuel de 4. Une baisse des taux d'intérêt de 4 % à 3 % fait mécaniquement passer la valeur de l'obligation de 100 à 107.

« L'assureur décide de vendre l'obligation, ce qui génère une plus-value de cession de 7.

« 1^{er} cas (purement théorique car non admis par la réglementation) : l'organisme d'assurance enregistre cette plus-value en résultat et ne réinvestit dans le fonds en euros que le montant net de la plus-value. Le fonds en euros dispose alors uniquement de 100 (à savoir le prix de la vente net de la plus-value) et de coupons annuels futurs de 3 (soit le niveau en vigueur des taux d'intérêt). Le fonds s'est appauvri.

« 2^{ème} cas (réglementation actuelle) : la plus-value de 7 est dotée à la réserve de capitalisation et le fonds en euros dispose, après la cession, d'une richesse de 107 (dont 7 isolés en réserve de capitalisation) et de revenus annuels futurs de 3,21 (soit 3 % de 107). Dans ce cas, les revenus annuels seraient toujours plus faibles qu'en l'absence de cession de l'obligation (3,21 au lieu de 4), mais les souscripteurs de contrats disposeraient d'un « droit » sur la réserve de capitalisation à hauteur de 7, qui compenserait la perte annuelle de revenus. »

Source : AGEFI n° 466 du 29 octobre au 4 novembre 2010

B. ... LAISSANT UNE CERTAINE MARGE DE MANŒUVRE QUANT À SON TRAITEMENT FISCAL

La loi de finances initiale pour 2011³ a modifié à la fois le régime fiscal du flux (dotations et reprises) et celui du stock de la réserve de capitalisation.

En premier lieu, elle a inversé le régime fiscal des dotations et reprises.

Jusqu'au 31 décembre 2009, **la réserve de capitalisation était traitée d'un point de vue fiscal comme une provision technique**, c'est-à-dire un engagement envers les assurés dont les fonds n'appartiennent

¹ Cf. articles R. 334-3 et R. 334-11 et Annexe A. 334-10 du code des assurances.

² Les organismes d'assurance doivent respecter deux ratios principaux : la marge de solvabilité ainsi que la couverture des engagements réglementés. La réserve de capitalisation est inscrite en capitaux propres et fait partie à ce titre des éléments admissibles à mettre en regard de l'exigence minimale de marge de solvabilité. Elle est comprise, par ailleurs, dans les engagements réglementés qui doivent être couverts par des actifs admissibles.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

pas à l'assureur, bien que la réserve figure dans les capitaux propres et non en dette.

Aussi, les dotations à la réserve de capitalisation constituaient des charges fiscalement déductibles et les prélèvements ou « reprises » sur cette même réserve des produits imposables.

La loi de finances pour 2011¹ a mis fin à ce régime de faveur dont bénéficiaient² les dotations sur la réserve de capitalisation, en tant qu'élément des fonds propres non taxé.

Dans un nouvel article 39 *quinquies* GE du code général des impôts, elle prévu, à l'avenir, d'une part, la taxation **des dotations**, et d'autre part, **l'exonération des reprises**³. En conséquence, les plus-values de cession sont taxables et les moins-values déductibles.

En second lieu, la loi précitée a institué une **taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation** des entreprises d'assurance⁴ avec un régime spécifique pour les entreprises régies par le code de la mutualité ou le code de la sécurité sociale⁵.

Cette taxe résultait du constat selon lequel **les moins-values de cession des obligations à taux fixes n'étaient en pratique que rarement réalisées**. Les assureurs conservaient des titres dégradés. N'effectuant pas de reprise, l'impôt ne s'appliquait pas.

Cette taxe de 10 % était assise sur le montant de la réserve à l'ouverture de l'exercice 2010. Son paiement a été effectué par part égale le 30 avril 2011 et le 30 avril 2012.

Par ailleurs, le montant de la taxe a été plafonné à 5 % des fonds propres, y compris la réserve de capitalisation, déterminé à l'ouverture de l'exercice 2010.

La taxation de la réserve a été imputée directement en diminution du compte de report à nouveau, c'est-à-dire sur les capitaux propres. Ces derniers ont été mécaniquement réduits du montant de l'*exit tax* payée et imputée sur le report à nouveau.

Sur l'ensemble du marché, l'*exit tax* a représenté environ 1,6 milliard d'euros. Son produit a été affecté à la Caisse nationale des allocations familiales.

¹ Cf. article 23 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Décision ministérielle du 21 septembre 1973.

³ Cf. article 39 *quinquies* GE du code général des impôts.

⁴ Il s'agit des personnes mentionnées au 1° à 6° du B du I de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier, exploitant une entreprise en France. Il s'agit de l'essentiel des entreprises d'assurance relevant de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel : entreprises d'assurance et de réassurance, mutuelles et institutions de prévoyance.

⁵ Pour les entreprises régies par le code de la mutualité ou le code de la sécurité sociale, l'assiette de la taxe a été minorée du montant de leur réserve de capitalisation à l'ouverture de leur premier exercice ouvert à compter du 1^{er} janvier 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE « TAXE DE SORTIE » COMPLÉMENTAIRE

Le présent article propose d'instituer une **taxe complémentaire de 7 %** sur les sommes de la réserve de capitalisation qui viendrait s'ajouter à la précédente taxe.

Le premier alinéa vise à soumettre les redevables de la taxe de sortie sur la réserve de capitalisation des organismes d'assurance instaurée par l'article 23 de la loi de finances initiale pour 2011 à une **contribution complémentaire**.

Son assiette est le montant de la réserve de capitalisation au 1^{er} janvier 2010, ou, s'il est inférieur, le montant de cette réserve constaté au 1^{er} janvier 2012.

Le deuxième alinéa fixe le taux à 7 %. Le montant cumulé de la taxe exceptionnelle acquittée et de celle complémentaire est plafonné à 5 % des fonds propres. Ce montant est calculé sur la base des fonds propres, y compris la réserve de capitalisation, à l'ouverture 2012.

Le troisième alinéa prévoit que la taxe n'est pas admise en déduction du résultat imposable à l'impôt sur les sociétés.

Le quatrième alinéa dispose que constitutive d'une dette d'impôt, la taxe est prélevée sur le compte de report à nouveau.

Aux termes du cinquième alinéa, la contribution est exigible à la clôture de l'exercice en cours à la date de publication de la loi. Elle doit être déclarée, liquidée et acquittée dans les quatre mois de son exigibilité.

Son recouvrement et contrôle obéissent aux mêmes procédures, sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée, aux termes du sixième alinéa.

*

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements de nature rédactionnelle, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE TAXATION COMPLÉMENTAIRE

Ainsi que le souligne l'évaluation préalable du présent article « *L'instauration d'une « exit tax » par la loi de finances pour 2011 au taux de 10 % ne permet de compenser que partiellement l'absence de taxation au taux normal théorique des reprises des réserves de capitalisation qui pèsera sur les recettes d'IS.*

La taxation supplémentaire de 7 % proposée dans le présent projet d'article permet de compenser, par anticipation, une partie de cette perte à un niveau de prélèvement cumulé plus proche du taux normal de l'impôt ».

Le montant global de la réserve de capitalisation des différents organismes d'assurance était de 17,67 milliards d'euros en 2011.

Les recettes attendues sont de l'ordre de 800 millions d'euros. Cet effort ainsi concédé par les assureurs est nécessaire au rétablissement des finances publiques. Ce montant viendra compléter le montant de 1,6 milliard d'euros déjà payé.

Dès lors que la réserve de capitalisation joue un rôle crucial en matière de solvabilité des assureurs et de sécurité financière, il importe d'envisager l'impact de la taxation de la réserve sur la gestion obligatoire des assureurs, quant au passé et au futur.

Le mécanisme de la réserve de capitalisation a pour objectif de maintenir le rendement global de l'actif. En effet, les obligations en portefeuille ont été acquises au moment de la souscription des contrats pour assurer le rendement de ceux-ci jusqu'au terme.

Lorsqu'une cession a lieu avant le remboursement du capital, la plus-value éventuelle n'est pas jugée disponible pour une distribution immédiate aux actionnaires, ni aux assurés, car elle a pour contrepartie un réinvestissement à un taux de marché plus faible ; elle est donc mise en réserve jusqu'à son éventuelle reprise lors de la réalisation de moins-values de cession obligatoire.

Les variations de montant des réserves de capitalisation retracées dans le tableau ci-dessous révèlent que leur dotation ne résulte pas uniquement du régime fiscal de la réserve mais de plusieurs facteurs.

**Evolution du montant de la réserve de capitalisation (RC) et des fonds propres (FP)
en milliers d'euros sur la période de 2009 à 2011.**

K€	2009			2010			2011		
	RC*	FP**	% FP	RC*	RP**	% FP	RC*	FP**	% FP
Assurance vie/mixte (CdA)	12 857 108	55 128 981	23,3 %	13 244 610	56 561 127	23,4 %	12 957 595	57 961 317	22,4 %
Assurance non vie (CdA)	2 995 901	41 517 037	7,2 %	3 312 442	43 652 461	7,6 %	3 315 561	46 502 646	7,1 %
IP (CSS)	896 083	11 872 171	7,5 %	1 138 027	13 432 077	8,5 %	953 107	13 519 049	7,1 %
Mutuelles (CdM)	774 149	14 154 924	5,5 %	784 117	16 087 207	4,9 %	442 801	16 818 763	2,6 %
Total	17 523 241	122 673 113	14,3 %	18 479 196	129 732 872	14,2 %	17 669 064	134 801 775	13,1 %

*RC : Réserve de capitalisation

**FP : Fonds propres

Source : ACP

Les organismes d'assurance ne disposent pas de la liberté de doter ou de reprendre leur réserve de capitalisation à leur discrétion.

L'événement déclencheur de la dotation ou de la reprise est la réalisation de plus-values ou de moins-values sur les titres effectuée lors de la cession de titres obligataires¹.

Toutefois, en admettant même la capacité de certains acteurs à « piloter » le montant de leur réserve de capitalisation, en décidant de procéder ou non à la réalisation de plus ou moins-values par des cessions obligataires, il reste que **la conjoncture économique** constitue un facteur déterminant de la gestion obligataire.

Si les portefeuilles obligataires sont actuellement en plus-values latentes, les taux en portefeuille étant supérieurs aux taux courants comme l'indique le graphique ci-dessous², certaines lignes d'obligations de dettes d'Etat enregistrent toutefois des moins-values latentes.

¹ Il s'agit de plus précisément des titres valorisés selon l'article R. 332-19 du code des assurances, à l'exclusion des obligations à taux variable.

² La tendance des taux longs à 10 ans a été clairement à la baisse sur la période 2011-2012. Il en est de même des taux à 20 et 30 ans. En conséquence, les obligations françaises et allemandes se sont fortement appréciées durant cette période car leurs spreads sont restés très faibles. La baisse du taux d'emprunt de l'Etat français au cours du premier semestre 2012 a entraîné une hausse des plus values latentes des titres obligataires français chez les assureurs de 13,9 milliards d'euros à fin décembre 2011 à 20,6 milliards d'euros à fin juin 2012.

Taux de l'échéance constante à 10 ans



Source : ministère de l'économie

Certains assureurs ont dû céder leurs obligations souveraines en moins-values afin de réduire leur exposition à ce risque. A titre d'illustration, la restructuration de la dette grecque a entraîné des opérations dites « d'aller-retour » sur les titres qui ont eu une incidence sur la réserve de capitalisation.

Quant aux conséquences de la nouvelle taxation sur le montant de la réserve, **les études d'impact** menées révèlent que le ratio « *exit tax* » / surplus prudentiel ne dépasse pas 10 % pour aucune des entreprises de l'échantillon.

En conséquence, si la taxe tend à réduire de manière mécanique ce surplus, **aucune entreprise ne sera mise en difficulté** sur le plan prudentiel en raison de cette mesure, **le plafonnement permettant de limiter ce risque de manière adéquate.**

B. DES CONSÉQUENCES À TIRER DANS LE CADRE DE SOLVABILITÉ II

La nature hybride de provision technique et de fonds propres a pu laisser place à quelques interrogations quant au traitement fiscal à appliquer. La loi de finances pour 2011¹ a mis **fin au régime de faveur qui permettait aux assureurs de se constituer des fonds propres en franchise d'impôt.**

Il convient d'en tirer toutes les conséquences, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Solvabilité II².

¹ Cf. article 23 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).

Sous le régime Solvabilité I, la réserve de capitalisation est prise en compte de manière intégrale dans les fonds propres pour le calcul du ratio de solvabilité.

Sous Solvabilité II, la taxation d'une réserve ou d'une provision n'a pas été jugée comme un critère pertinent pour classer une réserve comme fonds propres prudentiels ou pas. Les deux critères clés sont :

- la disponibilité permanente de l'instrument ;
- la capacité de l'instrument à absorber n'importe quelle perte.

Or, le traitement de la réserve de capitalisation dans le cadre de Solvabilité II n'est actuellement pas figé¹. Pour que la réserve puisse être considérée comme des fonds propres de première qualité sous Solvabilité II, il faudrait que lui soit attribuée juridiquement la capacité d'absorber n'importe quelle perte enregistrée par l'entreprise.

Cela conduirait à **élargir les possibilités de reprises afin de couvrir tout type de pertes** selon des modalités à déterminer. Une telle modification de nature réglementaire serait susceptible de permettre à la réserve de capitalisation de répondre aux conditions prévues par la directive Solvabilité II afin d'être considérée comme un « Fonds excédentaire »². En l'absence d'un tel aménagement, la réserve ne peut être admise pour sa totalité en tant que fonds propres³.

Quant à l'assurance non-vie, une des possibilités envisagées est de supprimer la réserve capitalisation correspondante. Le montant de la réserve serait alors transféré en réserve libre et pourrait être considéré comme fonds propres prudentiels.

Ces différentes pistes de réflexion sont en cours d'examen par le ministère de l'économie et des finances, par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et par les fédérations d'assureurs dans la perspective de faire évoluer le statut réglementaire de la réserve tout en maintenant son fonctionnement actuel.

¹ L'Autorité de contrôle prudentiel fait valoir que : « En non vie, la réserve ne pourrait pas être considérée comme fonds propres prudentiels car n'absorbant pas tout type de pertes. Néanmoins, au vu de son statut hybride, il paraîtrait inexact de la considérer comme un engagement vis-à-vis des assurés. Un tel calcul serait d'ailleurs extrêmement difficile à mener.

« En vie, la situation est plus complexe encore car la réserve entre dans calcul de la participation des assurés. Ainsi une grande partie de son montant devrait se trouver comprise dans les projections de flux de trésorerie servant au calcul prospectif des provisions techniques. Ainsi, une faible partie de la réserve serait finalement incluse dans les fonds propres destinés à couvrir les besoins de marge. »

² Surplus fund

³ Cf. article 91 de directive 2009/138/EC.

ARTICLE 18

(Art. 1668 et 1731 A du code général des impôts)

Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises

Commentaire : le présent article prévoit d'aménager le régime du dernier acompte d'impôt sur les sociétés prévu à l'article 1668 du code général des impôts, en abaissant le seuil des entreprises assujetties et en relevant les quotités d'impôt sur les sociétés estimé au titre de l'exercice en cours et devant être versées lors de cet exercice.

I. LE DISPOSITIF DU « CINQUIÈME ACOMPTE » D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES GRANDES ENTREPRISES

A. LE RÉGIME DES 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'exercice N, est régularisé au début de l'exercice 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 au titre de l'année N-1**.

Deux particularités doivent être soulignées. Tout d'abord, le dernier exercice clos n'étant pas encore connu au moment de son versement, le **montant du premier acompte** est calculé non pas par rapport à l'exercice N-1, mais **par rapport à l'exercice N-2**.

Par ailleurs, le 4 *bis* de l'article 1668 du CGI prévoit une faculté de **modulation**, lorsque l'entreprise estime que le montant des acomptes déjà versés atteint le montant de l'impôt qu'elle estime au titre de l'exercice en cours.

B. LE DERNIER ACOMPTÉ CALCULÉ EN FONCTION DE L'IMPÔT ESTIMÉ POUR L'EXERCICE EN COURS

1. Un dernier acompte renforcé pour prendre en compte l'augmentation des résultats des entreprises

La loi de finances rectificative pour 2005¹ a introduit un régime spécifique pour le quatrième et dernier acompte dû par les grandes entreprises ou les grands groupes.

Ce régime prévoit qu'à la différence des trois premiers acomptes, calculés en fonction de l'impôt dû au titre de l'exercice précédent, **le dernier acompte doit représenter un montant minimal défini en fonction des résultats prévisionnels de l'exercice en cours**. L'objectif de ce régime est de « rattraper », dans une certaine limite, le montant d'impôt estimé pour l'exercice en cours.

L'augmentation du montant du quatrième acompte par rapport à celui des trois premiers acomptes, résultant de l'application de ce régime, est qualifiée de « **cinquième acompte** », à l'image du « treizième mois » pour les primes de fin d'année s'ajoutant au dernier salaire de l'année.

En pratique, l'entreprise estime à la fin de l'année son impôt dû au titre de l'exercice en cours, en fonction des résultats estimés de cet exercice. **Le montant du dernier acompte qu'elle verse au 15 décembre², ajouté au montant des trois acomptes déjà versés, doit être au moins égal à une fraction de cette estimation**, fraction qui est croissante avec le chiffre d'affaires selon trois seuils définis par la loi :

- **deux tiers** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 millions et un milliard d'euros ;
- **80 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un milliard et cinq milliards d'euros ;
- **90 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros.

En d'autres termes, **plus la taille de l'entreprise est importante, plus son dernier acompte est susceptible d'être important** et de permettre au montant total des acomptes versés de se rapprocher de l'impôt estimé au titre de l'exercice en cours.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

² Dans l'hypothèse, la plus souvent vérifiée, que l'exercice coïncide avec l'année civile.

Fractions applicables pour le régime du « 5^e acompte »

Chiffre d'affaires de l'entreprise	Fraction minimale 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 %

Au total, le dispositif conduit à augmenter le dernier acompte devant être versé seulement dans la mesure où l'entreprise connaît une **augmentation significative de ses résultats**.

Exemples d'application

(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires de l'entreprise	IS dû au titre de l'année N-1	Montant des 3 premiers acomptes au cours de l'année N (calculés en fonction de l'IS dû en N-1)			Montant de l'IS estimé au titre de l'année N	Fraction d'IS estimé applicable	Montant de l'impôt devant être versé au cours de l'année N	Montant du dernier acompte	Différence entre le dernier acompte et le troisième acompte (« cinquième acompte »)
		Mars	Juin	Sept					
6 500	400	100	100	100	600	90 %	540	240	+ 140
2 000	200	50	50	50	250	80 %	200	50	0 ⁽¹⁾
700	10	2,5	2,5	2,5	50	66,67 %	33,3	25,84	+ 18,34

(1) Dans ce cas, le dernier acompte n'est pas plus élevé que chacun des trois premiers, car l'augmentation du résultat entre l'année N-1 et l'année N est trop faible pour avoir un impact de type « 5^e acompte ».

Ce régime du dernier acompte présente un intérêt théorique, au sens où il permet de **renforcer le lien temporel entre l'impôt versé et les résultats de l'exercice en cours**. En particulier, l'accroissement des résultats d'une entreprise au cours d'une année N se traduit par une augmentation de l'impôt versé dès cette année N.

Le dispositif a également l'avantage **d'améliorer la trésorerie de l'État**, au seul détriment de celle des entreprises connaissant une augmentation significative de leur résultat. Cette amélioration a été particulièrement sensible dans les années de forte croissance des résultats des entreprises, en 2006 et 2007.

2. Un régime ayant fait l'objet de plusieurs modifications

Introduit par la loi de finances rectificative pour 2005, le régime du dernier acompte a fait l'objet de plusieurs ajustements dans les douze premiers mois de sa mise en application.

Tout d'abord, **le seuil d'application, qui était à l'origine d'un milliard d'euros, a été abaissé à 500 millions d'euros de chiffre d'affaires**, avec création d'une catégorie spécifique pour les entreprises concernées.

Par ailleurs, **les fractions de l'impôt estimé devant être versées ont été respectivement relevées** pour les deux catégories d'entreprises soumises au dispositif dès sa création :

- de deux tiers à 80 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un et cinq milliards d'euros ;
- de 80 % à 90 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros.

Rappelons, enfin, que l'article 12 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a prévu un régime de **versement anticipé pour la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés** à laquelle sont soumises, pour les exercices clos entre le 31 décembre 2011 et le 30 décembre 2013, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros. Ce régime, codifié à l'article 1668 B du code général des impôts, est très proche de celui du dernier acompte d'impôt sur les sociétés.

C. LE RÉGIME DE PÉNALITÉS

Afin d'éviter qu'une sous-estimation par l'entreprise de son impôt dû au titre de l'année en cours ne vienne réduire son dernier acompte et ainsi limiter l'impact du dispositif, il a été prévu dès l'origine un système de **sanction**, composée d'une **pénalité de 5 % assortie d'intérêts de retard**. Cette sanction est prévue à l'article 1731 A du CGI.

Cette sanction s'applique lorsque la différence entre l'acompte versé et le montant qui aurait dû l'être dépasse une certaine limite fixée :

- à **20 % et deux millions d'euros** pour les entreprises relevant de la première catégorie (chiffre d'affaires compris entre 500 millions et un milliard d'euros) ;
- à **20 % et huit millions d'euros** pour les entreprises relevant des deux autres catégories (chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros).

Les deux marges d'erreur, relative et absolue, sont **cumulatives**, si bien qu'une entreprise échappe à la sanction dès lors qu'elle remplit l'un des deux critères.

Un régime similaire de pénalités a également été mis en place s'agissant du versement anticipé de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit des modifications de deux ordres : un abaissement du seuil d'application et un renforcement des fractions d'IS estimé applicables.

A. UN ABAISSEMENT DU SEUIL À 250 MILLIONS D'EUROS DE CHIFFRE D'AFFAIRES

Aujourd'hui, le dispositif du « cinquième acompte » s'applique aux entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 500 millions d'euros. Le présent article prévoit **d'abaisser ce seuil à 250 millions d'euros (alinéa 3)**. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 et 500 millions d'euros seraient ainsi soumises aux mêmes règles de dernier acompte que celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 millions et un milliard d'euros.

En pratique, cet abaissement conduirait à intégrer dans le champ du dernier acompte 660 entreprises.

B. UN RENFORCEMENT DU RÉGIME

Le présent article a également pour objet de renforcer le régime applicable à l'ensemble des entreprises assujetties en **relevant les fractions du montant estimé d'impôt** devant faire l'objet d'un versement dès l'année en cours. Cette fraction passerait :

- **de deux tiers à trois quarts** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et un milliard d'euros (**alinéa 3**) ;
- **de 80 % à 85 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un milliard et cinq milliards d'euros (**alinéa 4**) ;
- **de 90 à 95 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à cinq milliards d'euros (**alinéa 5**).

Par ailleurs, l'abaissement du seuil et le relèvement des quotités sont transposés au sein de l'article 1731 A du CGI s'agissant du régime de pénalité (**alinéas 6 à 8**).

Les nouvelles règles ne s'appliqueront qu'aux **exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2013 (alinéa 9)**. La quasi-totalité des exercices des entreprises coïncidant avec l'année civile, elles ne s'appliquent donc pas pour

le dernier acompte de 2012, mais seulement pour le dernier acompte de 2013, versé au plus tard le 15 décembre 2013.

*

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article s'inscrit dans la continuité de la création du dispositif en 2005 et de ses ajustements intervenus en 2006.

En particulier, le **relèvement des quotités renforce le lien temporel entre l'impôt versé et les résultats de l'exercice en cours**, en « [rendant] *la somme des acomptes plus proche de l'IS définitivement dû* », selon l'évaluation préalable du présent article.

S'agissant de l'élargissement du champ des entreprises assujetties, l'abaissement à 250 millions d'euros du seuil des entreprises concernées permet à la fois d'obtenir un rendement budgétaire significatif tout en **préservant la trésorerie des petites et moyennes entreprises, qui en reste exclus**.

Par ailleurs, les modifications apportées améliorent la **coordination entre le régime du dernier acompte et celui prévu pour la contribution exceptionnelle**, dont l'article 18 *quinquies* du présent projet de loi prévoit la prorogation pour les exercices 2013 et 2014. En effet, cette dernière est due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros. En outre, les fractions de l'IS estimé proposées par le présent article correspondent partiellement à celles retenues pour le versement anticipé de la contribution exceptionnelle (trois quarts pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et un milliard d'euros, et 95 % au-delà).

Exemples d'application

(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires de l'entreprise	IS dû au titre de l'année N-1	Montant de l'IS estimé au titre de l'année N	Fraction d'IS estimé (régime existant)	Montant du dernier acompte selon le régime existant	Fraction d'IS estimé (régime proposé)	Montant du dernier acompte selon le nouveau régime
6 500	400	600	90 %	240	95 %	270
2 000	200	250	80 %	50	85 %	62,5
700	10	50	66,67 %	25,84	75 %	30
300	20	30	N.D.	5	75 %	7,5

Le présent article **ne représente pas une charge fiscale supplémentaire pour les entreprises**, puisque le montant d'impôt supplémentaire versé lors du dernier acompte de 2013 minorera d'autant le montant du solde dû en 2014. Il s'agit d'un complément de trésorerie.

En pratique, l'application du nouveau régime permettra un **gain de trésorerie pour l'État en 2013**. A cet égard, l'application aux seuls exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2013 laisse aux entreprises concernées le temps d'adapter leurs estimations et leurs versements d'acomptes. Ce gain de trésorerie est estimé par l'évaluation préalable annexée au présent article à **un milliard d'euros en 2013**, réparti comme suit :

Répartition du rendement estimé

Tranche de chiffre d'affaires	Rendement prévisionnel (en millions d'euros)
250 millions d'euros à 500 millions d'euros	275
500 millions d'euros à 1 milliard d'euros	83
1 milliard d'euros à 5 milliards d'euros	214
Plus de 5 milliards d'euros	428
Total	1 000

Source : ministère de l'économie et des finances

En outre, le régime du dernier acompte permet une augmentation du montant versé par l'entreprise seulement si cette dernière voit son résultat croître dans une certaine proportion, que le renforcement vise précisément à réduire, comme le montre le tableau ci-après. Si son résultat de l'année en cours est inférieur, identique ou seulement légèrement supérieur à celui de l'année précédente, le dernier acompte ne permet pas de gain de trésorerie pour l'État.

**Évolution de la fraction de l'IS estimé et de la croissance des résultats
nécessaire pour le versement d'un « 5^e acompte »**

Chiffre d'affaires de l'entreprise	Fraction d'IS estimé (régime existant)	Seuil de croissance des résultats pour le versement d'un « cinquième acompte » (régime existant)	Fraction d'IS estimé (régime proposé)	Seuil de croissance des résultats pour le versement d'un « cinquième acompte » (régime proposé)
Compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros	66,67 %	50 %	75 %	33,33 %
Compris entre 1 et 5 milliards d'euros	80 %	25 %	85 %	17,65 %
Supérieur à 5 milliards d'euros	90 %	11 %	95 %	5,26 %

Au vu du contexte économique dans lequel devrait s'inscrire l'exercice 2013, une forte hausse des résultats des entreprises n'est, de façon générale, guère attendue.

Toutefois, **l'élargissement de l'assiette de l'IS**, auquel procède notamment l'article 15 du projet de loi de finances, devrait conduire à une **augmentation du montant d'IS dû par les grandes entreprises au titre de 2013 y compris en l'absence de hausse significative de leurs résultats**. Dès lors, le renforcement du dernier acompte permettra d'obtenir un **gain de trésorerie pour l'État, quel que soit le niveau de la croissance économique**.

ARTICLE 18 bis (nouveau)
(Art. 39 bis A du code général des impôts)

Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse

Commentaire : adopté à l'initiative de notre collègue député Patrick Bloche, le présent article a pour objet de proroger d'un an le régime spécial des provisions pour investissements des entreprises de presse.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES PROPRE AUX ENTREPRISES DE PRESSE

Un régime de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse a été institué en 1953, en plus du régime des provisions ordinaires.

Ce régime, défini à l'article 39 bis A du code général des impôts (CGI), permet aux entreprises de constituer en franchise d'impôt, par prélèvement sur leur résultat, les provisions destinées à financer certaines dépenses, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication ou les investissements destinés à la constitution de bases de données.

Les entreprises éligibles doivent exploiter « soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale » (IPG), ou soit, depuis la loi Hadopi de 2009¹, un service de presse en ligne² consacré pour une large part à l'IPG.

La constitution de la PPI est autorisée pour les exercices allant de 1997 à 2010. La loi de finances pour 2011 a prorogé ce dispositif au titre de l'année 2011. De même, la loi de finances pour 2012 l'a étendu au titre de l'année 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article vise à **proroger le régime de la provision pour investissements des entreprises de presse** d'un an afin que ces dernières puissent constituer une provision déductible du résultat imposable de

¹ Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

² Service reconnu en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

l'exercice 2013 en vue de faire face notamment à des dépenses d'investissements technologiques (dépenses de recherche, de développement technique et d'innovation).

Il a été **adopté à l'initiative de notre collègue député Patrick Bloche** avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

A cette fin, il propose de remplacer le millésime « 2012 » par le millésime « 2013 » au premier alinéa du 1 de l'article 39 *bis* A du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cette mesure vise à soutenir la presse écrite dans sa mutation, afin de faire face aux défis technologiques, en termes de production et de diffusion des contenus. Le coût de cette dépense fiscale a augmenté entre 2010 et 2011, d'un montant inférieur à 500 000 euros à 1 million d'euros.

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de septembre 2011 a conclu à une efficacité incertaine de ce dispositif, noté 0, estimant que sa vocation incitative n'était pas atteinte et que son calibrage n'était pas satisfaisant, et ce pour deux raisons principales :

- le dispositif ne procurerait pas un avantage définitif, mais seulement de trésorerie, limitant de fait son caractère incitatif ;

- il représenterait par définition un intérêt très limité pour les entreprises déficitaires. Or, seules 40 % des entreprises du secteur de la presse dégagent un résultat positif.

S'agissant du nombre de bénéficiaires, on constate une évolution entre 2010 et 2011. En effet, en 2010, d'après le tome II de l'évaluation des voies et moyens relatif aux dépenses fiscales, le nombre d'entreprises bénéficiaires était nul. Toutefois, entre 2010 et 2011, le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté, puisque 76 entreprises y ont recouru pour l'année 2011, pour un coût évalué à 1 million d'euros.

Le secteur de la presse bénéficie par ailleurs d'autres aides directes et indirectes, plus importantes que cet avantage fiscal. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit ainsi une dotation de 516,1 millions d'euros en crédits de paiement pour le programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », qui porte les aides directes à la presse ainsi que les abonnements de l'Etat à l'Agence France Presse.

L'encadré ci-après présente les différents dispositifs fiscaux en faveur de la presse.

Les dispositifs fiscaux en faveur de la presse

Dispositifs dont le coût est supporté par l'Etat :

- **le taux réduit de TVA (2,1 %)** pour les livraisons, commissions et courtages portant sur les publications de presse qui remplissent les conditions prévues aux articles 72 et 73 de l'annexe III au CGI, pour un coût de **195 millions d'euros** en 2012 ;
- **le régime des provisions pour investissement de l'article 39 bis A du CGI** en faveur des entreprises de presse qui exploitent, soit un journal quotidien, soit une revue d'une périodicité au maximum mensuelle, consacrée pour une large part à l'information politique et générale, soit un service de presse en ligne reconnu, consacré pour une large part à l'information politique et générale, pour un coût inférieur à **0,5 million d'euros** en 2012 ;
- **la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse**, objet du présent article ;
- **les exonérations de charges sociales pour les vendeurs-colporteurs** et porteurs de presse créées en loi de finances rectificative d'avril 2009, pour un coût de **15,5 millions d'euros** en 2012 ;
- **l'aide au transport postal de la presse** aux termes des accords Etat-presse-La Poste du 23 juillet 2008 sous forme d'une participation financière aux surcoûts de la mission de service public du transport fiscal répartie entre le programme « Presse » de la mission « Médias » et le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », pour un coût global de **232 millions d'euros** en 2012.

Dispositifs dont le coût est supporté par les collectivités territoriales :

- l'exonération de contribution économique territoriale en faveur des entreprises de presse de l'article 1458 du CGI ;
- l'abattement sur la base imposable à la contribution économique territoriale des diffuseurs de presse de l'article 1469 A *quater* du CGI.

Source : ministère de la culture et communication

Cette mesure a été justifiée par son auteur par la nécessité d'aider les entreprises de presse à procéder à des dépenses de développement technique et d'innovation, dans un contexte économique difficile marqué par la crise, l'effondrement des recettes publicitaires, et les mutations profondes du secteur.

ARTICLE 18 ter (nouveau)
(Art. 220 octies du code général des impôts)

**Prorogation du crédit d'impôt en faveur des entreprises
de production phonographique**

Commentaire : le présent article propose de proroger le dispositif du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique jusqu'en 2015 et de le modifier afin de soutenir les entreprises les plus fragiles de l'industrie phonographique.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen de la loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information.

Ce dispositif a ensuite été modifié à plusieurs reprises lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2007¹ et de la loi de finances pour 2009.

Enfin, l'article 51 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 l'a prolongé jusqu'au 31 décembre 2012.

Codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts (CGI), son objectif est de **favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne.**

Ce dispositif s'applique aux entreprises de production d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés et existant depuis au moins trois ans, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

A. UN DISPOSITIF CENTRÉ SUR LA PRODUCTION « D'ALBUMS DE NOUVEAUX TALENTS »

Ce dispositif vise à encourager la production phonographique « d'albums de nouveaux talents ».

Il s'agit des artistes, groupes d'artistes, compositeurs ou artistes-interprètes n'ayant pas dépassé **le seuil de 100 000 ventes pour deux albums distincts précédant l'enregistrement donnant lieu au crédit d'impôt.**

¹ Article 51 de la loi de finances rectificatives pour 2007 (n° 2007-1824) du 25 décembre 2007.

Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L123-1 à L123-12 du code de la propriété intellectuelle.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques liées à la production phonographique qui sont **établies en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ou dans 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** et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical, ainsi qu'aux opérations de post-production.

Le bénéfice du crédit d'impôt s'apprécie pour l'ensemble des albums produits annuellement par la société.

B. LE CALCUL DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Les dépenses éligibles

Les **dépenses éligibles** sont les suivantes :

- les **frais de production** d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical : les frais de **personnel non permanent** de l'entreprise, les frais de **personnel permanent** de l'entreprise directement concerné par les œuvres, les dépenses liées à l'utilisation de **studios d'enregistrement**, à la location et au transport de **matériels et d'instruments**, à la conception **graphique** d'un enregistrement phonographique, ainsi qu'aux dépenses de **post-production** et celles liées aux coûts de **numérisation** et d'encodage des productions ;

- les dépenses liées au développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales dans la limite d'un plafond de **350 000 euros par enregistrement phonographique**. Ces dépenses peuvent porter :

- sur les frais de **répétition** des titres ayant fait l'objet d'un enregistrement ;

- sur les dépenses engagées afin de soutenir la production de **concerts** de l'artiste en France ou à l'étranger ;

- sur les dépenses engagées au titre de la participation de l'artiste à des émissions de télévision ou de radio dans le cadre de la **promotion** de l'œuvre agréée ;

- sur les dépenses liées à la réalisation et la production d'images permettant le **développement de la carrière** de l'artiste ;

- sur les dépenses liées à la création d'un site **Internet** dédié à l'artiste dans le cadre du développement de sa carrière dans l'environnement numérique.

2. L'agrément du ministère de la culture

Le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministre chargé de la culture, d'un **agrément** à titre provisoire attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions indiquées ci-dessus. Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts dont les modalités de fonctionnement sont précisées par **décret**, sur la base de pièces justificatives.

3. Un crédit d'impôt plus favorable aux petites et moyennes entreprises

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à **20 % du montant total des dépenses éligibles**, engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2012, dans la limite de 2,3 millions d'euros par exercice. Les **subventions publiques** sont **déduites** des bases de calcul.

Toutefois, le dispositif prévoit un **calcul différent pour les entreprises** qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise¹. Pour ces entreprises, le crédit d'impôt est égal à 20 % des dépenses éligibles relatives aux productions qui excèdent la moyenne de leurs productions d'albums de nouveaux talents au cours des deux années précédentes et après application d'une décote de 70 %. L'assiette est donc plus restreinte du fait de la non prise en compte de l'ensemble des productions d'albums de nouveaux talents.

Le crédit d'impôt est plafonné à **700 000 euros par an et par entreprise**.

Ce plafond peut en outre être de **1,1 million d'euros** lorsque le nombre de productions constaté à la clôture de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé a augmenté de plus de 25 % par rapport au nombre de productions au titre de l'exercice précédent.

¹ *Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises*

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui modifie l'article 220 *octies* du code général des impôts.

Le dispositif est tout d'abord prorogé par le 2° du A du I du présent article. Les dépenses éligibles sont celles engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre **2015** et non plus 2012.

Le dispositif est ensuite amélioré (1° du A du I et B du I du présent article) : il est proposé de distinguer deux taux selon la taille des entreprises. Le crédit d'impôt serait désormais égal à **30 %** des dépenses éligibles réalisées par des entreprises qui répondent à la définition européenne de la micro, petite et moyenne entreprise¹, et resterait égal à 20 % pour les autres entreprises.

Par ailleurs, le plafond du crédit d'impôt est porté à **800 000 euros** et devient **unique**.

S'agissant de la mise en œuvre (II du présent article), les dispositions du présent article entrent en vigueur à des dates différentes :

- la prorogation du dispositif sera effective dès le 1^{er} janvier 2013 ;
- en revanche, les modifications du calcul du crédit d'impôt devraient entrer en vigueur à une date fixée par décret afin de respecter la procédure d'autorisation par la Commission européenne au titre des aides d'Etat.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le coût du dispositif actuel a été évalué à 3 millions d'euros en 2011 dans le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (« Rapport Guillaume » de juin 2011). Il aurait bénéficié, selon le même rapport, à 18 entreprises en 2008 et 24 entreprises en 2009 (soit 21 % des demandeurs, ce qui témoigne d'une certaine sélectivité).

Son efficacité a été contestée, le Comité lui ayant attribué un score nul. Son rapport juge que « *le dispositif ne produit pas les effets escomptés. D'après l'évaluation fournie par le ministère de la culture et de la communication (MCC) à la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'appui du PLF 2011, le nombre de nouvelles signatures ne parvient pas à compenser le nombre de contrats d'artistes auquel il a été mis fin. Le différentiel s'est même accentué puisqu'il est passé de 15 en 2008 à 20 en 2009. Depuis 2003, le nombre de nouveaux talents « engagés » par les maisons de disques françaises a baissé de 47 %.* ».

¹ Règlement (CE) n°800/2008 de la Commission, du 6 août 2008

Le rapport conclut que, « *sur la base de l'évaluation fournie par le MCC en 2010, le dispositif n'atteint pas ses objectifs et ne paraît donc pas nécessaire. Ce dispositif est par ailleurs très dérogatoire puisqu'il fonde le crédit d'impôt sur des dépenses déjà déductibles de l'impôt sur les sociétés* ».

Toutefois le Gouvernement et notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, ont soutenu la prorogation et l'amélioration du dispositif à l'Assemblée nationale.

Grâce à la création de deux taux, le crédit d'impôt pourrait bénéficier en effet aux petits labels indépendants et non plus principalement aux majors, tout en répondant aux besoins de financement de toutes les entreprises grâce au relèvement du plafond.

ARTICLE 18 quater (nouveau)
(Art. 220 *undecies* du code général des impôts)

Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrick Bloche, propose de proroger d'un an la réduction d'impôt en faveur des entreprises entrant dans le capital des entreprises de presse éditant des publications d'information politique et générale.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2007¹ a instauré, à l'article 220 *undecies* du code général des impôts (CGI), une **réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital des sociétés exploitant, soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité** au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale (IPG) telle que définie à l'article 39 *bis* A du CGI².

Sont considérés comme se consacrant à l'information politique et générale³ les publications et les services de presse en ligne qui :

- apportent de façon permanente et continue sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, et

- consacrent au moins le tiers de leur surface rédactionnelle à cet objet.

Aux termes de l'article 220 *undecies* du CGI, **la réduction d'impôt est égale à 25 %⁴ du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire**, réalisées au capital des entreprises de presse, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2010.

¹ Cf. le II de l'article 14 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

² Cf. article 52 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

³ Cf. décret n° 2010-412 du 27 avril 2010 relatif à la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse.

⁴ La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel les souscriptions en numéraire ont été effectuées. Le solde non imputé n'est ni reportable ni restituable.

Les sociétés, souscriptrice et bénéficiaire, doivent être, toutes deux, soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et n'avoir aucun lien de dépendance entre elles.

L'entreprise souscriptrice ne doit pas avoir été, elle-même, bénéficiaire de la souscription ouvrant droit à cette réduction d'impôt. Elle doit conserver pendant cinq années, à compter de la souscription, les titres ayant ouvert droit à la réduction d'impôt. L'objectif de ce dispositif est de **favoriser la recapitalisation des entreprises de presse** exploitant un titre d'information politique et générale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrick Bloche, avec l'**avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**, vise à **proroger d'un an le régime de déduction fiscale, prévu par l'article 220 *undecies* du CGI, qui arrive à expiration au 31 décembre 2012¹**. A cette fin, il propose de remplacer le millésime « 2012 » par le millésime « 2013 » au I de l'article 220 *undecies* du CGI.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de septembre 2011 a conclu à l'inefficacité de cette niche, notée 0, compte tenu de son faible impact et du coût de gestion de ce dispositif : *« ce dispositif est très peu utilisé car, pour des raisons éditoriales, les sociétés de presse sont réticentes à ouvrir leur capital, en raison d'un risque de remise en cause des équilibres d'un actionnariat souvent très divers. Il n'apparaît dès lors par en mesure de répondre efficacement à l'objectif de renforcement des fonds propres des sociétés de presse »*.

D'après le tome II de l'évaluation des voies et moyens relatif aux dépenses fiscales, le nombre d'entreprises bénéficiaires du dispositif en 2011 s'élevait à 50, contre 47 en 2010, pour un coût stable, inférieur à 500 000 euros.

Il existe par ailleurs de nombreux dispositifs de soutien en faveur de la presse, plus importants que cette réduction fiscale, qu'il s'agisse d'aides directes (60 %) ou indirectes (40 %)².

¹ Ce régime avait été reconduit d'un an par l'article 14 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, pour les souscriptions effectuées jusqu'au 31 décembre 2012.

² Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 18 bis.

Toutefois, la prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse a été justifiée par son auteur par la nécessité de soutenir le secteur, caractérisé par son défaut de fonds propres et confronté à des mutations profondes dans un contexte économique difficile caractérisé par une baisse des abonnements, un effondrement des recettes publicitaires et une concurrence accrue de nombreux sites Internet gratuits d'information.

ARTICLE 18 quinquies (nouveau)
(Art. 235 ter ZAA du code général des impôts)

**Prolongation jusqu'en 2015 de la contribution exceptionnelle
sur l'impôt sur les sociétés**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à prolonger jusqu'en 2015, contre 2013 prévu initialement, la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés mise en place en 2011, qui porte à 35 % le taux d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de consolider la trajectoire de réduction des déficits publics, l'article 30 de la dernière loi de finances rectificative pour 2011¹ a instauré une **contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZAA du code général des impôts (CGI).

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'IS 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. 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 ; la contribution est alors due par la société mère.

Exceptionnelle, la contribution doit s'appliquer aux **exercices fiscaux clos entre le 31 décembre 2011 et le 30 décembre 2013**. La quasi-totalité des sociétés concernées clôturant leurs exercices au 31 décembre 2011, la contribution s'applique, en pratique, aux exercices 2011 et 2012.

Au total, environ **1 250 sociétés sont redevables** de la contribution exceptionnelle d'IS. La recette attendue au titre de l'exercice 2012 s'élève à environ **1,1 milliard d'euros**.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a complété ce dispositif en prévoyant des modalités de **versement anticipé**, codifiées à l'article 1668 B du CGI, qui sont proches de celles retenues pour le dernier acompte d'impôt sur les sociétés. En pratique, le paiement de la majeure partie de la contribution a ainsi été avancé à l'année de l'exercice au titre duquel la

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

contribution est due. Par exemple, la plus grande part de la contribution au titre de l'exercice 2012, qui devait être le dernier exercice d'application, doit donc être payée avant le 15 décembre 2012, et non plus au moment du versement du solde de l'IS au début de l'année 2013.

La contribution exceptionnelle s'ajoute à la **contribution sociale sur les bénéfiques** prévue à l'article 235 *ter* ZC depuis 2000, qui a rapporté 850 millions d'euros en 2011 d'après le fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement¹ et avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **remplacer l'année « 2013 » par l'année « 2015 »** au sein de l'article 235 *ter* ZAA du CGI.

Ainsi, la contribution exceptionnelle d'IS s'appliquerait désormais aux « *exercices clos à compter du 31 décembre 2011 et jusqu'au 30 décembre 2015* », s'appliquant donc également, pour la plupart des sociétés concernées, aux **exercices 2013 et 2014**.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La prorogation de la contribution exceptionnelle rapporterait, en elle-même, un produit sur trois ans ainsi évalué par le Gouvernement dans l'exposé de son amendement :

- **800 millions d'euros en 2013**, au titre du versement anticipé en décembre 2013 ;

- **900 millions d'euros en 2014**, au titre du solde de la contribution due au titre de l'exercice 2013 et du versement anticipé de celle due au titre de l'exercice 2014 ;

- **100 millions d'euros en 2015**, au titre du solde de la contribution due au titre de l'exercice 2014.

Toutefois, ainsi que le ministre délégué au Budget Jérôme Cahuzac l'a souligné en séance à l'Assemblée nationale, la prolongation de la contribution exceptionnelle sur l'IS est « *la disposition que le Gouvernement propose au Parlement afin de **gager l'amendement adopté dans le cadre de l'examen de la taxation des plus-values mobilières*** »². Cette insertion, combinée à l'aménagement de la taxation des plus-values de cession de

¹ Amendement n° 790 du Gouvernement.

² Troisième séance du 19 octobre 2012.

valeurs mobilières, est donc neutre d'un point de vue budgétaire pour l'année 2013.

En tout état de cause, sa reconduction est d'autant plus justifiée que la contribution avait pour objet d'**accompagner l'effort de redressement des comptes publics**, qui se poursuivra en effet sur les années 2013-2015. Elle permet de faire participer à cet effort **les plus grandes entreprises**, d'un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros, qui sont les seules visées par cette mesure.

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 19

(Art. L. 1613-1, L. 2334-17, L.2335-3, L. 3334-1, L. 3334-17 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 1384 B et 1586 B du code général des impôts, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 33 de la loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011), art. 51 de la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010), art. 2 et 77 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009)

Fixation pour 2013 de la dotation globale de fonctionnement et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux

Commentaire : Cet article vise, d'une part, à fixer, pour 2013, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des départements et des régions et, d'autre part, à mettre en œuvre la stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre les années 2012 et 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RÈGLES DE FIXATION DE LA DGF

Dans sa rédaction issue de la loi de finances initiale pour 2011¹, l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dispose que **le montant de la DGF est fixé chaque année en loi de finances**.

Cette détermination s'opère en trois temps : la fixation du montant global, en valeur, de la DGF des communes, départements et régions tout d'abord, puis celui de la DGF des départements et de celle des régions. Le montant de la DGF du bloc communal se déduit de ces trois montants.

Cette procédure a pris la suite des différents systèmes d'indexation automatiques qui se sont succédé, à partir de la mise en œuvre du gel des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

B. LES CONTRAINTES DE L'ENVELOPPE NORMÉE

Depuis la loi de programmation des finances publiques 2011-2014, l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics a été mise en œuvre dans le cadre des engagements de maîtrise des dépenses.

L'article 7 de la loi de programmation a ainsi prévu la stabilisation en valeur et à périmètre constant sur la période 2011 – 2013 des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les lois de finances initiales pour 2011 et 2012 ont mis en application cette orientation.

Initialement fondées sur le principe du gel en valeur, la loi de finances pour 2012 a cependant été durcie au cours de la discussion budgétaire, à l'initiative du précédent Gouvernement qui avait imposé une réduction de 200 millions d'euros des concours de l'Etat.

Pour 2013, le Gouvernement a choisi d'appliquer strictement la règle de la stabilisation en valeur de l'enveloppe normée par rapport à 2012.

Les concours auxquels est appliquée la norme d'évolution (« l'enveloppe normée »), s'élèvent à 50,531 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2013. Ils comprennent :

- les prélèvements sur recettes (PSR), hormis le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale, pour 46,2 milliards ;

- les diverses dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,6 milliards d'euros) ;

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

- la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle » (1,7 milliard d'euros).

Montant de l'enveloppe normée en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2012	PLF 2013 À périmètre constant
Dotation globale de fonctionnement	41 390	41 509
Dotation spéciale instituteur	24	22
Dotation élu local	65	65
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500
Dotation de compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	59	52
Autres compensations d'exonérations	1 847	1 839
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité locale	875	822
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUDSTP)	447	379
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616
Dotation globale d'équipement des départements	224	224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 525	1 525
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50
Dotation pour les titres sécurisés	18	18
Fonds de soutien redéploiement territorial des armées	0	10
Dotations outre-mer	152	153
Subventions diverses	4	3
DGD Formation Professionnelle (Mission "Travail et Emploi")	1 702	1 702
Total des concours de l'enveloppe normée	50 531	50 531

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le respect de la stabilité en valeur de l'enveloppe normée doit cependant permettre le financement des dépenses incontournables (liées notamment à l'augmentation de la population et à l'intercommunalité) et la progression souhaitable de la péréquation.

Il est donc nécessaire, dans ce cadre contraint, de minorer certaines composantes de l'enveloppe dont l'ensemble forme les « variables d'ajustement ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article rassemble dans un dispositif unique les deux opérations qui faisaient l'objet, dans les lois de finances antérieures, de deux articles distincts : la fixation du montant de la DGF, d'une part, et ses conséquences sur les autres composantes de l'enveloppe normée, d'autre part.

A. UNE PROGRESSION NETTE DE 115,663 MILLIONS D'EUROS DE LA DGF

Le I du présent article détermine le montant global de la DGF et les parts respectives des trois niveaux de collectivités territoriales.

Le **montant global** de la DGF (article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales) est fixé à **41 505 415 000 euros, soit une progression de 115,663 millions d'euros par rapport à 2012.**

Ce montant est **égal au montant mis en répartition en 2012** (41 389 752 000 euros) diminué d'un montant de 3 337 000 euros, suite aux décisions prises au cours de l'année 2012 par les départements des Yvelines, de la Haute-Marne et de la Haute-Savoie de mettre fin à l'exercice de certaines compétences dans le domaine de la santé publique (en application de l'article 199-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) et majoré d'un **abondement de 119 millions d'euros**, financés sur les variables d'ajustement.

En ce qui concerne les **départements** (article L. 3334-1 du CGCT), le présent article prévoit une **majoration dérogatoire de 10 millions d'euros**, qui fait suite à une augmentation de 67 millions d'euros en 2011 et un gel en 2012¹.

S'agissant de la DGF des **régions** (article L. 4332-4 du CGCT), après deux exercices de simple reconduction, le projet de loi de finances propose également une **progression de 10 millions d'euros**.

En conséquence, le solde de l'augmentation prévue de la DGF, soit 99 millions d'euros, viendra abonder la **DGF du bloc communal**.

Ces montants de crédits supplémentaires correspondent toutefois à moins de la moitié du besoin de financement global, résultant des augmentations de dépenses incompressibles de la DGF et du choix effectué par le Gouvernement en faveur d'un renforcement de la péréquation dite verticale².

¹ Le projet de loi de finances pour 2012, dans sa version initiale, prévoyait des hausses respectives de 64 millions d'euros et 13 millions d'euros de la DGF des départements et des régions.

² Le présent projet de loi de finances prévoit notamment, dans son article 67 rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » des augmentations respectives de 120 millions d'euros et 78 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

Le **solde du financement** devra donc être trouvé **au sein de la DGF** en utilisant les mécanismes mis en place par la loi de finances initiale pour 2012 : écrêtement du **complément de garantie** pour les départements et, pour le bloc communal, au choix du comité des finances locales, minoration du complément de garantie et de la dotation de compensation des EPCI mais également, écrêtement de la **compensation « part salaires » (CPS)** des communes, qui englobe les montants perçus avant 2004 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation des pertes de TP.

Besoin de financement de la DGF en 2013

(en millions d'euros)

Niveau de collectivités	Contraintes		Marges au sein de la DGF		Besoin net de financement
Bloc communal	Recensement	+ 34	Ecrêtement du complément de garantie	- 121,5	99
	Péréquation	+ 208	Abattement de la dotation de compensation	- 121,5	
	Intercommunalité	+ 100			
Départements	Recensement	+ 25	Ecrêtement du complément de garantie	- 35	10
	Péréquation	+ 20			
Régions	Péréquation	+ 10	Abattement de la dotation forfaitaire	0	10
Total		+ 397		- 278	119

Source : DGCL

B. LE PÉRIMÈTRE ET L'ÉVOLUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

1. Le maintien du périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Le **III du présent article** détermine les compensations et fractions de dotations de compensation d'exonérations qui font partie, en 2013, du périmètre des variables d'ajustement et feront l'objet d'une minoration.

Cette liste est identique à celle de la loi de finances pour 2012. Elle correspond à un montant total de 1 230 millions d'euros pour 2012.

Variables d'ajustement retenues pour la minoration en 2013

Impôts et dotations concernés	Compensations d'exonérations et fraction de dotations concernées
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	Abattement de 30 % sur les bases des logements situés en zone urbaine sensible : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
	Abattement de 30 % sur les bases des logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine passée entre l'État et les organismes d'HLM : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
	Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines : articles 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, 157 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012
	Exonération des logements pris à bail dans les conditions des articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation : articles 1384 B et 1599 <i>ter</i> E du code général des impôts.
	Exonération des personnes de condition modeste : article 21 de la loi n° 91 1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.
	Exonération de longue durée (10, 15, 20, 25 et 30 ans) relatives aux constructions neuves de logements sociaux et de 15 ans pour l'acquisition de logements sociaux : articles L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales.
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)
Exonération des terrains situés dans un site « Natura 2000 » : article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires.	
Exonération des terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles : article 137 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.	
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Dotation de compensation de la réduction pour création d'établissements (RCE) : article 6-IV- <i>bis</i> de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.
	Exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) : articles 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
	Exonération dans les zones de revitalisation urbaine (ZRU) : article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.
	Exonération dans les zones franches urbaines (ZFU) : articles 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, 157 de la loi n° 2012-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Exonération de zones (ZRR et ZFU), associées aux exonérations de CFE : I de l'article 33 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) définie au IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 figée à sa valeur 2010.
	Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes dans la base de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non-commerciaux (BNC) définie à l'article 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 figée à sa valeur 2010.
Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des départements	Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XVIII du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : <ul style="list-style-type: none"> - aux dispositifs énumérés ci-avant (cf. CFE et DUCSTP) en matière de taxe professionnelle ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non-bâties.
Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des régions	Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XIX du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : <ul style="list-style-type: none"> - aux dispositifs énumérés ci-avant en matière TFPNB et de taxe professionnelle (cf. CFE et DUCS-TP) ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de TFPNB.

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de finances pour 2013

Comme en 2012, certaines **compensations d'exonérations** sont **préservées** et ne font pas partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Les compensations concernées sont les suivantes :

- pour la CFE : les compensations des pertes de bases et de redevances des mines, des exonérations dans les zones franches globales d'activité (ZFGA) des départements d'outre-mer (DOM) et des exonérations spécifiques à la Corse ;

- pour la CVAE : les exonérations associées aux exonérations de CFE listées ci-dessus ;

- pour la TFPB : les compensations des abattements de 30 % de certains logements faisant l'objet de travaux antisismiques dans les DOM et des exonérations dans les ZFGA des DOM ;

- pour la TFPNB : les compensations des exonérations des parts communale et intercommunale des terres agricoles et des exonérations dans les ZFGA des DOM ;

- pour la taxe d'habitation : la compensation de l'exonération des personnes de condition modeste.

Ces exclusions se justifient notamment par la concentration du versement des compensations afférentes sur certaines collectivités.

2. Le calcul du taux de minoration des variables d'ajustement

Le IV du présent article fixe à 1 062 114 577 euros¹ le montant total que devront atteindre les variables d'ajustement en 2013 pour permettre la stabilisation de l'enveloppe normée entre 2013 et 2012.

Du rapport entre ce montant cible et le montant qui sera versé au titre de l'exercice 2012, pour toutes les compensations d'exonérations incluses dans l'enveloppe, découlera le **taux de minoration** des variables d'ajustement.

L'exposé des motifs du présent article précise « à titre indicatif, que ce taux est de - 13,6 % par rapport à la LFI 2012. Ainsi, en 2013, les compensations seront calculées selon les règles propres à chacune d'entre elles, puis minorées par application de ce taux, éventuellement cumulé aux taux d'évolution définis depuis 2009, voire 2008. »

Le III du présent article applique ce coefficient de minoration à chacune des variables d'ajustement.

C. LES AMÉNAGEMENTS DU RÉGIME DE TRANSFERT DE COMPENSATIONS EN CAS DE FUSION D'EPCI

Le II du présent article propose plusieurs modifications au dispositif actuel de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui précise les conditions dans lesquelles les établissements publics de coopération intercommunale, relevant du régime de la fiscalité additionnelle, issus d'une fusion, perçoivent, aux lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale préexistants, les compensations d'exonérations.

Ces **dispositions techniques**, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2012 par le V du présent article, portent notamment :

- sur les allocations compensatrices de taxe d'habitation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique constitués à compter de 2012 ;

- sur les allocations compensatrices de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour tous les établissements publics venant en continuation de celles de taxe professionnelle et qui n'ont pu être définies qu'en loi de finances pour 2012 ;

¹ Contre 1 237 millions d'euros en 2012.

- sur la prise en compte pour tous les établissements publics de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle instaurée par la loi de finances pour 2011 en substitution des allocations compensatrices versées jusqu'en 2010 en matière de taxe professionnelle.

Elles prévoient aussi, s'agissant du **calcul de la compensation de taxe d'habitation**, le cas particulier des **EPCI dont le territoire se situe sur celui de plusieurs départements** et précisent qu'en l'espèce, le taux départemental à prendre en compte s'entend de la moyenne des taux départementaux de taxe d'habitation retenus pour le calcul des compensations versées aux départements en 2010, pondérés par l'importance relative des bases de taxe d'habitation notifiées aux départements au titre de l'année 2010 et situées dans le territoire de ces établissements publics de coopération intercommunale.

L'Assemblée nationale a modifié le présent article en adoptant cinq amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'application, en 2013, du gel des concours de l'Etat aux collectivités territoriales est conforme aux orientations retenues dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle 2011-2014.

Le présent article se tient strictement à cet objectif qui est également confirmé par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Celui-ci reporte, en effet, aux exercices 2014 et 2015 la plus grande partie de la contribution des collectivités à la réduction des déficits publics, avec une diminution de 750 millions d'euros par an des concours de l'Etat.

Au sein d'une enveloppe normée maintenue, le Gouvernement fait en outre le choix de poursuivre, et même de renforcer, l'effort en faveur de la péréquation, pour chaque niveau de collectivités. Il va de soi que cet exercice, qui s'apparente déjà, en raison du gel des concours, à une progression de la péréquation horizontale, sera rendu plus difficile lorsque ces mêmes concours subiront des diminutions.

C'est pourquoi l'exercice 2013 constitue bien une période transitoire qui doit être mise à profit pour établir un nouveau pacte entre l'Etat et les collectivités.

ARTICLE 20

(Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)

Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour 2013-2015

Commentaire : Le présent article reconduit le FMDI pour les années 2013 à 2015 et étend son bénéfice, pour ses deux premières parts, aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF D'INCITATION DES DÉPARTEMENTS À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION RÉORIENTÉ VERS LA COMPENSATION DU TRANSFERT DU RMI

L'article 37 de la loi de finances initiale pour 2006¹, issu d'un amendement de la commission des finances du Sénat, avait prévu la création d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), sous la forme d'un prélèvement sur recettes, doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007.

Ce fonds était destiné à encourager l'action des départements en matière de lutte contre l'exclusion, mais ne constituait en aucun cas une compensation du transfert des dépenses de RMI (revenu minimum d'insertion).

Une première partie du fonds – 70 millions d'euros en 2006 – était répartie entre les départements en tenant compte notamment de la proportion moyenne d'allocataires bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi et de la proportion moyenne d'allocataires ayant repris une activité professionnelle, afin d'accorder une prime aux départements ayant le mieux « *activé les dépenses passives* ».

Une seconde partie du fonds – 30 millions d'euros en 2006 – était destinée à encourager les idées les plus novatrices et efficaces développées sur le plan local. Son montant était réparti entre les départements pour concourir à des projets présentés par les conseils généraux afin de favoriser le retour à l'activité des allocataires du RMI.

¹ *Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

Cependant, le FMDI n'a pas été mis en place tel que prévu par la LFI pour 2006, mais réorienté vers la compensation du transfert du RMI aux départements.

En effet, conformément à la loi de décentralisation de décembre 2003¹, la décentralisation du revenu minimum d'insertion/revenu minimum d'activité (RMI/RMA), à compter du 1^{er} janvier 2004, a été compensée par l'attribution aux départements d'une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), selon les modalités prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004².

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'Etat l'année précédant le transfert, soit 2003.

Depuis 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la taxe, l'Etat a mis en œuvre une garantie issue de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle les départements doivent au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement décida de réorienter le FMDI vers la compensation du transfert du RMI aux départements, tout en portant son montant à 500 millions d'euros.

Cependant, l'essentiel de la compensation aux départements, notamment celle prévue au titre des politiques d'insertion, résulte de fiscalité transférée.

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006³ a ainsi profondément remanié le FMDI et étendu son application à 2008. Il a ensuite été reconduit annuellement et a fait l'objet de quelques adaptations.

B. LE FONCTIONNEMENT DU FMDI

1. Les trois parts du FMDI

La première part du FMDI est destinée à **assurer une compensation** pour les départements dont les dépenses de RSA seraient supérieures au droit à compensation qui leur est versé, en application des dispositions précitées. Son montant est réparti proportionnellement à cet écart.

La deuxième part du FMDI poursuit un **objectif de péréquation** entre les départements.

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

³ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Dans un premier temps, une quote-part est prélevée sur cette deuxième part au profit des départements d'outre-mer. Cette quote-part est calculée en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RSA dans les départements d'outre-mer et le nombre total de bénéficiaires du RSA, constaté l'année précédente. Elle est répartie entre ces départements proportionnellement au surcroît de dépense occasionné par le transfert de la gestion du RMI devenu RSA.

En 2011, dernière année pour laquelle les chiffres sont connus, cette quote-part outre-mer s'est élevée à 17,2 millions d'euros sur 150 millions (11,4 %).

Dans un second temps, le solde de la part « péréquation » est réparti au profit des départements métropolitains. Cette répartition est effectuée de manière relativement complexe. Elle est conçue de telle manière que soient pris en compte, avec différents degrés de pondération, trois éléments :

- le surcroît de dépense occasionné par le transfert de la gestion du RMI devenu RSA ;
- la proportion relative des allocataires dans la population du département ;
- enfin, la richesse du département, mesurée par le potentiel financier.

La pondération de ces trois critères permet de prendre en compte la diversité des situations départementales.

Enfin, **la troisième et dernière part du FMDI** vise à apporter une forme de « **prime** » **aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion**. Elle donne également lieu à l'établissement d'une quote-part au profit des départements d'outre-mer, égale au montant cumulé des crédits attribués à chaque département d'outre-mer en 2011 au titre de la répartition de cette troisième part. L'enveloppe est répartie proportionnellement au nombre de contrats d'insertion par l'activité, de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de contrats d'accès à l'emploi signés dans chaque département.

En 2011, cette quote-part outre-mer s'est élevée à 15,9 millions d'euros sur 150 millions (10,6 %).

Le solde est réparti entre les départements métropolitains, proportionnellement au nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de contrats initiative-emploi (CIE).

Ces éléments permettent de mesurer l'implication des départements dans les politiques de réinsertion des allocataires du RSA.

Répartition du FMDI pour les années 2006 à 2012

(en millions d'euros)

	2006		2007 à 2012	
	Part	Montant	Part	Montant
Part 1 « compensation »	50 %	250	40 %	200
Part 2 « péréquation »	30 %	150	30 %	150
Part 3 « insertion »	20 %	100	30 %	150
Total	100 %	500	100 %	500

Source : commission des finances

2. Le mécanisme d'écèlement

Un mécanisme d'écèlement a été institué par la loi de finances pour 2010 précitée.

Les départements pour lesquels les versements du FMDI conduiraient à ce que les ressources transférées (fiscalité et FDMI) soient supérieures aux dépenses engagées au titre d'une année donnée sont écèles à due concurrence de cet écart.

Les départements qui doivent supporter un écart négatif se répartissent ensuite entre eux le produit de l'écèlement, au prorata de l'écart négatif constaté pour chaque département rapporté à la somme de l'ensemble de ces écarts.

En 2011, trois départements ont été écèles, pour un montant de 7,5 millions d'euros.

3. La procédure de régularisation des versements

Enfin, la loi de finances pour 2012 précitée a introduit une procédure de régularisation des versements opérés au titre d'un exercice antérieur, dans le cas où ceux-ci feraient l'objet d'un recours.

Lorsque les données prises en compte pour répartir les crédits d'une année « n » sont ultérieurement rectifiées, les sommes nécessaires pour accroître de ce fait le montant versé à un département ne sont pas prélevées sur les dotations versées aux autres départements au titre de la même année « n », mais prélevées sur les crédits de l'exercice en cours affectés aux parts auxquelles se rapportent ces régularisations.

Cette procédure évite aux départements de demeurer dans un état préjudiciable d'insécurité juridique et financière.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RECONDUCTION DU FMDI POUR LES ANNÉES 2013 À 2015

Le présent article reconduit le FMDI pour un montant inchangé de **500 millions d'euros**.

Alors que les quatre précédentes lois de finances avaient prévu sa reconduction pour une seule année, **il est proposé cette année de reconduire le FMDI sur l'ensemble du budget triennal**, c'est-à-dire pour les années 2013 à 2015.

A cette fin, le 1° de l'article remplace, au premier alinéa de l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'année « 2012 » par l'année « 2015 ». Le 2° procède à un « toilettage » du I du même article, en supprimant les références d'années y figurant, qui permettaient de retracer « l'historique » de la répartition des parts, au détriment de la lisibilité de l'article. La proportion de chaque part par rapport au montant total n'est pas modifiée.

Répartition du FMDI pour les années 2013 à 2015

(en millions d'euros)

	2013 à 2015	
	Part	Montant
Part 1 « compensation »	40 %	200
Part 2 « péréquation »	30 %	150
Part 3 « insertion »	30 %	150
Total	100 %	500

Source : commission des finances

Enfin, le a du 5° reformule la première phrase du deuxième alinéa du IV de l'article, pour ne plus faire référence à une année donnée mais à « l'année qui précède l'année au titre de laquelle le versement est opéré », afin que le dispositif fonctionne en 2013 comme en 2014 et en 2015, sans modification ultérieure.

B. L'EXTENSION DU BÉNÉFICE DU FONDS AUX COLLECTIVITÉS DE SAINT-BARTHÉLÉMY, DE SAINT-MARTIN ET DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

L'ordonnance¹ du 24 juin 2010 a généralisé le RSA dans les DOM et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En conséquence, la loi de finances pour 2012 a adapté le FMDI à l'entrée en vigueur du RSA dans les départements d'outre-mer. **En revanche, le bénéfice du fonds n'a pas pu être étendu, dès 2012, aux trois collectivités d'outre-mer précitées.** En effet, un très important travail de recueil des données était préalablement nécessaire et n'a pu être achevé à temps pour permettre à ces collectivités de bénéficier du FMDI dès l'an dernier.

A un an de distance, le présent article vise donc également à rendre éligible aux première et deuxième parts du fonds ces collectivités d'outre-mer.

A cette fin, les 1^o, 3^o et 4^o du présent article introduisent, respectivement au premier alinéa de l'article du CGCT précité, en son II (première part du FMDI) et en son III (deuxième part du FMDI), les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon parmi les bénéficiaires.

Il est ensuite procédé à une adaptation du dispositif, en complétant les références aux départements par des références aux collectivités. Il est également précisé, toujours pour tenir compte de l'extension du bénéfice du fonds à ces trois collectivités, que sont compensés non plus seulement le transfert de compétence mais également la création de compétence.

Enfin, la référence à l'ordonnance du 24 juin 2010 précitée est ajoutée, aux côtés des références aux lois du 18 décembre 2003 et du 1^{er} décembre 2008 précitées, parmi les textes dont les charges transférées ouvrent droit à compensation.

Au total, l'extension du bénéfice du fonds à ces trois collectivités devrait représenter un montant de 375 000 euros au titre de la première part (dont 371 000 pour la seule collectivité de Saint-Martin) et de 446 000 euros au titre de la deuxième part (dont 441 000 pour Saint-Martin), d'après les estimations de la DGCL.

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

C. DES PRÉCISIONS APPORTÉES DANS LA DÉFINITION DES CRITÈRES DE RÉPARTITION

Le b du 4° de l'article modifie légèrement le critère pris en compte pour le calcul de la quote-part outre-mer de la deuxième part du FMDI : le droit actuel prévoit de prendre en compte le nombre de bénéficiaires du RSA-socle dans le département tandis que le PLF propose que ce soit le nombre de bénéficiaires dont les ressources sont inférieures au RSA-socle.

De même, les b et c du 5° retouchent à la marge le critère de répartition entre départements de la troisième part du fonds, en précisant que les contrats aidés visés ne sont pris en compte que dans la mesure où ils ont été conclus en faveur de bénéficiaires du RSA-socle.

*

Sur proposition de son rapporteur général, l'Assemblée a adopté cinq amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LA RECONDUCTION DU FMDI POUR 2013 À 2015

La reconduction du FMDI sur trois années dans une loi de finances, par définition annuelle, peut sembler curieuse, car c'est aux lois de finances pour 2014 et pour 2015 qu'il appartiendra de prévoir les crédits correspondants à ces années.

Elle permet néanmoins de donner au FMDI le même cadre temporel que celui couvert par le projet de loi de programmation des finances publiques, qui prévoit notamment, en son article 12, la diminution, à partir de 2014, de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Elle illustre ainsi la volonté du Gouvernement de permettre aux départements de continuer à percevoir les versements du FMDI au titre des dépenses de RSA engagées en 2012, mais également en 2013 et 2014. Elle contribuera donc à améliorer la compensation des transferts de charges en matière d'insertion.

Il faut cependant rappeler que le FMDI ne suffit pas à compenser aux départements les charges effectives résultant pour eux du transfert du RMI/RSA. Le taux de couverture était ainsi de 81,6 % en 2011, comme le montre le tableau ci-dessous :

**Reste à charge des départements en matière de RSA
(hors COM et Mayotte)**

(en millions d'euros)

	Dépenses RMI/RSA	Dépenses RSA socle majoré	Compensation RMI	Compensation RSA socle majoré	Abondement exceptionnel / FMDI (en année N+1)	« Reste à charge »	Taux de couverture
	a	b	c	d	e	f = (a+b) - (c+d+e)	g = (c+d+e)/(a+b)
2004	5 399	s.o	4 942	s.o	457	0	100,00%
2005	5 821	s.o	4 942	s.o	500	379	93,49%
2006	6 106	s.o	4 942	s.o	500	664	89,12%
2007	6 094	s.o	4 942	s.o	500	652	89,30%
2008	5 975	s.o	4 942	s.o	500	533	91,08%
2009	6 096	408	4 942	361	500	701	89,22%
2010	6 312	1 043	4 942	761	500	1 152	84,34%
2011	6 592	1 180	4 942	901	500	1 429	81,61%
2012	ND	ND	4 942	901	500	ND	ND

s.o : sans objet ; ND : non disponible

Source : Direction générale des collectivités locales

Les données 2011 sont des données provisoires et la compensation du RSA socle majoré présentée est celle résultant du PLF 2013.

A cet égard, la reconduction du fonds s'inscrit dans le contexte plus large de la compensation aux départements du transfert des allocations de solidarité (RSA, APA et PCH¹), dont les modalités pourraient être amenées à évoluer, dès 2014.

Ainsi, la déclaration commune Etat-Départements, signée au terme de la réception par le Président de la République, le 22 octobre dernier, d'une délégation de l'Assemblée des départements de France, en présence du Premier ministre et de plusieurs membres du Gouvernement, contient l'engagement de l'Etat de créer « *les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations individuelles de solidarité dont la loi leur confie la charge* ».

Elle prévoit notamment la mise en place, avant la fin de l'année 2012, d'un groupe de travail, « *pour étudier les moyens d'assurer ce financement* ».

¹ Revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap.

B. L'EXCLUSION DES COLLECTIVITÉS DE SAINT-BARTHÉLÉMY, DE SAINT-MARTIN ET DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON DU BÉNÉFICE DE LA TROISIÈME PART DU FONDS

Pour les mêmes raisons qui ont conduit à ne pas pouvoir ouvrir le bénéfice du FMDI à ces trois collectivités d'outre-mer l'an dernier (*cf supra*), celles-ci demeurent exclues du bénéfice de la troisième part.

L'évaluation préalable des articles du projet de loi indique que « *des travaux actuellement en cours, portant sur le recensement et l'expertise de la nature des différents types de contrats aidés en vigueur dans ces collectivités, permettront de proposer, dans le cadre de la discussion parlementaire du présent projet de loi, de les rendre également éligibles à la troisième part, dite part insertion* ».

Cependant, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la complexité des informations à recueillir ne devrait pas permettre de procéder à cette extension dès cette année.

D'une part, l'administration se heurte à des difficultés juridiques : les contrats aidés en vigueur en métropole font la plupart du temps l'objet d'aménagements en outre-mer, ce qui complique leur recensement.

D'autre part, elle est également confrontée à des difficultés en ce qui concerne les statistiques disponibles, dans la mesure où, par exemple, c'est la caisse d'allocations familiales de Guadeloupe qui détient les informations relatives aux bénéficiaires du RSA à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, sans que ces deux collectivités soient distinguées à l'intérieur de ses statistiques. Si des outils de suivi adaptés vont être mis en œuvre pour l'année prochaine, une extension du bénéfice de la troisième part, dès cette année, obligerait à reprendre les dossiers individuels pour pouvoir établir des statistiques propres à ces deux collectivités.

C. L'EXCLUSION DE MAYOTTE DU BÉNÉFICE DU FMDI

Le département de Mayotte demeure en dehors des bénéficiaires du FMDI, bien que le RSA y soit entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, dans la mesure où un mécanisme de compensation intégrale des charges résultant de la départementalisation a été mis en place (*cf* commentaire de l'article 24 du présent projet de loi de finances).

D. LES RETOUCHES APPORTÉES À LA DÉFINITION DES CRITÈRES DE RÉPARTITION

S'agissant des retouches apportées à la définition des critères de répartition, la DGCL a indiqué à votre rapporteur général qu'il s'agissait de précisions juridiques, dont l'objectif est de sécuriser le dispositif, dans la perspective de recours contentieux. En effet, un premier contentieux a eu lieu

en 2011 et un second est en cours, tandis que les recours gracieux contestant les données utilisés ont tendance à se multiplier. La procédure de régularisation des versements va d'ailleurs être utilisée pour la première fois cette année, pour la répartition au titre de 2012.

Sur le fond, ces précisions ne modifient pas les critères d'attribution. Ainsi, la précision selon laquelle les contrats pris en compte sont ceux conclus exclusivement avec des bénéficiaires du RSA était contenue, les années précédentes, dans la circulaire d'application¹.

¹ Voir par exemple la circulaire du 6 décembre 2011 relative à la répartition du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion pour 2011, NOR : IOC/B/11/28793/C.

ARTICLE 21

(Art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts, art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

Régularisation des montants dus au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Commentaire : le présent article vise à majorer de 4,8 millions d'euros le montant ouvert au titre des FDPTP à compter de 2013 et prévoit la mise en place d'un dispositif pérenne de régularisation de ces fonds à partir de 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

La réforme de la taxe professionnelle mise en œuvre en 2010 a rendu inopérant le mécanisme d'alimentation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA), établis sur les bases de taxe professionnelle.

Afin de préserver ces fonds, la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a prévu de **remplacer une partie de leur alimentation par des dotations versées par l'Etat** :

- les FDPTP ont perçu en 2011 une **dotations de l'Etat dont le montant est égal à la somme des versements qu'ils ont effectués en 2009** au titre des communes et intercommunalités dites « défavorisées »¹ (dispositif codifié à l'article 1648 A du code général des impôts) ;

- en 2011, les FCNA ont perçu une dotation de l'Etat d'un montant égal aux reversements qu'ils ont opérés en 2010 (article 1648 AC du code général des impôts).

L'article 42 de la loi de finances pour 2012² a **modifié le dispositif existant et stabilisé en valeur le montant de ces dotations à compter de l'année 2012** au niveau fixé en loi de finances pour 2011 (418,5 millions d'euros). Ce montant a, en outre, été réévalué de 6,7 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2011³.

¹ Les reversements des FDPTP en direction des communes dites « concernées » ont par ailleurs été garantis par le mécanisme de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

³ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

En conséquence, les articles 1648 A et 1648 AC du code général des impôts disposent que les FDPTP perçoivent, **à compter de 2012**, une **dotacion de l'Etat d'un montant global de 425,2 millions d'euros** réparti comme suit :

- **418,5 millions d'euros** pour la **dotacion au profit des FDPTP** ;
- **6,5 millions d'euros** au profit du FCNA de **l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle** ;
- **0,3 million d'euros** au profit du FCNA de **l'aéroport d'Orly**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **modifier le montant global de la dotacion au profit des FDPTP et des FCNA**.

Le 1° du I du présent article propose ainsi de **révaluer le niveau de la dotacion allouée aux fonds départementaux**, afin de prendre en considération les erreurs d'évaluation des montants servant de référence à cette dotacion et constitués par les versements que les FDPTP ont effectués en 2009.

Les FDPTP percevraient, **à compter de 2013**, une **dotacion globale de 423,3 millions d'euros**, en **augmentation de 4,8 millions d'euros**.

Le 4° du I revalorise également la dotacion au profit du FCNA de **l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle** de **0,053 million d'euros** (soit un montant global sensiblement inchangé d'environ 6,5 millions d'euros), alors que la dotacion au profit du FCNA de **l'aéroport d'Orly** ne serait pas modifiée (0,3 million d'euros).

Le présent article a également pour objet de **corriger le mécanisme de répartition entre fonds départementaux**.

Le 2° du I du présent article prévoit à ce titre la **mise en place d'un préciput** à compter de 2014 afin d'assurer une **gestion durable** des régularisations qui pourraient intervenir par la suite. Ce préciput sera prélevé avant la répartition entre les fonds.

Par coordination, le II du présent article supprime, en outre, une disposition devenue obsolète.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel présenté par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le mécanisme des FDPTP appelle deux observations.

La première est la **grande diversité des montants** des fonds départementaux illustrée par le tableau suivant.

Montants des FDPTP

(en euros)

Code département	Nom département	Montants FDPTP 2011	Montants FDPTP 2012
01	AIN	4 945 726	4 538 969
02	AISNE	3 141 610	2 883 231
03	ALLIER	922 341	846 484
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1 501 464	1 377 977
05	HAUTES-ALPES	379 094	347 916
06	ALPES-MARITIMES	2 231 484	2 047 958
07	ARDECHE	6 256 583	5 742 015
08	ARDENNES	13 230 340	12 142 222
09	ARIEGE	1 709 567	1 568 965
10	AUBE	4 161 291	3 819 049
11	AUDE	226 037	207 447
12	AVEYRON	1 923 600	1 765 395
13	BOUCHES-DU-RHONE	3 314 201	3 041 628
14	CALVADOS	3 452 272	3 168 343
15	CANTAL	282 394	259 169
16	CHARENTE	2 145 667	1 969 199
17	CHARENTE-MARITIME	804 202	738 061
18	CHER	3 291 461	3 020 758
19	CORREZE	258 796	237 512
20A	CORSE-DU-SUD	139 358	127 897
20B	HAUTE-CORSE	1 049 641	963 314
21	COTE-D'OR	328 583	301 559
22	COTES-D'ARMOR	741 189	680 231
23	CREUSE	150 380	138 012
24	DORDOGNE	2 456 230	2 254 219
25	DOUBS	7 467 426	6 853 274
26	DROME	5 937 371	5 449 057
27	EURE	8 777 499	8 055 601
28	EURE-ET-LOIR	686 379	629 928
29	FINISTERE	158 935	145 863
30	GARD	5 714 553	5 244 564
31	HAUTE-GARONNE	784 986	720 426
32	GERS	4 450 864	4 084 806
33	GIRONDE	9 877 492	9 065 126

34	HERAULT	277 786	254 940
35	ILLE-ET-VILAINE	11 700 501	10 738 203
36	INDRE	1 369 288	1 256 672
37	INDRE-ET-LOIRE	4 797 071	4 402 540
38	ISERE	30 698 329	28 173 571
39	JURA	1 826 184	1 675 991
40	LANDES	5 643 221	5 179 099
41	LOIR-ET-CHER	5 969 569	5 478 607
42	LOIRE	1 187 225	1 089 583
43	HAUTE-LOIRE	94 440	86 673
44	LOIRE-ATLANTIQUE	6 239 930	5 726 733
45	LOIRET	8 982 523	8 243 763
46	LOT	181 148	166 250
47	LOT-ET-GARONNE	2 162 963	1 985 072
48	LOZERE	183 182	168 116
49	MAINE-ET-LOIRE	891 777	818 434
50	MANCHE	10 143 103	9 308 892
51	MARNE	2 301 445	2 112 165
52	HAUTE-MARNE	981 304	900 597
53	MAYENNE	830 928	762 589
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	9 783 990	8 979 314
55	MEUSE	1 871 538	1 717 615
56	MORBIHAN	1 169 309	1 073 140
57	MOSELLE	16 102 123	14 777 818
58	NIEVRE	2 585 673	2 373 017
59	NORD	18 520 924	16 997 687
60	OISE	12 215 624	11 210 961
61	ORNE	1 370 396	1 257 689
62	PAS-DE-CALAIS	9 625 452	8 833 815
63	PUY-DE-DOME	3 030 742	2 781 482
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	3 143 803	2 885 244
65	HAUTES-PYRENEES	859 225	788 559
66	PYRENEES-ORIENTALES	734 721	674 295
67	BAS-RHIN	4 743 993	4 353 827
68	HAUT-RHIN	20 563 808	18 872 555
69	RHONE	3 735 360	3 428 148
70	HAUTE-SAONE	1 974 251	1 811 880
71	SAONE-ET-LOIRE	2 403 469	2 205 798
72	SARTHE	3 130 758	2 873 272
73	SAVOIE	8 388 539	7 698 631
74	HAUTE-SAVOIE	1 672 036	1 534 521
75	PARIS	0	0
76	SEINE-MARITIME	27 890 494	25 596 664
77	SEINE-ET-MARNE	12 178 341	11 176 744
78	YVELINES	22 926 876	21 041 275
79	DEUX-SEVRES	855 394	785 043
80	SOMME	5 394 189	4 950 549
81	TARN	293 184	269 071

82	TARN-ET-GARONNE	2 999 368	2 752 688
83	VAR	0	0
84	VAUCLUSE	517 984	475 382
85	VENDEE	517 064	474 539
86	VIENNE	12 492 491	11 465 057
87	HAUTE-VIENNE	2 933 583	2 692 313
88	VOSGES	5 225 938	4 796 135
89	YONNE	952 578	874 234
90	TERRITOIRE DE BELFORT	2 691 946	2 470 549
91	ESSONNE	15 115 425	13 872 270
92	HAUTS-DE-SEINE	4 951 552	4 544 316
93	SEINE-ST-DENIS	0	0
94	VAL-DE-MARNE	0	0
95	VAL-D'OISE	12 687 677	11 644 190
971	GUADELOUPE	58 737	53 906
972	MARTINIQUE	1 436 742	1 318 578
973	GUYANE	2 118 776	1 944 519
974	REUNION	0	0
	TOTAL	461 225 010 ¹³⁹	423 291 955 ¹⁴⁰

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

La seconde est que la **répartition** des FDPTP est actuellement **gérée de manière extrêmement souple** selon les départements concernés.

Les FDPTP sont répartis par les conseils généraux entre les communes et les EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges.

Ces critères, fixés par l'article 1648 A du CGI reprennent les prescriptions du décret du 17 octobre 1988 relatif au fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Ils laissent une marge d'appréciation importante au conseil général dans le choix des critères objectifs qu'il souhaite retenir et de leur combinaison.

La mesure proposée par le présent article conduit à une **majoration de crédits** destinés à la **péréquation horizontale** des collectivités territoriales sans remettre en cause le principe du gel en valeur des dotations de l'Etat qui leur sont destinés¹⁴¹.

Dans le même esprit, le Gouvernement a annoncé qu'un prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012 devrait introduire une

¹³⁹ Les montants versés aux FDPTP en 2011 sont plus élevés qu'en 2012 en raison notamment de la réduction de la dotation de l'Etat de 38 millions d'euros, votée l'an dernier en loi de finances pour 2012.

¹⁴⁰ Le total des montants des FDPTP pour 2012 figurant dans le présent tableau ne correspond pas au montant indiqué à l'article 1648 A du code général des impôts. Les chiffres du tableau intègrent en effet la majoration de 4,8 millions d'euros prévue à l'article 3 du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012.

¹⁴¹ Les FDPTP sont situés en dehors du périmètre de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. L'évolution de leur montant n'influe donc pas sur les concours financiers inscrits dans cette enveloppe, gelée en valeur.

nouvelle majoration de la dotation aux FDPTP et FCNA d'un montant égal à la réévaluation proposée par le présent article (**4,8 millions d'euros**) et ce, **au titre de l'année 2012**, afin de ne pas pénaliser les collectivités concernées.

Le dispositif proposé par le présent article permet par ailleurs de **régulariser les erreurs d'évaluation** d'un **dispositif complexe** qui alimente les FDPTP depuis 2011.

Il convient enfin de remarquer que le présent article s'inscrit dans une **démarche prospective** car il permet la mise en place d'un dispositif pérenne favorisant la gestion de possibles régularisations ultérieures de la répartition entre les fonds.

ARTICLE 22

(Art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

Commentaire : le présent article vise à fixer pour 2013 le montant des fractions de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques attribuées aux départements et aux régions au titre de la compensation des transferts de compétences.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS

L'article 52 de la loi de finances pour 2005¹⁴² constitue la base juridique de l'attribution aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)¹⁴³, destinées à financer les transferts de compétences prévus, notamment, par la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹⁴⁴.

La part concernant le produit de la TIPP est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. La répartition entre départements s'effectue ensuite sur la base du droit à compensation de chaque département, qui correspond au montant des charges qui lui ont été spécifiquement transférées.

Ces fractions sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale avant de faire l'objet d'une régularisation en loi de finances rectificative, en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

¹⁴² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

¹⁴³ En effet, depuis 2008, l'assiette de TSCA transférée ne permet plus, bien qu'ayant été élargie, de couvrir les droits à compensation des départements.

¹⁴⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

B. LA COMPENSATION AUX RÉGIONS

Le même article 52, complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006¹, constitue la base juridique de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse² d'une fraction de la TIPP destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 précitée.

En application de ces dispositions, il est procédé chaque année à une actualisation des fractions de tarif de la TIPP attribuée à chaque région.

Ces fractions sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale avant de faire l'objet d'une régularisation en loi de finances rectificative, en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE MODIFICATION DE RÉFÉRENCE

Afin de tenir compte du changement de dénomination de la TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers), devenue³ TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), le 1° du I et le 2° du II du présent article procèdent au remplacement des références à la « taxe intérieure sur les produits pétroliers » ou à la « taxe intérieure des consommations sur les produits pétroliers » par une référence à la « taxe intérieure de la consommation sur les produits énergétiques ».

B. L'ACTUALISATION DES TAUX DES FRACTIONS DE TIPP AFFECTÉES AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS

Afin de tenir compte de la nouvelle tranche 2013 de transferts de compétences et de services aux départements et aux régions, et des charges nouvelles pour les collectivités résultant de la modification par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences préalablement transférées, il convient, comme chaque année, d'actualiser les taux des fractions de la TICPE qui sont affectées aux départements et aux régions.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Dans les régions d'outre-mer – où la TIPP n'est pas en vigueur – les charges nouvelles qui leur incombent sont compensées par un abondement de leur dotation générale de décentralisation.

³ Article n° 62 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

1. Pour les départements

L'actualisation des fractions de TICPE au bénéfice des départements résulte :

- d'une baisse de la compensation allouée au département du Bas-Rhin au titre du transfert du service en charge du domaine public fluvial (canal de la Bruche) ;

- d'une augmentation de la compensation allouée à douze départements au titre de la prise en charge des emplois disparus des services de l'aménagement foncier transférés en 2010.

Au total, ces actualisations nécessitent une augmentation des montants de recettes fiscales de l'Etat transférées au profit des départements, à hauteur de 300 000 euros.

Le 2° du I du présent article procède donc à l'augmentation des fractions départementales de la TICPE : la fraction sur le gazole passe de 1,213 euro par hectolitre à 1,214 euro.

Enfin, le 3° du I ajuste les pourcentages de la somme attribuée à chaque département.

2. Pour les régions

L'actualisation des fractions de TICPE au bénéfice des régions résulte de :

- la compensation au titre de la prise en charge des agents d'associations qui participaient à l'inventaire général du patrimoine culturel préalablement au transfert de cette compétence aux régions ;

- l'ajustement à la hausse du droit à compensation définitif de treize régions au titre du transfert des services de l'inventaire général du patrimoine culturel ;

- l'ajustement à la hausse du droit à compensation des sept régions concernées par la troisième et dernière année de mise en œuvre de la réforme du diplôme d'Etat d'ergothérapeute prévue par l'arrêté du 5 juillet 2010 relatif au diplôme d'Etat d'ergothérapeute ;

- la diminution de la compensation allouée à la région Alsace au titre de la prise en charge des charges d'investissement et de fonctionnement des services des voies d'eau transférés en 2011.

Au total, ces actualisations nécessitent une augmentation des montants de recettes fiscales de l'Etat transférées au profit des régions à hauteur d'un million d'euros.

Le 1° du II procède donc à l'actualisation des fractions régionales de tarif de la TICPE, selon le tableau ci-dessous :

Evolution des fractions de tarifs de la TICPE attribués aux régions pour 2013

(en euros par hectolitre)

	Gazole			Supercarburant sans plomb		
	droit existant	PLF 2013	évolution	droit existant	PLF 2013	évolution
Alsace	4,72	4,73	+ 0,21%	6,69	6,69	-
Aquitaine	4,39	4,39	-	6,21	6,22	+ 0,16%
Auvergne	5,72	5,73	+ 0,17%	8,11	8,10	- 0,12%
Bourgogne	4,12	4,12	-	5,83	5,83	-
Bretagne	4,75	4,76	+ 0,21%	6,72	6,72	-
Centre	4,27	4,27	-	6,06	6,06	-
Champagne-Ardenne	4,82	4,82	-	6,84	6,84	-
Corse	9,71	9,71	-	13,72	13,72	-
Franche-Comté	5,88	5,88	-	8,31	8,31	-
Ile-de-France	12,05	12,06	+ 0,08%	17,05	17,04	- 0,06%
Languedoc-Roussillon	4,12	4,12	-	5,84	5,84	-
Limousin	7,98	7,98	-	11,27	11,27	-
Lorraine	7,23	7,23	-	10,23	10,23	-
Midi-Pyrénées	4,68	4,68	-	6,61	6,61	-
Nord-Pas-de-Calais	6,75	6,76	+ 0,15%	9,56	9,55	- 0,10%
Basse-Normandie	5,09	5,09	-	7,19	7,19	-
Haute-Normandie	5,02	5,02	-	7,11	7,12	+ 0,14%
Pays de Loire	3,97	3,97	-	5,63	5,63	-
Picardie	5,30	5,31	+ 0,19%	7,49	7,50	+ 0,13%
Poitou-Charentes	4,19	4,19	-	5,94	5,94	-
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,93	3,93	-	5,55	5,55	-
Rhône-Alpes	4,13	4,13	-	5,84	5,84	-

Source : commission des finances

*

Le présent article – qui se traduit par une diminution des recettes fiscales de l'Etat à hauteur de 1,3 million d'euros – procède à l'actualisation des montants nécessaires à la compensation, sans en changer les modalités. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement ni en commission, ni en séance, et a été adopté conforme par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 23

(Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)

Commentaire : le présent article propose, d'une part, d'ajuster le droit définitif à compensation des départements et de Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et, d'autre part, de modifier la compensation versée à ce titre aux départements métropolitains pour les années 2009 à 2012 et à Saint-Pierre-et-Miquelon pour les années 2011 et 2012.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE COMPÉTENCE À LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS

1. En métropole

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a prévu la généralisation du dispositif du RSA, qui s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). En se substituant à ces minima, **le législateur a jugé que le RSA opérait une « extension » des compétences des départements.**

Une nouvelle répartition de la charge de financement des minima sociaux entre l'Etat et les départements est ainsi entrée en vigueur :

- le département est maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;
- il se voit confier la charge équivalant à l'API, hors dispositifs d'intéressement liés à cette allocation.

L'ensemble de ces mouvements s'est traduit par une charge financière supplémentaire pour les départements métropolitains depuis le 1^{er} juillet 2009, date des premiers versements du RSA.

2. En outre-mer

L'article 29 de la loi précitée a prévu que le RSA entrerait en vigueur dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Il habilitait le

Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'application de ce dispositif en outre-mer.

Par une ordonnance du 24 juin 2010¹, le Gouvernement a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2011, l'extension et l'adaptation du RSA aux collectivités territoriales d'outre-mer visées par la loi précitée généralisant le RSA.

B. LE MODE DE COMPENSATION MIS EN PLACE PAR LA LOI GÉNÉRALISANT LE RSA ET MODIFIÉ PAR LES LOIS DE FINANCES SUCCESSIVES

1. Les principes constitutionnels

Le mode de compensation des nouvelles compétences à la charge des départements est pour une large part déterminé par le choix de qualifier « d'extension » et non de « transfert » les compétences dévolues par l'Etat. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé², en application de l'article 72-2 de la Constitution, que, en ce qui concerne les **extensions de compétences**, « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales* ».

A l'inverse, s'agissant des **transferts de compétences**, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert* ». Dans ce cas, l'Etat a l'obligation de compenser la charge transférée en affectant un **montant strictement égal** aux charges qu'il supportait avant le transfert, du fait de cette compétence.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 30 juin 2011³, a jugé que la création du RSA ne pouvait s'analyser uniquement en une « **extension** » de compétence des départements et que « *l'institution du revenu de solidarité active doit être regardée [...] comme un transfert de compétences* ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel⁴ impose que la compensation des transferts de compétence obéisse à cinq critères :

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

³ Décision n° 2001-142/145 QPC du 30 juin 2011.

⁴ Voir notamment la décision DC n° 2003-489 du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004.

- elle doit être **intégrale**, c'est-à-dire équivalente aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées (critère respecté dans le cadre de la généralisation du RSA) ;

- elle doit être **concomitante** au transfert (ce qui a été le cas s'agissant du RSA) ;

- elle doit faire l'objet d'un **avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)** (avis qui a été sollicité dans l'ensemble du processus de création du RSA, conformément à la loi) ;

- elle **ne doit pas être contraire au principe d'autonomie financière** des collectivités territoriales inscrit à l'article 72-2 de la Constitution ;

- enfin, elle doit **prévoir**, en cas de diminution des recettes fiscales transférées, **que l'Etat maintienne un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence** avant son transfert, en majorant le montant de la fiscalité transférée à due concurrence. C'est à ce titre que l'article 38 de la loi de finances pour 2012 met en œuvre une **clause qui garantit aux départements que le montant de la compensation à laquelle ils peuvent prétendre est au moins égal aux dépenses exposées par l'Etat en 2008** au titre des compétences transférées.

2. Le calendrier de la compensation

L'article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a prévu **plusieurs réajustements du droit à compensation des départements, modulés par les lois de finances successives** :

- Loi de finances pour 2009

Au titre de l'année 2009, le droit à compensation pour les départements a été calculé sur la base de la moitié des **dépenses prévisionnelles** liées à l'extension de leurs compétences.

Ainsi, l'article 51 de la loi de finances pour 2009¹ avait fixé, pour une base annuelle de compensation évaluée à **644 millions d'euros**, un montant prévisionnel du droit à compensation au titre de l'année 2009 de 322 millions d'euros.

- Loi de finances pour 2010

La loi de finances pour 2010 a réajusté le droit à compensation au regard des **dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008** au titre des extensions de compétences liées à la généralisation du RSA.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

L'article 51 de la loi de finances pour 2010¹ a réajusté, au vu des dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008, le droit annuel à compensation des départements à hauteur de **599 millions d'euros**.

Toutefois, il a été décidé, d'une part, de **ne pas procéder au réajustement de la compensation à la baisse pour l'année 2009** et, d'autre part, de mettre en place un **versement exceptionnel** de 7,7 millions d'euros en faveur des seuls départements sous-compensés au titre de l'année 2009. Enfin, un versement ponctuel provisionnel de 37,4 millions d'euros a été prévu pour 2010, notamment pour compenser de manière anticipée la probable hausse des coûts du RSA liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

- Loi de finances pour 2011

L'article 55 de la loi de finances pour 2011² a réajusté le droit annuel à compensation des départements métropolitains **au vu des comptes administratifs des départements en 2009**, le droit annuel s'élevant à **699,3 millions d'euros**. Toutefois, **la mise en œuvre de la compensation s'est heurtée au manque de fiabilité des comptes administratifs de certains départements qui ne permettait pas de déterminer avec précision les montants engagés au titre du RSA socle majoré**. Par conséquent, suite à l'adoption de deux amendements, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat, le montant de la compensation de 35 départements n'avait pas été actualisé et le Gouvernement avait pris la décision de « *diligenter une mission d'inspection interministérielle chargée d'expertiser et de consolider les dépenses relevant de l'ensemble des départements métropolitains en 2009 au titre du RSA socle majoré et de définir des règles uniformes d'engagement de ces dépenses et de contrôler de leur imputation dans les comptes 2010 afin qu'ils constituent une base de référence incontestable à partir de laquelle les ajustements définitifs du droit à compensation des départements pourront être mis en œuvre* »³.

L'article 55 précité a également mis en place la compensation de l'extension du RSA, au 1^{er} janvier 2011, aux quatre départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

- Loi de finances pour 2012

A la suite du rapport de la mission d'inspection évoquée plus haut qui conclut au manque de fiabilité des comptes administratifs de certains départements, la loi de finances pour 2012⁴ a institué, comme base de référence à la compensation au titre du RSA, **les comptes des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA)**.

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

³ Exposé des motifs de l'amendement adopté par le Sénat à l'article 25 du projet de loi de finances pour 2011.

⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

Le **droit à compensation des départements s'est établi à 750 591 243 euros à compter de l'année 2012**, soit **43,4 millions de plus** que le droit à compensation prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2011.

Ainsi que le prévoyait la loi de généralisation du RSA, **la loi de finances pour 2012 a fixé le droit à compensation pour les départements métropolitains de manière définitive**. En revanche, elle n'a prévu la fixation définitive de la compensation versée aux départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon qu'au vu des comptes des CAF et des caisses de MSA pour l'année 2012, le RSA n'ayant été généralisé à ces territoires qu'au 1^{er} janvier 2011. Cette compensation demeure donc provisionnelle dans le projet de loi de finances pour 2013.

3. Une compensation par affectation d'une fraction du tarif de TICPE

L'article 3 de la loi précitée généralisant le RSA dispose que *« la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures »*.

L'article 51 précité de la loi de finances pour 2009 a prévu que la compensation serait effectuée par **attribution aux départements d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)¹**. Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place pour compenser le transfert de compétences du RMI en 2004. En effet, comme pour la compensation du RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TICPE qui est transférée de l'Etat aux départements mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. Se voyant affecter une fraction du tarif de TICPE, les départements ne seront donc pas soumis à l'aléa des tarifs de TICPE décidés par l'Etat, lui seul subissant les effets d'une éventuelle augmentation ou diminution de ces tarifs.

S'agissant de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, où la TICPE n'est pas applicable, la compensation est versée par une **majoration de la dotation globale de compensation (DGC)** de chacune de ces collectivités, en application des articles LO. 6271-5 et LO. 6371-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article 38 de la loi de finances pour 2012 a **réajusté les fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) servant de calcul du droit à compensation, pour 2012** :

- la fraction de tarif portant sur les supercarburants sans plomb a été majorée de 2,14 euros à 2,255 euros par hectolitre ;

¹ La TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers) a été remplacée par la TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) depuis le 1^{er} janvier 2012.

- la fraction de tarif portant sur le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C a été majorée de 1,52 euro à 1,596 euro par hectolitre.

L'article précité **actualisait en outre la répartition, entre les départements, du montant global de la compensation obtenu par application des fractions de TICPE** fixées. Ce pourcentage de TICPE est égal au rapport entre le droit à compensation de chaque département et la somme des droits à compensation de l'ensemble des départements métropolitains.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ACTUALISATION DE L'AJUSTEMENT DÉFINITIF DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS POUR L'ANNÉE 2013

Le I du présent article propose de **réévaluer les fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) servant de calcul du droit à compensation, pour 2013**, des départements du fait de la création du RSA.

Les alinéas 5 et 6 du présent article prévoient ainsi de majorer :

- de 2,255 euros à 2,297 euros par hectolitre la fraction de tarif portant sur les supercarburants sans plomb ;

- de 1,596 euro à 1,625 euro par hectolitre la fraction de tarif portant sur le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C.

Les alinéas 14 à 16 du présent article proposent en conséquence **d'actualiser la répartition, entre les départements, du montant global de la compensation obtenu par application des fractions de TICPE** fixées. Chaque département recevra un pourcentage de TICPE égal au rapport entre son droit à compensation et la somme des droits à compensation de l'ensemble des départements métropolitains.

Les réajustements proposés par le présent article résultent de deux éléments expertisés et approuvés par un groupe de travail collégial réuni à la demande de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) :

- la révision à la baisse des dépenses d'intéressement proportionnel et forfaitaire exposées par les départements métropolitains en 2008 qui entraîne mécaniquement une hausse des compensations (ces dépenses d'intéressement désormais financées par l'Etat étant retenues du droit à compensation) ;

- et la révision à la hausse des dépenses des départements métropolitains suite à une erreur comptable réalisée lors de la détermination de la nouvelle base de référence pour le calcul du droit à compensation des départements.

Ce réajustement pérenne conduit à porter le **droit à compensation des départements métropolitains à 761 173 961 euros à compter de l'année 2013**, soit **10,6 millions de plus** que le droit à compensation prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2012.

Enfin, la disponibilité des données relatives aux dépenses exposées par les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon en 2011 permet de réajuster leur droit à compensation provisionnel à hauteur de 140 088 977 euros, soit 6 575 199 euros de plus que le droit à compensation inscrit en loi de finances pour 2012.

B. LE RÉAJUSTEMENT DES DROITS À COMPENSATION DES ANNÉES 2009 À 2012

Le II du présent article (alinéas 18 à 33), comme les années précédentes, propose de **réajuster de manière ponctuelle les montants versés entre 2009 et 2012 à chaque département** au titre de la compensation du RSA. Ces réajustements sont effectués, toujours pour tenir compte des conclusions de la mission d'inspection interministérielle, **au regard des comptes des CAF et des caisses de MSA** au titre de ces années.

Au total, **les réajustements opérés en 2013 pour les années 2009 à 2012 correspondent à une hausse de 18 091 027 euros du montant versé aux départements**, ainsi répartie :

- pour l'année 2009, le présent article opère un **ajustement à la hausse à hauteur de 0,9 million d'euros au titre de l'année 2009**, qui vient augmenter le montant de la compensation versée aux départements métropolitains ;

- pour les **années 2010 à 2012**, le présent article opère un **ajustement à la hausse de la compensation à hauteur de 5 millions d'euros** au titre de l'ensemble des trois années pour les départements métropolitains ;

- pour les **départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon**, le présent article opère, au titre des **années 2011 et 2012**, un **réajustement à la hausse à hauteur de 12,2 millions d'euros**.

Ces réajustements ponctuels seront opérés en 2013 mais ne correspondent pas au total des ajustements rendus nécessaires par les nouvelles évaluations des droits à compensation des départements.

Un dispositif d'étalement des reprises a en effet été introduit par la loi de finances pour 2012 qui permet à tout département de bénéficier d'un montant de reprise plafonné à 5 % par an de son droit à compensation. Lorsque la reprise excède ce plafond, celle-ci s'effectue ultérieurement, par des prélèvements sur les compensations versées les années suivantes.

Ainsi, à l'issue de la loi de finances pour 2012, le montant des ajustements négatifs restant dû à l'Etat par **17 départements** s'élevait à **35,6 millions d'euros**.

Le dispositif du présent article permet à 12 de ces 17 départements d'apurer le solde de leur dette à l'égard de l'Etat, 5 autres continuant de bénéficier du dispositif de reprise étalée, **soit au total une reprise de 27,7 millions d'euros**.

Le montant des ajustements négatifs dus à l'Etat, dont le prélèvement est reporté après l'année 2013, s'élèverait ainsi à **7,9 millions d'euros**.

Le II prévoit enfin un réajustement des montants **versés en 2011 et 2012 aux départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon**, permettant à cette dernière collectivité de bénéficier désormais du dispositif de reprise étalée, dans les mêmes conditions que les autres départements.

*

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements rédactionnels présentés par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article **met en œuvre les modalités de compensation des charges résultant pour les départements de la loi généralisant le RSA, sans dénaturer le dispositif** prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008.

Les dépenses liées à la mise en œuvre du RSA poursuivent leur progression. Le droit à compensation est ainsi passé, pour les départements métropolitains, de 599 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010 à 750,6 millions d'euros en loi de finances pour 2012, puis à **761,2 millions euros à compter de l'année 2013** en vertu du présent article. Le montant du droit à compensation **est définitivement fixé** depuis la loi de finances pour 2012 mais **peut faire l'objet d'ajustements techniques** (c'est le cas dans le présent article).

La substitution aux comptes administratifs des départements des comptes de la CAF et des caisses de MSA permet de mettre en œuvre une compensation fidèle aux dépenses ayant réellement incombé à ces collectivités s'agissant de la création du RSA. Ainsi, **pour les années 2009 à 2012, les charges supplémentaires résultant de la création du RSA seront compensées à l'euro près par les dispositions des lois de finances**.

Toutefois, ces modalités de compensation ne permettent pas de résoudre deux problèmes :

- depuis 2012, le montant de la compensation versée aux départements au titre du RSA n'évolue plus. Comme pour le RMI, les dépenses à la charge des départements sont donc appelées à augmenter alors que la compensation versée par l'Etat reste figée, ce qui ne peut qu'amplifier les difficultés auxquelles font actuellement face les finances départementales ;

- la limitation du droit de **reprise** à 5 % du montant du droit à compensation a permis de réduire l'impact financier de la reprise en 2012. Mais cet **impact reste élevé pour plusieurs départements**. Le Pas-de-Calais, par exemple, se verra prélever 7,2 millions d'euros, les Alpes-Maritimes, 2,99 millions et l'Oise, 2,2 millions en 2013.

ARTICLE 24

(Art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, Art. L. 1711-5 du code général des collectivités territoriales et Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Compensation à la collectivité de Mayotte des charges résultant de son processus de départementalisation

Commentaire : le présent article ajuste la fourchette de fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques attribuée au département de Mayotte, afin de tenir compte de l'évolution de l'estimation des dépenses de revenu de solidarité active et de la création de deux nouvelles compétences.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenue un département d'outre-mer, régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Ce changement institutionnel se traduit par une application progressive à cette collectivité de la législation applicable aux autres départements français.

Conformément à l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011¹, le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2012.

Afin de compenser les charges en résultant pour Mayotte, l'article 39 de la loi de finances pour 2012 a prévu le transfert, au profit de ce département, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), sur le modèle du dispositif prévu au profit des autres départements, dont les dépenses de RSA sont également compensées par attribution d'une part de la TIPP, en vertu de l'article 51 de la loi de finances pour 2009³.

Toutefois, l'absence d'application du RSA sur ce territoire avant le 1^{er} janvier 2012 rendait particulièrement difficile l'évaluation *a priori* du droit à compensation dont bénéficierait le département. Pour tenir compte de cette spécificité, **l'article 39 précité a mis en place, pour 2012, non pas une compensation figée comme pour les autres départements, mais une « fourchette de compensation », la fraction effectivement retenue étant**

¹ Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au département de Mayotte.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

ensuite fixée par arrêté des ministres de l'intérieur et du budget, dans le respect de cette fourchette, au vu des sommes effectivement enregistrées.

Dans l'hypothèse où la totalité des ayants droits au RSA en solliciteraient l'obtention, le coût pour l'année 2012 avait été évalué entre 21 et 28 millions d'euros. Mais, dans la mesure où il était anticipé une montée en charge progressive du dispositif, la fourchette de fraction de TIPP choisie correspondait à une estimation de dépenses, en 2012, comprise entre 11,6 et 15,7 millions d'euros.

L'arrêté a finalement retenu la fourchette basse, à 11,6 millions d'euros.

Pour les années 2013 et 2014, l'ordonnance précitée prévoit également que la compensation soit ajustée au vu des charges réellement constatées pour chacune de ces deux années, dans les comptes de la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte.

A partir de 2015, le montant de la compensation, évalué sur la base de la compensation constatée en 2014, sera ajusté chaque année proportionnellement à l'augmentation progressive du montant forfaitaire de l'allocation, initialement fixé au quart environ du niveau de droit commun, avant de croître progressivement durant une période d'environ vingt ans pour rejoindre le niveau applicable dans les autres départements. L'ajustement ne portera donc plus sur le nombre de bénéficiaires du RSA mais sur le montant de l'allocation.

Enfin, le droit à compensation de Mayotte est retracé dans le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AJUSTEMENT DE LA COMPENSATION AU TITRE DU RSA

Le présent article vise tout d'abord à **actualiser la fourchette de compensation pour Mayotte** à la dépense prévisionnelle du département au titre du RSA en 2013.

Pour l'exercice à venir, dans l'hypothèse où la totalité des ayants droits au RSA en solliciteraient l'obtention, l'estimation du coût net pour 2013 est comprise entre 23 et 31 millions d'euros.

Toutefois, les premières informations recueillies sur la dépense de RSA effectivement exécutée à Mayotte sur le premier semestre 2012 montrent **une montée en charge plus lente que prévue** (904 000 euros entre janvier et juillet 2012 contre 5 millions estimés en 2011).

Afin de ne prendre le risque ni de « surcompenser », ni de « sous compenser » le transfert de charge à Mayotte, **la fourchette de compensation est élargie sur ses deux bornes**, pour atteindre un plancher de 5 millions d'euros et un plafond de 20 millions.

B. LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES COMPÉTENCES

A l'extension à Mayotte du RSA s'ajoutent **deux nouvelles compétences à compenser**.

On rappellera qu'au titre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, en application de l'article 72-2 de la Constitution, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, *« il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales »*.

D'une part, l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement crée **une nouvelle compétence pour le département de Mayotte, en matière de gestion et de financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL)**.

Il s'agit d'étendre à Mayotte l'article 6 de la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement², qui prévoit la mise en place dans chaque département d'un fonds de solidarité pour le logement, qui accorde des aides financières aux personnes rencontrant des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives ou des charges relatives à leur logement (dépôts de garantie, premier loyer, assurance du logement...).

Les modalités de la compensation sont déterminées par le IV de l'article 12 de l'ordonnance précitée, qui prévoit que le montant est calculé *« forfaitairement, en appliquant à la population municipale du département de Mayotte le montant moyen par habitant constaté dans les départements d'outre-mer [...], actualisé en valeur 2011 sur le taux d'évolution de la dotation générale de décentralisation »*. **Ces modalités conduisent à une compensation de 183 405 euros, montant qui sera reconduit les prochaines années.**

D'autre part, l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au département de Mayotte rend ce département **compétent en matière de financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations**.

¹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Les modalités de la compensation sont déterminées par le IV de l'article 9 de l'ordonnance précitée. Pour les années 2013 à 2017, la compensation est calculée de manière à permettre, d'une part, « *le financement forfaitaire d'un nombre de places de formation initiale correspondant aux besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale à Mayotte* » et, d'autre part, « *le financement des bourses aux étudiants inscrits dans les établissements agréés, éligibles, sur la base d'un montant forfaitaire annuel d'aide par étudiant boursier* ».

A partir de 2018, la compensation est ajustée de manière définitive, « *au vu du nombre moyen de travailleurs sociaux à former chaque année et du taux d'étudiants boursiers constaté* ».

Evolution de la compensation en matière de financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations

(en euros)

2013	2014	2015	2016	2017
147 568	401 697	659 434	731 414	578 166

Source : projet de loi de finances pour 2013

La compensation de ces deux compétences par attribution d'une part de la TICPE se traduit par plusieurs modifications de l'article 39 de la loi de finances pour 2012 précitée. Ainsi, les 1° et 3° du I du présent article insèrent les références aux deux ordonnances précitées, afin que les charges en résultant ouvrent droit à compensation.

D'autre part, ces deux nouvelles compensations nécessitent de modifier l'article 46 de la loi de finances pour 2006¹, qui régit le compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ». Ainsi, les 2° et 3° du III du présent article introduisent les charges afférentes à ces deux compétences parmi le montant total du droit à compensation du département de Mayotte.

Enfin, et bien que cette disposition ne soit pas directement en rapport avec l'objet du présent article, le 1° du III (et en conséquence son 3°) insère Saint-Pierre-et-Miquelon parmi les collectivités pour lesquelles la deuxième section de ce compte de concours financier retrace le versement de la part du produit de la TICPE. Il s'agit là de corriger un oubli, puisque cette collectivité perçoit effectivement le produit de la TICPE transférée à travers le compte d'avance aux collectivités (programme 833).

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

C. L'AJUSTEMENT EN CONSÉQUENCE DES FRACTIONS DE TARIF DE LA TICPE

Au titre des deux points précédents, il résulte une nécessité d'ajuster la compensation versée au département de Mayotte.

Le Gouvernement a préféré que la compensation des deux nouvelles charges créées se fasse également sous forme de transfert de recettes fiscales – en l'occurrence d'une part du produit de la TICPE – ce qui permet que la compensation des charges résultant de la départementalisation soit assurée par un dispositif unique. C'est pourquoi le II du présent article modifie l'article L. 1711-5 du code général des collectivités territoriales, afin d'y préciser que les charges résultant du FSL sont compensées via l'attribution d'une part du produit de la TICPE et non via la dotation générale de décentralisation.

Comme indiqué précédemment, la fourchette de fractions de la TICPE définie dans le présent article correspond à une compensation comprise entre 5 et 20 millions d'euros. C'est pourquoi, les 4° et 5° du I du présent article modifient les fractions de tarifs de TICPE attribuées au département de Mayotte, selon le tableau suivant :

Modification des fractions de tarifs de TICPE attribuées au département de Mayotte dans le PLF 2013

(en euros par hectolitre)

	Borne basse de la fourchette			Borne haute de la fourchette		
	droit existant	PLF 2013	évolution	droit existant	PLF 2013	évolution
Supercarburants sans plomb	0,030	0,013	- 56,7 %	0,041	0,052	+ 26,8 %
Gazole	0,021	0,009	- 57,1 %	0,029	0,037	+ 27,6 %

Source : commission des finances

D. LA SUBSTITUTION À LA RÉFÉRENCE À LA TIPP D'UNE RÉFÉRENCE À LA TICPE

Afin de tenir compte du changement de dénomination de la TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers), devenue¹ TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), le 2° du I du présent article procède au remplacement de la référence à la « taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers » par une référence à la « taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ».

*

¹ Article n° 62 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

A l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les modalités de compensation de la création de ces deux nouvelles compétences au profit du département de Mayotte respectent les obligations constitutionnelles fixées par l'article 72-2 de la Constitution.

L'élargissement de la fourchette de compensation devrait permettre de garantir l'adéquation de la compensation versée au département de Mayotte aux dépenses effectivement constatées.

ARTICLE 24 bis (nouveau)
(Art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010,
art. 1640 B du code général des impôts)

**Arrêt au 30 juin 2012 de l'actualisation de la dotation de compensation de
la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie
individuelle de ressources**

Commentaire : le présent article fixe au 30 juin 2012 la date limite des redressements de taxe professionnelle pris en compte pour l'actualisation de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du fonds national de garantie individuelle de ressources.

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances. Il vise à limiter l'actualisation de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) aux redressements de taxe professionnelle effectués jusqu'au 30 juin 2012.

A la suite de la réforme de la taxe professionnelle, en loi de finances pour 2010, la compensation relais versée par l'Etat aux collectivités territoriales en 2010 a été calculée sur la base des recettes avant réforme en retenant, soit les bases de taxe professionnelle au titre de 2009 (pour 70 % des collectivités), soit les bases théoriques de taxe professionnelle au titre de 2010 (pour les 30 % de collectivités restantes) selon la situation la plus avantageuse pour les collectivités. Cette compensation relais est actualisée en prenant en compte les rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour 2009 et de cotisation foncière des entreprises (CFE) émis jusqu'au 30 juin 2011.

En revanche, il est aujourd'hui prévu¹, que cette compensation relais doit être actualisée en fonction des redressements sur les bases de taxe professionnelle de 2010 effectués jusqu'au 31 décembre 2013, délai prolongé jusqu'au 31 décembre 2020 en cas de flagrance fiscale ou d'activité occulte, en application de l'article L. 174 du code des procédures fiscales auquel il est fait renvoi.

Cet article dispose, en effet, que :

« Les omissions ou les erreurs concernant la taxe professionnelle, la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des

¹ Par l'article 1640 B du code général des impôts s'agissant de la compensation relais et par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 en ce qui concerne la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et le fonds national de garantie individuelle des ressources.

entrepris peuvent être réparées par l'administration jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. »

« Par exception aux dispositions du premier alinéa, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due lorsque l'administration a dressé un procès-verbal de flagrance fiscale dans les conditions prévues à l'article L. 16-0 BA au titre d'une année postérieure ou lorsque le contribuable exerce une activité occulte. L'activité occulte est réputée exercée lorsque le contribuable n'a pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire et soit n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce, soit s'est livré à une activité illicite. »

En conséquence, comme le souligne l'exposé de l'amendement présenté par le Gouvernement, ces dispositions *« impliquent de procéder, chaque année, à un nouveau calcul global de compensation relais, et donc de DCRTP et du FNGIR, pour l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale jusqu'en 2021, alors que les sommes en jeu seront relativement peu importantes et que les éventuels compléments de dotation ne concerneront que les 30 % de collectivités dont la compensation relais a été calculée sur la base des bases théoriques de taxe professionnelle au titre de 2010. »*

Pour 70 % des collectivités, celles dont la DCRTP et les reversements/prélèvements FNGIR ont été calculées sur la base de la taxe professionnelle au titre de 2009, les corrections de base de taxe professionnelle sont prises en compte sur 18 mois, soit jusqu'au 30 juin 2011.

La date du 30 juin, que le présent article propose de retenir également pour les collectivités dont les compensations sont calculées sur des bases théoriques de taxe professionnelle au titre de 2010, permet donc d'établir une égalité de traitement entre les collectivités.

La solution choisie est donc équitable et met un terme à des obligations de « recalculs » extrêmement lourdes pour un profit éventuel devenu très faible. Elle permettra aussi que les calculs de DCRTP et de FNGIR qui seront effectués en 2013 deviennent définitifs.

ARTICLE 25

Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2013, des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, soit au total 55,713 milliards d'euros après correction par l'Assemblée nationale.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, à laquelle procède le présent article, résulte des prescriptions de **la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)** dont l'article 6 précise qu'ils « *sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Au total, le périmètre des prélèvements sur recettes en 2013 était égal, dans la version initiale du présent projet de loi de finances, à **55,677 milliards d'euros**, dont 41,505 milliards d'euros pour la seule dotation globale de fonctionnement (DGF).

La liste des prélèvements n'est pas modifiée par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 et l'architecture de cette part importante des concours de l'Etat aux collectivités territoriales est désormais stabilisée.

Les prélèvements sur recettes représentent, en effet, en PLF 2013 à périmètre courant, 56 % de l'ensemble des transferts financiers aux collectivités territoriales et 93 % des 60 milliards d'euros des concours de l'Etat.

Montants des prélèvements sur recettes en 2012 et 2013

(en milliers d'euros)

Intitulé	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
<i>Dans l'enveloppe normée</i>			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	41 389 752	41 505 415	0,3%
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	24 000	22 000	-8,3%
Dotation élu local (DEL)	65 006	65 006	0,0%
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50 000	51 548	3,1%
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 903 658	1 839 243	-3,4%
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976	40 976	0,0%
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000	500 000	0,0%
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326 317	326 317	0,0%
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661 186	661 186	0,0%
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	10 000	
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES)	2 686	2 686	0,0%
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875 440	821 829	-6,1%
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	447 032	379 038	-15,2%
Sous-total	46 286 053	46 225 244	-0,1%
<i>Hors l'enveloppe normée</i>			
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507 000	5 627 105	2,2%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 944 000	3 368 312	14,4%
Dotation de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle	418 500	430 114	2,8%
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés (DCPSF)	40 000	26 800	-33,0%
Sous total	8 909 500	9 452 331	6,1%
Total	55 195 553	55 677 575	0,9%

Source : Direction générale des collectivités locales

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté au présent article un **amendement du Gouvernement**, avec l'avis favorable de sa commission des finances.

Cet amendement a pour objet de réévaluer les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales par rapport au projet initial du Gouvernement, compte tenu de l'**actualisation**, depuis le dépôt du présent projet loi de finances, **des prévisions d'exécution à fin 2012**.

Il prévoit de porter le montant total des prélèvements sur recettes à 55,714 millions d'euros, soit une **hausse nette de 36 millions d'euros**, qui concerne **deux prélèvements n'entrant pas dans le champ de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat aux collectivités territoriales :

1°) l'estimation de la **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle** (DCRTP) augmente de 60 millions d'euros. Elle passe, pour 2012, de 3 368 millions d'euros à 3 429 millions d'euros, soit une hausse de 1,8 %. Ce nouveau montant sera intégré dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012. Par anticipation, le texte adopté propose d'ajuster au même niveau le montant prévisionnel de la DCRTP 2013.

2°) la **dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés** voit son évaluation réduite de 24 millions d'euros.

Cette dotation, créée à l'initiative de votre commission des finances par la première loi de finances rectificative pour 2011, tend à rétablir une égalité de traitement entre les communes membres de syndicats fiscalisés par rapport aux communes membres de syndicats financés par contribution budgétaire.

Son montant est dégressif sur trois ans, les dotations versées en 2013 et 2014 étant égales respectivement à 67 % et 33 % du montant versé en 2012, soit 40 millions d'euros. Le montant 2012 devait donc s'établir à 27 millions d'euros.

Toutefois, selon les explications données par le Gouvernement, le dernier recensement réalisé conduit à revoir à la baisse le niveau de dotation 2012 qui ne serait que de 4,2 millions d'euros. Comme pour le cas de la DCRTP, cette nouvelle prévision sera inscrite dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012. Mais elle a aussi pour effet de réviser à la baisse la dotation 2013 qui est donc calculée sur 67 % du nouveau montant 2012, et s'établit donc à 2 789 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Il convient de **prendre acte des montants détaillés des prélèvements sur recettes** figurant au présent article dont la **portée normative est limitée** et qui ne procède qu'à une **récapitulation**.

En effet, **le montant de certains prélèvements est purement évaluatif**. C'est le cas, par exemple, du prélèvement opéré au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), soit 5,627 milliards d'euros prévus pour 2032, et du prélèvement opéré au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (1,9 milliard d'euros prévus pour 2012).

D'autres prélèvements sur recettes voient **leur montant 2013 directement fixé par d'autres articles du présent projet de loi de finances** : le plus important d'entre eux, la DGF, par l'article 19 et le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) par l'article 20.

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 26

(Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 1600, 1601, 1604, 1605 nonies, 1609 septvicies et 1609 decies du code général des impôts, art. L. 131-5-1 et L. 423-27 du code de l'environnement, art. L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée, art. L. 524-11 et L. 524-14 du code du patrimoine, art. 706-163 du code de procédure pénale, art. 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, art. 73 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, art. 154 et 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 25 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Fixation des plafonds 2013 des taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de mission de service public

Commentaire : le présent article étend le dispositif de plafonnement et d'écrêtement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES À 21 OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET 17 AUTRES ORGANISMES CHARGÉS D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

L'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 a plafonné et écrêté les taxes affectées à 21 opérateurs de l'Etat et 17 autres organismes chargés de mission de service public. Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, sur l'avis favorable de la commission des finances, il s'inscrivait dans le cadre du « milliard d'euros d'économies supplémentaires » qu'avait annoncé le Gouvernement préalablement à l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

Les organismes concernés par la mesure de plafonnement en 2012 sont :

1) **21 opérateurs de l'Etat**¹, définis comme les entités dotées de la personnalité morale, exerçant une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action, qui bénéficient d'un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, et sont placées sous un contrôle direct de l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais relève de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration ;

2) **14 centres techniques, instituts techniques ou fédérations de centres techniques** intervenant dans le domaine des matériaux de construction, de l'habillement, de l'ameublement et du bois, des industries mécaniques, du cuir, de la chaussure et de la maroquinerie, des produits agricoles, de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table ;

3) une **autorité publique indépendante** (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires) et une **autorité administrative indépendante** (le Médiateur national de l'énergie)² ;

4) une **association**, l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), qui entre dans le champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et constitue donc une administration publique au sens de la comptabilité nationale.

B. UN ÉCRÊTEMENT DES RESSOURCES DONT LE RENDEMENT PRÉVISIONNEL S'ÉLÈVE À 79,4 MILLIONS D'EUROS EN 2012

En cas de dépassement du plafond, le produit de la taxe est écrêté et le surplus reversé au budget général de l'Etat. D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, **le dispositif devrait rapporter 79,4 millions d'euros en 2012**, en léger retrait par rapport à

¹ L'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (AGRASC), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRC), le Centre des monuments nationaux (CMN), le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Centre national du livre (CNL), le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), France AgriMer, le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA), l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), la Société du Grand Paris (SGP) et Voies navigables de France (VNF).

² Les autorités publiques indépendantes se distinguent des autorités administratives indépendantes par le fait qu'elles sont dotées de la personnalité juridique de droit public.

l'estimation du projet de loi de finances initiale pour 2012 (94,6 millions d'euros).

Comme le précise toutefois le tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, « *l'actualisation dans le présent PLF des prévisions d'exécution 2012 du rendement des taxes affectées (...) permet de réviser le niveau prévisionnel du plafonnement pour 2012 (...). **Toutefois, cette estimation est soumise à de forts aléas de prévision.***

« La majeure partie de l'évolution à la baisse du produit de l'écrêtement résulte du moindre niveau qu'attendu (- 14 millions d'euros) des ressources affectées du Centre national du cinéma et de l'image animée »¹.

Les tableaux ci-après détaillent la situation des différents opérateurs et autres organismes chargés d'une mission de service public, selon que leurs ressources devraient, ou non, être écrêtées en 2012, au regard des prévisions d'exécution au moment de l'élaboration de l'annexe « Voies et moyens ».

En 2012, l'écrêtement devrait ainsi concerner 16 opérateurs de l'Etat et organismes chargés d'une mission de service public, à hauteur de 79,4 millions d'euros. **L'opérateur dont les ressources sont le plus fortement impacté est le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), à hauteur de 55,7 millions d'euros**, soit 70,2 % du montant total de l'écrêtement prévu en 2012, les ressources du CNC au titre de la fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision devant dépasser leur plafond de 37 %².

La Société du Grand Paris (SGP), le Centre national pour le développement du sport (CNDS) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) devraient aussi voir leurs ressources écrêtées à hauteur, respectivement, de 8 millions d'euros, 4,3 millions d'euros et 3,9 millions d'euros. Ces trois opérateurs étant affectataires de plusieurs taxes, dont certaines devraient dépasser le plafond fixé en loi de finances initiale pour 2012 quand d'autres taxes affectées au même opérateur devraient se situer en-dessous du plafond, le principe d'un **écrêtement taxe par taxe, et non opérateur par opérateur**, empêche une mutualisation des moins-values et des plus-values de recettes fiscales par opérateur. Si une telle mutualisation s'opérait entre les taxes affectées à un même opérateur, les recettes affectées au budget général de l'Etat en application du mécanisme d'écrêtement s'élèveraient à seulement 75,3 millions d'euros (soit 4,1 millions d'euros de moins que le rendement prévu en 2012, correspondant au droit existant d'un écrêtement taxe par taxe).

Les quatre affectataires de taxes dont les ressources devraient être écrêtées en 2012 relèvent tous de la catégorie des opérateurs de l'Etat.

¹ Tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013. Citation p. 138. Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur général.

² Il faut noter que seule l'une des quatre taxes affectées au CNC fait l'objet d'un écrêtement en 2012.

Toujours en 2012, 22 opérateurs et organismes ne devraient pas voir leurs taxes écartées. Pour 15 opérateurs et organismes, la prévision d'exécution est même inférieure au plafond voté dans la loi de finances initiale pour 2012, parfois très nettement (de plus de 10 % pour 6 opérateurs et organismes¹⁷⁰).

Opérateurs et organismes dont les taxes affectées plafonnées devraient être écartées en 2012

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2012	Prévision d'exécution révisée 2012	Ecartement
Fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	229,0	284,7	55,7
Taxes affectées à la Société du Grand Paris (SGP)				
Fraction non affectée de la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et leurs emplacements de stationnement (TSB)	SGP	168,0	175,0	7,0
Taxe spéciale d'équipement adossée à plusieurs impôts (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises) en Ile-de-France	SGP	117,0	117,0	0
Composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté au transport en commun en Ile-de-France de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux	SGP	60,0	61,0	1,0
<i>Sous-total</i>	<i>SGP</i>	<i>345,0</i>	<i>353,0</i>	<i>8,0</i>
Taxes affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS)				
Prélèvement sur les paris sportifs	CNDS	31,0	35,3	4,3
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux	CNDS	173,8	173,6	0

¹⁷⁰ L'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), le Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (COFIDAB), l'Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA), ces deux organismes étant affectataires de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement, et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). Le Centre technique des industries mécaniques (CETIM) n'est pas pris en compte car, s'il perçoit une fraction de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement qui n'est pas écartée, il est concerné en revanche par l'écartement d'une partie de la taxe pour le développement des industries, dont il est l'un des cinq affectataires.

Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	CNDS	43,4	43,4	0
<i>Sous-total</i>	<i>CNDS</i>	<i>248,2</i>	<i>252,3</i>	<i>4,3</i>
Taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)				
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation	OFII	109,0	112,4	3,4
Taxe sur les embauches de travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	34,0	30,0	0
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7,5	8,0	0,5
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	4,0	2,0	0
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1,0	0,5	0
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	5,5	4,0	0
<i>Sous-total</i>	<i>OFII</i>	<i>161,0</i>	<i>156,9</i>	<i>3,9</i>
Droit de francisation et de navigation hors Corse	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	37,0	40,0	3,0
Fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	Centre des monuments nationaux (CMN)	8,0	10,3	2,3
Taxe pour le développement des industries	Centre technique des industries mécaniques (CETIM), Centre technique de l'industrie du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aérauliques et thermiques, Institut de soudure	70,2	71,3	1,1
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Comité de développement et de promotion de l'habillement	10,0	10,4	0,4
Prélèvement sur la fraction CRMA ¹⁷¹ de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises pour frais des chambres des métiers et de l'artisanat	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	9,9	10,2	0,3
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie,	Comité professionnel de développement de	13,5	13,7	0,2

¹⁷¹ *Chambres régionales des métiers et de l'artisanat.*

bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)			
Fraction des prélèvements sociaux sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	5,0	5,2	0,2
Total		1 136,8	1208,0	79,4

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

**Opérateurs et organismes dont les taxes affectées plafonnées
ne devraient pas être écrêtées en 2012**

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Plafond LFI 2012	Prévision d'exécution révisée 2012	Ecrêtement
Taxe générale sur les activités polluantes	Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME)	498,6	491,0	0
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	610,0	541,0	0
Fraction des produits annuels de la vente des biens confisqués	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (AGRASC)	1,8	1,8	0
Taxe annuelle sur les logements vacants	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	21,0	19,0	0
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite « de recherche »	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	120,0	118,7	0
Prélèvement ponctuel sur fraction SGP ¹⁷² de la taxe sur les bureaux	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	95,0	95,0	0
Fraction des droits de timbres sur la délivrance des cartes nationales d'identité	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	12,5	12,5	0
Droits sur les passeports	ANTS	107,5	107,5	0
Droits sur les titres sécurisés délivrés aux réfugiés et apatrides et titres de séjour selon les traités internationaux	ANTS	16,1	15,7	0
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	ANTS	43,0	43,0	0
Droit fixe d'utilisation du réseau ferré	Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	11,0	11,0	0

¹⁷² Société du Grand Paris.

Taxe sur les spectacles	Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP)	9,0	5,6	0
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	16,3	16,3	0
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Centre national du livre (CNL)	5,3	4,8	0
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	CNL	29,4	29,2	0
Taxe sur les spectacles de variétés	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)	27,0	24,1	0
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (COFIDAB) ; Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA) ; Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	16,5	14,5	0
Taxe pour le développement des industries de cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	12,5	12,4	0
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,7	2,7	0
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferroviaires	Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	17,5	16,8	0
Taxe sur les produits de la mer	FranceAgriMer	4,5	4,5	0
Taxe sur le lait et les produits laitiers	FranceAgriMer	15,0	15,0	0
Taxe sur les céréales	FranceAgriMer	23,0	20,0	0
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	5,0	4,4	0
Fraction de la contribution due par les consommateurs finals d'électricité	Médiateur national de l'énergie	7,0	6,6	0
Taxe sur les titulaires d'ouvrage de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France (VNF)	148,6	148,6	0
Total		1 875,8	1 781,7	0

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

Au total, **le plafond** des taxes affectées dans la loi de finances initiale pour 2012 s'élève à 3 012,6 millions d'euros. La réévaluation du montant des prévisions de ressources conduit à réviser ce montant à **2 989,6 millions d'euros** en 2012, suivant les données figurant dans l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DU PLAFONNEMENT

Le I du présent article propose que **onze nouvelles taxes entrent dans le champ du plafonnement** en 2013 pour un montant de recettes estimées de 1,761 milliard d'euros, tandis qu'*a contrario* une taxe sortirait du champ du plafonnement (- 247 millions d'euros), soit un solde de **+ 1,514 milliard d'euros**, portant **le produit total prévisionnel des taxes plafonnées à 4,79 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, et le plafond de ces taxes à 4,55 milliards d'euros**, selon les données figurant dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013.

Le principe retenu est d'inclure dans le champ de l'autorisation annuelle en loi de finances non seulement les opérateurs, mais plus largement l'ensemble des organismes gérant des services publics – à l'exception des administrations publiques locales et des organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, toute imposition aurait vocation à être soumise au champ du plafonnement, « *à l'exception* », comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2013, « *de celles qui répondent à une logique de redevance pour service rendu ou dont le montant recouvré est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe* »¹⁷³.

Les prévisions de recettes pour 2013 (soit 1,761 milliard d'euros au total pour ces onze taxes) **sont globalement supérieures de 7,6 % aux prévisions de recettes pour 2012** (1,636 milliard d'euros) figurant dans l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013.

Cette augmentation de 125 millions d'euros du produit des taxes affectées entrant dans le champ du plafonnement ne résulte pas seulement de l'affectation nouvelle d'une fraction de la taxe sur les transactions financières (à hauteur de 60 millions d'euros) au Fonds de solidarité pour le développement.

Dans le détail, cinq de ces taxes devraient connaître une évolution de leur rendement en 2013 par rapport à 2012 :

- la taxe pour les frais des chambres de métier et de l'artisanat adossée à la cotisation foncière des entreprises, perçues par les chambres des

¹⁷³ Exposé général des motifs du projet de loi de finances, page 15.

métiers et de l'artisanat : 286 millions d'euros (+ 63,9 millions d'euros par rapport à 2012 : 222,1 millions d'euros)

- la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles, perçue par l'Agence de services et de paiement (ASP) : 20 millions d'euros (+ 10,1 millions d'euros, soit un doublement par rapport à 2012 : 9,9 millions d'euros) ;

- la redevance d'archéologie préventive perçue principalement par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et, dans une moindre mesure, par le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)¹⁷⁴ et les collectivités territoriales¹⁷⁵ : 83,3 millions d'euros (+ 6 millions d'euros par rapport à 2012 : 77,3 millions d'euros), à législation inchangée¹⁷⁶ ;

- la taxe d'abattage perçue par FranceAgriMer : 84 millions d'euros (+ 4 millions d'euros par rapport à 2012 : 80 millions d'euros) ;

- la taxe pour les frais des chambres d'agriculture, adossée à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, perçue par les chambres d'agriculture : 297 millions d'euros (+ 0,2 million d'euros par rapport à 2012 : 296,8 millions d'euros) ;

Pour trois taxes, le rendement prévu en 2013 est identique à celui de la prévision 2012 :

- la taxe affectée au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) : 17 millions d'euros ;

¹⁷⁴ Comme le précise le site de l'INRAP, le FNAP « a principalement pour objet de financer les subventions pouvant être accordées par l'Etat aux aménageurs impécunieux pour leur permettre d'assumer le coût des fouilles, ainsi que les prises en charge du coût des fouilles induites par la construction de logements locatifs aidés –au prorata de la SHON effectivement destinée à cet usage- et les constructions de logements réalisés par une personne physique pour elle-même y compris dans le cadre d'un lotissement et d'une ZAC qui sont arrêtées par le préfet de région ».

¹⁷⁵ En application des dispositions de l'article L. 524-8 du Code du patrimoine, la redevance est payée au comptable du Trésor qui la reverse (après prélèvement de la part destinée au FNAP) au bénéficiaire mentionné sur le titre de recettes, c'est-à-dire à la personne qui réalise les diagnostics. Conformément à l'article L. 523-1 du Code du patrimoine, le diagnostic est réalisé par l'INRAP. Toutefois, « Les services archéologiques qui dépendent d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales établissent, sur décision de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement, dans les mêmes conditions que l'établissement public, les diagnostics d'archéologie préventive relatifs à :

« a) Soit une opération d'aménagement ou de travaux réalisée sur le territoire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales ;

« b) Soit, pendant une durée minimale de trois ans, l'ensemble des opérations d'aménagement ou de travaux réalisées sur le territoire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales » (article L. 523-4 du Code du patrimoine).

¹⁷⁶ En pratique, l'article 63 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Culture » et examiné par nos collègues rapporteurs spéciaux Yann Gaillard et Aimeri de Montesquiou dans leur rapport spécial sur les crédits de la mission « Culture » procède à une réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP), prise en compte dans le plafond 2013 de la RAP (cf. infra, sur le plafond de la RAP).

- la fraction de la surtaxe IFER¹ radiofréquence perçue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : 4,8 millions d'euros ;

- la fraction de la surtaxe IFER radiofréquence perçue par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) : 2 millions d'euros ;

Enfin, deux taxes auraient un moindre rendement en 2013 qu'en 2012 :

- la taxe pour les frais de chambre de commerce et d'industrie adossée à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, perçue par les chambres de commerce et d'industrie : 838 millions d'euros (- 21 millions d'euros par rapport à 2012 : 859 millions d'euros) ;

- les redevances cynégétiques perçues par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage : 69,1 millions d'euros (- 0,3 million d'euros par rapport à 2012 : 69,4 millions d'euros).

Taxes entrant dans le champ du plafonnement en 2013

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Evaluation prévisionnelle de recettes pour 2013
Surtaxe IFER radiofréquence	Agence nationale des fréquences (ANFR)	2
Surtaxe IFER radiofréquence	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	5
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus	Agence de services et de paiement (ASP)	20
Taxe pour frais de chambres d'agriculture	Chambres d'agriculture	297
Taxe additionnelle à la CVAE ¹	Chambres de commerce et d'industrie	838
Taxe additionnelle à la CFE ²	Chambres des métiers et de l'artisanat	286
Taxe affectée au CTIFL ³	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes	17
Taxe sur les transactions financières	Fonds de solidarité pour le développement	60
Taxe d'abattage	FranceAgriMer	84
Redevance d'archéologie préventive	Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) et collectivités	83
Redevances cynégétiques	Office national de la chasse et de la faune sauvage	69
	TOTAL	1 761

Source : tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

¹ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

² Cotisation foncière des entreprises.

³ Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes.

Taxe sortant du champ du plafonnement en 2013

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Evaluation prévisionnelle de recette pour 2013
Taxe sur les distributeurs	Centre national de la cinématographie (CNC)	- 247

Source : projet de loi de finances pour 2013

Le plafond des taxes affectées aux **chambres de commerce et d'industrie** (soit 819 millions d'euros) et aux **chambres des métiers et de l'artisanat** (soit 280 millions d'euros) est inférieur aux prévisions 2013 respectivement de 19 millions d'euros pour les chambres de commerce et d'industrie, et de 6 millions d'euros pour les chambres des métiers et de l'artisanat, soit **une économie prévisionnelle totale correspondant à l'application du mécanisme d'écêtement à hauteur de 25 millions d'euros.**

La fixation du montant du plafond ne semble pas avoir été décidée en fonction de l'évolution prévisionnelle du montant des taxes : dans un cas (pour les chambres de commerce et d'industrie), le rendement de la taxe en 2013 devrait diminuer de 21 millions d'euros en 2012 ; dans l'autre cas (pour les chambres des métiers et de l'artisanat), le rendement de la taxe augmenterait de près de 64 millions d'euros.

Pour les autres opérateurs et organismes entrant dans le champ du plafonnement, le montant du plafond 2013 correspond au moins aux prévisions de recettes en 2013. Pour trois de ces opérateurs et organismes, le plafond est même supérieur aux prévisions de recettes :

- pour la redevance d'archéologie préventive, le plafond (122 millions d'euros) est significativement supérieur (de 38,7 millions d'euros) à la prévision de recettes 2013 (soit 83,3 millions d'euros)¹ ;

- pour la fraction de la surtaxe IFER radiofréquence perçue par l'ANSES, le plafond (6 millions d'euros) dépasse de 1,2 millions d'euros le rendement attendu de la taxe en 2013 (4,8 millions d'euros) ;

- pour les redevances cynégétiques perçues par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le plafond (72 millions d'euros) dépasse également de 2,9 millions d'euros la prévision de recettes en 2013 (soit 69,1 millions d'euros).

B. LA MODIFICATION DU PLAFOND DE PLUSIEURS TAXES AFFECTÉES DÉJÀ PLAFONNÉES EN 2012

Le I du présent article tend également à **actualiser le plafond des taxes affectées** qui sont déjà incluses dans le champ du plafonnement en 2012 :

- **le niveau du plafond** fixé en 2012 **est maintenu pour 38 des 46 taxes déjà visées** par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 ;

- le plafond de 8 autres taxes est modifié par rapport au plafond fixé en 2012, conduisant au total à une diminution de 7,8 millions d'euros des ressources qu'auraient perçus ces organismes sans plafonnement, comme le détaille le tableau ci-après.

La diminution du plafond concerne principalement l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

¹ Cette augmentation résulte de l'extension de l'assiette de la redevance d'archéologie préventive, proposée à l'article 63 du présent projet de loi de finances. Comme l'expliquent nos collègues Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou, rapporteurs spéciaux de la mission « Culture », dans leur commentaire de l'article 63 du présent projet de loi de finances, cet article « prévoit la suppression de l'exonération de redevance d'archéologie préventive des constructions individuelles réalisées pour elle-même par une personne physique. (...) **Le montant de la recette procurée par la redevance est par nature incertain**, puisque lié au nombre des demandes d'autorisation de construire déposées au cours de l'année considérée. Notons toutefois que **l'estimation de la recette procurée par la suppression de cette exonération, soit 30 millions d'euros, représente près du double du chiffre présenté l'année dernière par le Gouvernement lors de la discussion de l'amendement tendant à l'instituer (18 millions d'euros)** ». En prévoyant un **plafond supérieur de 38,7 millions d'euros** au rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP) **hors extension de l'assiette**, le présent article fixe un plafond sensiblement supérieur au rendement estimé de cette mesure (soit 30 millions d'euros), ce qui devrait **en principe ne pas conduire à un écrêtement en 2013**. Mais les incertitudes sur le rendement de la mesure proposée à l'article 63 du présent projet de loi de finances ne permettent pas d'exclure la possibilité d'un écrêtement en 2013.

Révision en 2013 des plafonds applicables en 2012

(en millions d'euros)

Taxe affectée	Affectataire	Plafond 2012 (1)	Prévision 2013 (2)	Plafond 2013 (3)	Evolution du plafond (3) – (1)	Ecrêtement (3) – (2)
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,7	2,9	2,9	+ 0,2	0
Taxe sur le lait et les produits laitiers	FranceAgriMer	15,0	14,8	14,8	- 0,2	0
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation	Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	109,0	108,8	108,0	- 1,0	- 0,8
Taxe sur les embauches de travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	34,0	30,0	29,0	- 5,0	- 1,0
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7,5	8,0	7,0	- 0,5	- 1,0
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	4,0	4,0	1,5	- 2,5	- 2,5
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1,0	1,5	0,5	- 0,5	- 1,0
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	5,5	5,5	4,0	- 1,5	- 1,5
Total		178,7	175,5	167,7	- 11,0	- 7,8

Source : loi de finances initiale pour 2012 et projet de loi de finances pour 2013

Toutefois, les ressources correspondant à l'écêtement des taxes proviennent essentiellement d'un autre mécanisme. En effet, **le maintien du plafond entre 2012 et 2013**, alors que les recettes affectées sont le plus souvent dynamiques et que le plafond voté en 2012 était en général proche du rendement attendu des taxes, **explique principalement l'écêtement total des**

recettes de 81,9 millions d'euros, pour les taxes qui étaient déjà sous plafond en 2012. Cet écrêtement s'ajoute à celui à hauteur de 25 millions d'euros pour les taxes entrant dans le champ du plafonnement, portant le montant prévisionnel **total des écrêtements en 2013 à 106,9 millions d'euros**, ce qui dépasse à la fois le montant prévisionnel des écrêtements figurant dans la loi de finances initiale pour 2012 (94,6 millions d'euros) que l'estimation révisée de ces écrêtements pour 2012, au moment de l'élaboration du présent projet de loi de finances (79,4 millions d'euros).

Le tableau ci-après détaille la répartition des 81,9 millions d'euros d'écrêtement prévu en 2012 pour les taxes déjà plafonnées en 2012.

A l'exception du CNC, alimenté par plusieurs taxes affectées dont une seule était plafonnée en 2012 (la fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision) et ne l'est plus dans le projet de loi de finances pour 2013, **tous les opérateurs et organismes dont les taxes ont été écrêtées en 2012 verraient à nouveau leurs taxes affectées écrêtées en 2013, et suivant des montants toujours supérieurs ou égaux à ceux de 2012.**

Par ailleurs, **trois autres taxes**, qui ne devraient pas être écrêtées en 2012, le seraient en 2013 : la TGAP perçue par l'ADEME ; la taxe pour le développement des industries des matériaux de construction perçue par le CERIB et le CTMNC ; la taxe pour le développement des industries de cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure perçue par le CTC.

Au total, **les écrêtements les plus importants en 2013**, parmi les opérateurs et organismes qui étaient déjà dans le champ du plafonnement en 2012, **concernent :**

- **la Société du Grand Paris** (l'écrêtement en 2013 atteindrait **26 millions d'euros**, contre 8 millions d'euros en 2012) ;

- **l'ADEME (16,4 millions d'euros en 2013 ;** la taxe affectée à cet opérateur ne devrait pas être écrêtée en 2012) ;

- le Centre national pour le développement du sport (9,5 millions d'euros en 2013, contre 4,3 millions d'euros en 2012) ;

- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (9 millions d'euros en 2013, contre 3 millions d'euros en 2012).

**Répartition par opérateur et organisme de l'écrêtement prévisionnel en 2013
des taxes déjà plafonnées en 2012**

(en millions d'euros)

Ressource affectée	Affectataire	Ecrêtement 2012	Rendement estimé 2013	Plafond 2013	Ecrêtement 2013
Taxes affectées à la Société du Grand Paris (SGP)					
Fraction non affectée de la taxe sur les bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et leurs emplacements de stationnement (TSB)	SGP	7,0	193,0	168,0	25,0
Composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté au transport en commun en Ile-de-France de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux	SGP	1,0	61,0	60,0	1,0
<i>Sous-total toutes taxes affectées à la SGP</i>	<i>SGP</i>	<i>8,0</i>	<i>371,0</i>	<i>345,0</i>	<i>26,0</i>
Taxe générale sur les activités polluantes	Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME)	0	515,0	498,6	16,4
Taxes affectées au Centre national pour le développement du sport (CNDS)					
Prélèvement sur les paris sportifs	CNDS	4,3	37,7	31,0	6,7
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux	CNDS	0	176,6	173,8	2,8
<i>Sous-total toutes taxes affectées au CNDS</i>	<i>CNDS</i>	<i>4,3</i>	<i>255,2</i>	<i>258,2</i>	<i>9,5</i>
Droit de francisation et de navigation hors Corse	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	3,0	46,0	37,0	9,0
Taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)					
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation	OFII	3,4	108,8	108,0	0,8
Taxe sur les embauches de travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	0	30,0	29,0	1,0

Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	0,5	8,0	7,0	1,0
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	0	4,0	1,5	2,5
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	0	1,5	0,5	1,0
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	0	5,5	4,0	1,5
<i>Sous-total OFII</i>	<i>OFII</i>	<i>3,9</i>	<i>157,8</i>	<i>150,0</i>	<i>7,8</i>
Taxe pour le développement des industries	Centre technique des industries mécaniques (CETIM), Centre technique de l'industrie du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aérauliques et thermiques, Institut de soudure	1,1	75,0	70,2	4,8
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	0	19,2	16,3	2,9
Fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	Centre des monuments nationaux (CMN)	2,3	10,5	8,0	2,5
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Comité de développement et de promotion de l'habillement	0,4	11,0	10,0	1,0
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie	Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)	0,2	14,4	13,5	0,9

Taxe pour le développement des industries de cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	0	13,1	12,5	0,6
Prélèvement sur la fraction CRMA ¹⁸¹ de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises pour frais des chambres des métiers et de l'artisanat	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	0,3	10,2	9,9	0,3
Fraction des prélèvements sociaux sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	0,2	5,2	5,0	0,2
Fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	55,7	247,0	Pas de plafond	0
Total*		79,4	3 026,1	2 772,6	81,9

PS : seuls figurent dans ce tableau les taxes écrêtées en 2013. Toutefois, quand plusieurs taxes sont affectées à un même opérateur ou organisme, le sous-total de l'ensemble des taxes (y compris celles non écrêtées) affectées à cet opérateur ou organisme est indiqué, afin d'apporter une vision consolidée de la part de l'écrêtement dans le total des taxes affectées à cet opérateur ou organisme.

** Y compris taxes plafonnées en 2012 mais non écrêtées en 2012, ne figurant pas dans le présent tableau*

Source : commission des finances, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013

C. LES AUTRES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Les paragraphes **II** et **V à X** du présent article opèrent des modifications de coordination dans les différents codes et textes législatifs, en conséquence des modifications du champ du plafonnement proposé au I.

Les **III** et **IV** procèdent à des ajustements du régime de certaines taxes :

- le **III** tend à simplifier les modalités d'affectation à l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) de la fraction des taxes générales sur les activités polluantes (TGAP), en modifiant le mode de calcul de la TGAP sous un même plafond (498,6 millions d'euros, soit un montant identique à celui fixé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012) ;

- le **IV** propose d'élargir l'assiette des ressources affectées à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis ou confisqués (AGRASC) aux sommes confisquées par l'agence, afin de lui permettre de disposer de ressources suffisantes sans modifier le plafond fixé à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

¹⁸¹ *Chambres régionales des métiers et de l'artisanat.*

Le XI prévoit une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013.

D. DES DISPOSITIONS S'INSCRIVANT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les dispositions proposées au présent article s'inscrivent dans le cadre fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (PLPFP) :

- l'article 5 du PLPFP inclut le plafond des taxes affectées dans le périmètre des normes de dépenses ;

- l'article 11 du PLPFP fixe **des objectifs minimaux de réduction du plafond des taxes affectées** : 126 millions d'euros en 2013 ; 200 millions d'euros en 2014 et 400 millions d'euros en 2015 ;

- enfin, un rapport d'évaluation, prévu par l'article 20 du PLPFP et en vue d'une remise au Parlement avant le 30 juin 2013, pourrait notamment conduire à élargir le champ du plafonnement des ressources affectées.

S'agissant de **l'objectif de réduction du plafond des taxes affectées fixé à - 126 millions d'euros en 2013** par l'article 11 du PLPFP, celui-ci est atteint très exactement à cette hauteur selon l'étude d'impact du présent article, qui le décompose en faisant état des évolutions suivantes :

- **une baisse du plafond** des ressources affectées aux opérateurs et organismes qui figuraient déjà dans le champ du plafonnement en 2012, soit **- 11 millions d'euros**, concernant principalement **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, cf. supra)** ;

- **une baisse de - 25 millions d'euros** du plafond des **taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie et aux chambres des métiers et de l'artisanat**, par rapport à leurs prévisions de ressources en 2013, et qui entrent cette année dans le champ du plafonnement (cf. *supra*) ;

- **une hausse de + 60 millions d'euros** du plafond correspondant à l'affectation d'une partie de la **taxe sur les transactions financières** au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) ;

- **un prélèvement de - 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC.**

Par conséquent, même si le présent article supprime cet opérateur de la liste de ceux qui sont soumis à l'écrêtement des taxes qui leur sont affectées mais, le Gouvernement tient tout de même compte du prélèvement sur le fonds de roulement du CNC dans l'évaluation de l'évolution du plafond des taxes affectées entre 2012 et 2013.

Le Gouvernement note d'ailleurs, dans l'évaluation préalable du présent article, que « *pour mémoire, le prélèvement sur le fonds de roulement du CNC ne porte que sur 2013. Aussi, pour la construction du PLF 2014, il conviendra de dégager des économies nouvelles équivalentes à ce rendement*

temporaire de 150 millions d'euros pour maintenir le plafond fixé pour cet exercice dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017 ». Autrement dit, si à compter de 2014, le CNC ne contribuait plus à l'effort global des opérateurs pour au moins 150 millions d'euros par an, un effort supplémentaire de même montant devrait être demandé aux autres opérateurs et organismes bénéficiant de taxes affectées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des amendements rédactionnels ou de précision, l'Assemblée nationale a adopté les amendements suivants au présent article :

- sur l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, un amendement tendant à inclure dans le champ du plafonnement la **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises**, affectée aux chambres de commerce et d'industrie (le plafond s'élève à 549 000 euros) ;

- sur l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement supprimant du champ du plafonnement une taxe affectée à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer [**FranceAgrimer**], dont l'assiette est constituée par le dépassement de la quantité de référence individuelle des producteurs de lait ; en effet, le Gouvernement a indiqué qu'il mettrait fin à ce dispositif, dont la Commission européenne a considéré qu'il constituait une violation du droit communautaire. Le plafond de cette taxe avait été fixé à 14,8 millions d'euros par la loi de finances initiales pour 2012.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La participation des opérateurs de l'Etat à l'effort de maîtrise des dépenses publiques traduit un engagement du Président de la République. Le montant plafonné des taxes affectées doit ainsi entrer, à compter de 2013, dans le champ des dépenses de l'Etat devant être stabilisées en valeur, conformément aux dispositions de l'article 5 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Par ailleurs, l'article 11 du PLPPF fixe des objectifs minimums de réduction du plafond des taxes affectées pour les années 2013, 2014 et 2015.

Des incertitudes pèsent sur le rendement de certaines taxes mises sous plafond, comme le montrent les décalages entre les prévisions de la loi de finances initiale sur 2012 et les estimations révisées figurant dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens », qui rappelle lui-même qu'il ne s'agit encore que d'estimations, dans l'attente des données définitives en exécution. C'est pourquoi le rapport d'évaluation prévu par l'article 20 du projet de loi de

programmation apportera des éclairages utiles et attendus sur la qualité de l'évaluation prévisionnelle du rendement attendu des taxes, ainsi que sur la fixation de leur plafond.

Notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait déjà souligné, dans le cadre de travaux consacrés aux agences de sécurité sanitaire, que « *l'affectation de taxes à des opérateurs de l'Etat constitu(ait) une entorse à l'esprit de la LOLF* »¹⁸² et entraînait une sous-optimisation des moyens alloués aux opérateurs, ainsi qu'un moindre pilotage par l'Etat.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des finances avait déjà approuvé le principe du plafonnement et de l'écrêtement des taxes affectées aux opérateurs et à d'autres organismes de l'Etat, en observant que les taxes affectées, souvent dynamiques, peuvent inciter les affectataires à indexer le rythme de leurs dépenses sur celui de leurs recettes, d'autant plus que les autres entités de l'Etat sont soustraites à la régulation budgétaire.

Par ailleurs, comme le relevait encore notre collègue Nicole Bricq l'année dernière, « *l'aisance financière de certains opérateurs conduit leur ministère de tutelle à leur transférer certaines dépenses budgétaires. Cette externalisation donne au ministère (soumis à une discipline budgétaire plus stricte) des marges de manoeuvre supplémentaires, et constitue un point de fuite puisque les opérateurs sont situés hors du champ de la norme de dépense* ».

L'élargissement du champ de plafonnement à d'autres opérateurs de l'Etat et organismes chargés d'une mission de service public, tel que proposé par le présent article, va dans le sens d'une participation effective de tous les acteurs publics à l'effort de redressement des comptes.

Il importera cependant à l'avenir de bien analyser les conséquences de l'inclusion des plafonds des taxes affectées dans la norme de dépense de l'Etat, ainsi que la pertinence d'un objectif annuel de baisse du plafond – tel qu'il figure dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. En effet, si les plafonds devaient être fixés, comme c'était parfois le cas en 2012, sur la base de prévisions de recettes trop optimistes, ce sont les dépenses des missions qui devraient « absorber », par un surcroît d'économies, les effets de ces plafonds fixés à des niveaux qui ne correspondront pas à des dépenses effectives des opérateurs.

¹⁸² Rapport d'information n° 355 sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire (2006-2007) de Madame Nicole Bricq au nom de la commission des finances du Sénat.

ARTICLE 27

(Art. 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

**Affectation d'une fraction de la taxe sur les transactions financières
à l'aide publique au développement**

Commentaire : le présent article affecte 10 % du produit de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement, dans la limite de 60 millions d'euros pour l'année 2013, porté à 100 millions d'euros en 2014 et 160 millions d'euros en 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

La taxe sur les transactions financières (TTF), codifiée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts (CGI), a été créée par l'article 5 de la première loi de finances rectificative pour 2012¹⁸³.

Il s'agit d'une **taxe sur les opérations d'achat d'actions de sociétés françaises** dont la capitalisation boursière dépasse 1 milliard d'euros au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. **Son taux, initialement fixé à 0,1 %, a été doublé par l'article 7 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012¹⁸⁴**. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} août 2012.

Son rendement attendu est estimé à environ à 1,6 milliard d'euros en année pleine. Il s'agit d'une **recette du budget général de l'Etat**.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT

Le fonds de solidarité pour le développement (FSD) a été créé par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005¹⁸⁵, afin de gérer le produit de la « taxe de solidarité sur les billets d'avion », c'est à dire la majoration de la taxe de l'aviation civile, prévue au VI de l'article 302 *bis* K du CGI, mise en place par le même article 22.

L'instauration de cette taxe se situait dans le prolongement de la réflexion sur la recherche de mécanismes innovants de financement de l'aide publique au développement, alimentée notamment par le « groupe de travail

¹⁸³ Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹⁸⁴ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹⁸⁵ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

sur les nouvelles contributions financières internationales », présidé par Jean-Pierre Landau.

Le FSD a pour objet de contribuer « au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement ».

Géré par l'Agence française de développement (AFD), opérateur pivot de l'aide française au développement, ce fonds est régi par le décret du 12 septembre 2006¹⁸⁶, qui prévoit notamment un comité de pilotage, qui veille à la bonne gestion du fonds, et la conclusion d'une convention entre l'Etat et l'AFD sur les modalités de gestion et de suivi du FSD.

L'article 1^{er} du décret précise l'utilisation des ressources affectées au fonds. Ainsi, les recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion sont utilisées pour « *le remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim), pour le financement du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et pour la facilité internationale d'achat de médicaments (UnitAid)* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 précitée, afin de prévoir que **le FSD perçoit 10 % du produit de la TTF, dans la limite d'un plafond** prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui établit les sommes maximales pouvant être versées à des opérateurs au titre des taxes affectées.

En pratique, l'article 26 du présent projet de loi de finances fixe le **plafond de la TTF affectée au FSD à 60 millions d'euros en 2013**. Il a vocation à être porté à 100 millions d'euros en 2014 et 160 millions d'euros à partir de l'année 2015.

Pour l'année 2013, les 60 millions d'euros seraient répartis entre 30 millions au titre de « l'initiative eau » et 30 millions au titre de la lutte contre le Sida.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹⁸⁶ Décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le fonds de solidarité pour le développement pris en application de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 instaurant une contribution de solidarité sur les billets d'avion.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article reprend l'engagement du Président de la République, exprimé le 20 juin dernier dans le cadre de la Conférences des Nations unies sur le développement durable (« Rio + 20 »), qu'une partie des revenus de la taxe sur les transactions financières soit affectée au développement.

Il répond à la préoccupation récurrente, exprimée notamment par de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), que l'aide publique au développement dispose d'une ressource stable et de long terme, quand les fonds destinés à l'aide publique au développement ont tendance à fluctuer de façon moins prévisible.

Afin de ne pas peser excessivement sur l'impératif de redressement des comptes publics – auquel tous les ministères ont été appelés à contribuer, en dehors des priorités tracées par le chef de l'Etat sur la sécurité, la justice et l'éducation – le montant affecté au FSD croîtra progressivement, pour passer de 60 millions d'euros en 2013 à 100 millions d'euros en 2014 et enfin 160 millions d'euros en 2015.

Enfin, **l'affectation d'une partie de cette taxe à l'aide publique au développement doit également être vue comme un moyen d'inciter d'autres pays à suivre cette voie**. Cela est spécialement vrai pour les pays de l'Union européenne, la commission ayant présenté en septembre 2011 une proposition de taxe sur les transactions financières dans les 27 Etats membres de l'Union.

Cette taxe pourrait voir rapidement le jour, sous la forme d'une coopération renforcée réunissant 11 pays¹⁸⁷, faute d'un accord plus large, conformément aux termes du pacte pour la croissance et l'emploi conclu lors du sommet européen des 28 et 29 juin dernier. Le Parlement européen a souhaité qu'une partie des recettes de cette taxe soit affectée aux politiques de développement¹⁸⁸.

¹⁸⁷ *Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Portugal, Slovaquie, Slovénie.*

¹⁸⁸ *Résolution législative du Parlement européen du 23 mai 2012 sur la proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE.*

ARTICLE 28

Prélèvement exceptionnel de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Commentaire : cet article tend à opérer pour 2013 un prélèvement exceptionnel de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC.

I. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU CNC

A la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes a réalisé, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une enquête sur la gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Ces travaux, qui ont donné lieu à la publication récente d'un rapport d'information de notre collègue Aymeri de Monstesquiou, rapporteur spécial de la mission « Culture », détaillent le modèle économique de cet opérateur.

A. LE SOUTIEN AUX SECTEURS CINÉMATOGRAPHIQUE ET AUDIOVISUEL, CŒUR DE MISSION DU CNC

Créé par la loi du 25 octobre 1946, puis réformé en 2009¹⁸⁹, le CNC est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture.

Doté de l'autonomie financière, le CNC jouit de la personnalité morale. Il exerce, dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée (notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo), les missions suivantes¹⁹⁰ :

- observer l'évolution des professions et activités du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée, leur environnement technique, juridique, économique et social, ainsi que les conditions de formation et d'accès aux métiers concernés ;

- contribuer, dans l'intérêt général, au financement et au développement du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée et en faciliter l'adaptation à l'évolution des marchés et des technologies. A ce titre, il mène une politique d'aides financières ;

- contrôler les recettes d'exploitation des œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels réalisées par les exploitants

¹⁸⁹ Par l'ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.

¹⁹⁰ Aux termes des articles L. 111-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée.

d'établissements de spectacles cinématographiques et par les éditeurs de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ;

- tenir les registres du cinéma et de l'audiovisuel et, dans ce cadre, centraliser et communiquer aux titulaires de droits tous renseignements relatifs aux recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles ;

- collecter, conserver, restaurer et valoriser le patrimoine cinématographique ;

- participer à la lutte contre la contrefaçon des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et des œuvres multimédia.

Le CNC est un opérateur de la mission « Culture » et, à ce titre, est rattaché principalement à l'action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture » du programme 224 et, subsidiairement, aux actions 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » et 6 « Action culturelle internationale ».

De plus, et de façon atypique, le CNC exerce des compétences régaliennes de nature réglementaire pour le compte de l'Etat.

B. UN PILOTAGE PAR LA RECETTE

1. Le CNC est, à hauteur de 93 %, financé par des taxes affectées

a) Le CNC est financé majoritairement par trois taxes

A titre principal, le CNC est financé par des taxes affectées. Parmi celles-ci, les trois plus importantes sont :

- la taxe sur les entrées dans les salles de cinéma (TSA) ;

- la taxe sur les services de télévision (TST), dont on distingue deux « branches » :

* d'une part, la plus ancienne (1986), la TST « éditeurs » à laquelle sont assujetties les chaînes de télévision ;

* d'autre part, la TST « distributeurs » qui frappe, depuis 2008, les distributeurs qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur : soit les chaînes auto-distribuées (Canal +), les services de diffusion par câble (Numéricâble) et par satellite, la télévision numérique terrestre, les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile ;

- la taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande.

Rendement des trois principales taxes affectées au CNC

Taxe	Rendement (2011)
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	127,8 millions d'euros
Taxe sur les services de télévision (TST)	583,3 millions d'euros
Taxe sur la vidéo et les services de vidéo à la demande	38,5 millions d'euros

Source : *Cour des comptes – enquête demandée par la Commission des finances du Sénat sur la gestion et le financement du CNC*

D'autres recettes à caractère fiscal, de montant plus marginal, abondent également le CNC :

- d'une part, la taxe perçue sur les producteurs, distributeurs, exploitants et diffuseurs de contenus pornographiques ou d'incitation à la violence ;

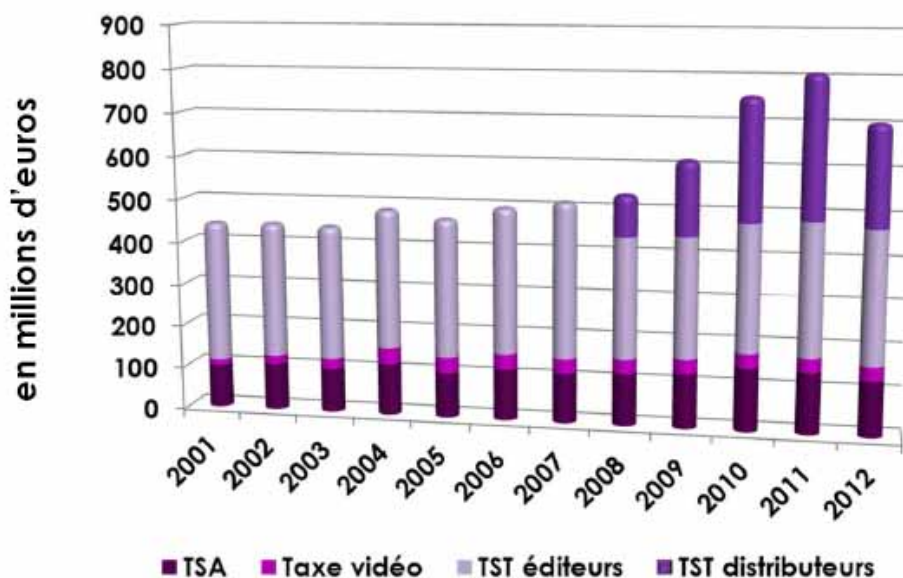
- d'autre part, le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) contre les éditeurs de services de télévision.

Enfin, au-delà des taxes affectées, le CNC bénéficie aussi, mais dans une moindre part, de ressources propres.

b) Des recettes fiscales particulièrement dynamiques

Les ressources du CNC sont globalement très dynamiques. Entre 2007 et 2011, elles ont augmenté de 46,3 %, passant de 528 millions d'euros à 867 millions d'euros. Cette évolution s'appuie très majoritairement sur la forte hausse des taxes affectées, notamment de la TST, qui représente aujourd'hui 73 % des ressources totales du CNC. Depuis dix ans, le produit de cette taxe a crû de 303 millions d'euros (soit + 92,3 %), dont 253 millions d'euros entre 2008 et 2011.

Evolution des principales taxes affectées au CNC



Source : Cour des comptes

S'agissant de la part « distributeurs » de la TST, une incertitude pèse sur son rendement futur en raison, d'une part, des comportements d'optimisation des opérateurs assujettis et, d'autre part, de la question de la compatibilité de cette taxe avec le droit communautaire. Selon la Cour des comptes, les pertes de recettes associées à ces deux phénomènes apparaissent cependant limitées à court terme¹⁹¹.

2. Fort du dynamisme de ses recettes, le CNC a multiplié les aides au secteur

Le CNC alloue ces aides, à parts égales, entre :

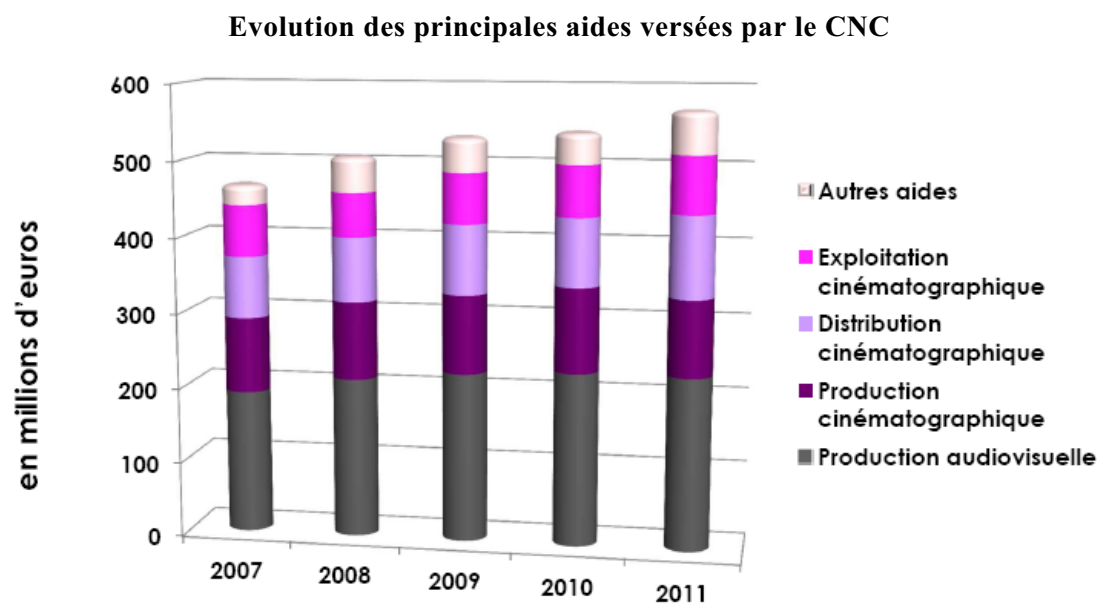
- d'une part, des mécanismes automatiques (qui s'apparentent à des « dépenses de guichet ») et qui visent à consolider le tissu industriel existant : ces aides reposent sur le principe de la « constitution de droits de tirage »¹⁹² au profit de producteurs, distributeurs, exploitants et éditeurs de vidéo, à due concurrence des recettes générées par l'exploitation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

¹⁹¹ Sur ce point, votre rapporteur général renvoie au rapport d'information de notre collègue Aymeri de Montesquiou, réalisé à la suite d'une enquête demandée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relative à la gestion et au financement du CNC.

¹⁹² Enquête précitée demandée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relative à la gestion et au financement du CNC.

- d'autre part, des soutiens sélectifs (ou « dépenses discrétionnaires ») qui ont pour principale finalité de favoriser la diversité et le « *renouvellement des talents* »¹⁹³ : ces aides sont accordées après examen des projets par une commission de professionnels.

L'ensemble des soutiens accordés par le CNC ont augmenté de 23 % entre 2007 et 2011, passant de 468 millions d'euros à 575 millions d'euros.



Source : Cour des comptes

C. UNE « AISANCE FINANCIÈRE » QUI SE TRADUIT PAR UN FONDS DE ROULEMENT ÉLEVÉ

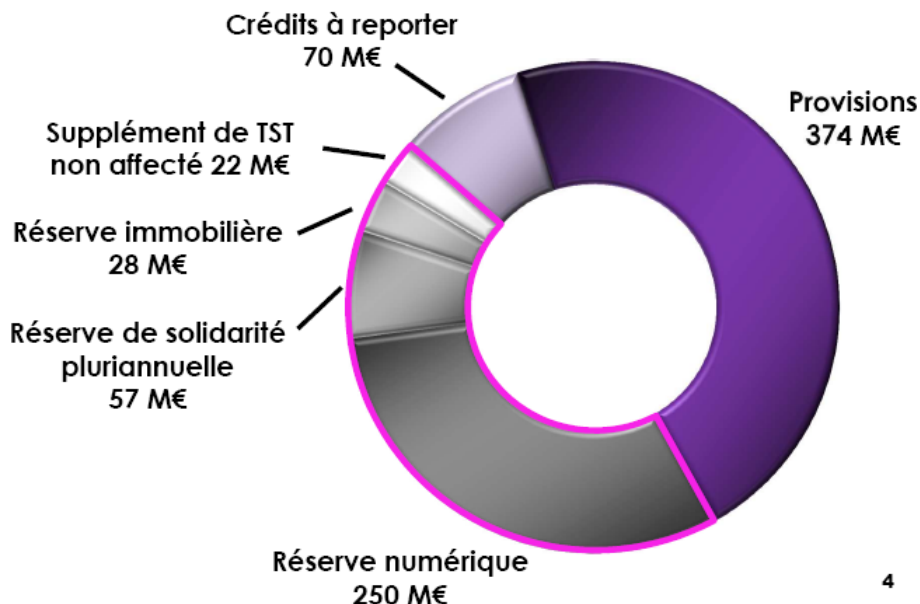
L'analyse financière de l'opérateur par la Cour des comptes, dans son enquête précitée, a révélé une situation « d'aisance budgétaire » incontestable du CNC.

A cet égard, c'est sans doute l'analyse du fonds de roulement qui illustre le mieux l'aisance financière du CNC, et ce « *indépendamment des engagements souscrits par l'opérateur auprès des professionnels au titre de son activité de soutien* ».

Ainsi, une fois neutralisé l'effet de ces provisions dans le calcul du fonds de roulement, celui-ci demeure élevé, en hausse constante depuis 2008. En 2011, il s'élève à 800 millions d'euros et représente plus de cinq mois de fonctionnement de l'établissement.

¹⁹³ Enquête précitée demandée à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relative à la gestion et au financement du CNC.

Décomposition du fonds de roulement du CNC : environ 800 millions d'euros au 31 décembre 2011



Source : Cour des comptes

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT DU CNC...

Le présent article propose d'opérer, pour 2013, un prélèvement de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC.

Celui-ci sera effectué en plusieurs tranches, selon un calendrier fixé par décret.

Enfin, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions afférents seront régis selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent à la taxe sur les salaires.

Ce prélèvement portera essentiellement sur les réserves du CNC destinées à financer le plan de numérisation des salles et des œuvres cinématographiques, et non sur les provisions constituées pour faire face aux engagements du Centre au titre des dispositifs de soutien.

En effet, selon l'évaluation préalable du présent article, « *le niveau de la contribution exceptionnelle du CNC [...] tient compte des ressources disponibles au sein du fonds de roulement de l'établissement [...] sans remettre en cause les engagements du Centre liés à son activité de soutien, (provisions et restes à payer)* ».

Il est à noter que, sur les 250 millions d'euros mis en réserve pour le plan de numérisation (*cf.* graphique précédent), les sommes décaissées à ce titre sont aujourd'hui très faibles (de l'ordre de 35 millions d'euros).

B. ... EN CONTREPARTIE D'UNE EXONÉRATION DU MÉCANISME DE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS

Le présent article ne peut, cependant, être considéré indépendamment des dispositions de l'article 26 du présent projet de loi de finances qui excluent définitivement le CNC du dispositif d'écrêtement des taxes affectées aux opérateurs.

Le Centre bénéficiait, déjà d'un « traitement de faveur » puisque seule la part « distributeurs » de la TST était concernée par le dispositif adopté en loi de finances pour 2012.

Alors que l'article 26 précité a pour objet, selon son exposé des motifs, de « *procéder à l'élargissement du périmètre des affectations encadrées par une autorisation annuelle soumise au Parlement en loi de finances* », il exclut le CNC de ce dispositif élargi.

D'après l'évaluation préalable de l'article 26, le prélèvement sur le fonds de roulement du CNC est intégré dans le dispositif de régulation des ressources affectées aux opérateurs et participe au respect de l'objectif de réduction des plafonds des taxes affectées aux opérateurs fixé à l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Régulation des ressources affectées

(en millions d'euros)

	Plafond 2012 ou rendement 2013	Mesures	Plafond nouveau
Taxes plafonnées en LFI 2012	3 013	-11	3 002
Office français de l'immigration et de l'intégration		-11	
Taxes entrant dans le champ en 2013	1 515	-25	1 490
Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et d'artisanat		-25	
Affectations nouvelles	-	+60	60
Taxe sur les transactions financières au fonds de solidarité pour le développement		+60	
Autres mesures de régulation des ressources affectées		-150	-150
Prélèvement sur le fonds de roulement du CNC		-150	
Total régulation des ressources affectées	4 528	-126	4 402

Source : évaluation préalable de l'article 26

Le Gouvernement note cependant, dans l'évaluation préalable de l'article 26 du présent projet de loi de finances, que *« pour mémoire, le prélèvement sur le fonds de roulement du CNC ne porte que sur 2013. Aussi, pour la construction du PLF 2014, il conviendra de dégager des économies nouvelles équivalentes à ce rendement temporaire de 150 millions d'euros pour maintenir le plafond fixé pour cet exercice dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017 »*.

*

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de précision de M. Eckert, tendant à prévoir que le prélèvement sur le fonds de roulement du CNC est *« recouvré et contrôlé selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur les salaires »*.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des travaux de votre commission des finances, qui s'interroge, depuis plusieurs années, sur le financement du CNC et sur les limites de l'affectation de taxes aux opérateurs.

La récente enquête de la Cour des comptes sur le CNC a confirmé les limites d'un « pilotage par la recette » propre à cet opérateur : *« sauf à tenir pour irréfutable l'idée selon laquelle le dynamisme d'un secteur emporte la nécessité de lui affecter toujours plus d'argent public et donc d'en faire une priorité de politique publique d'un rang supérieur à toutes les autres priorités gouvernementales, la justification de cette augmentation continue des aides reste à établir »*.

Lors de l'audition pour suite à donner à cette enquête, organisée par votre commission des finances, le 3 octobre dernier, les magistrats de la Cour des comptes relevaient, à cette occasion, que *« le fonds de roulement de l'établissement, qui s'élevait à 800 millions d'euros au 1^{er} janvier 2012, doit certes permettre d'honorer des engagements - provisions, crédits à reporter - mais il existe d'incontestables marges de redéploiement et des réserves budgétaires libres d'affectation. »*

En vertu d'une analyse de même nature, le présent article propose un prélèvement sur le fonds de roulement du CNC.

ARTICLE 29

(Art. L. 311-13 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Renforcement de l'équité des taxes sur les titres délivrés aux étrangers

Commentaire : le présent article modifie le niveau des taxes acquittées par les étrangers ou leurs employeurs, en diminuant les taxes de primo-délivrance et en augmentant celles de renouvellement ainsi que les taxes acquittées par les employeurs, pour en assurer une répartition plus équitable selon le type de document délivré et la situation personnelle du demandeur.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME DE TIMBRES ET DE CONTRIBUTIONS COMPLEXE ET PLUSIEURS FOIS RÉVISÉ

Les taxes relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sont de deux types : il s'agit, d'une part, de l'ensemble des **taxes acquittées par les étrangers eux-mêmes pour la délivrance de leurs titres de séjour** (droits de timbre) et, d'autre part, des **contributions versées par les employeurs pour l'emploi de travailleurs étrangers**.

S'agissant des taxes acquittées par les étrangers, la loi définit, à l'article L. 331-13 et L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et à l'article 958 du code général des impôts (CGI) des fourchettes à partir desquelles le pouvoir réglementaire précise, par décret, le montant en vigueur.

Depuis la suppression du timbre « Office des migrations internationales » en 2011, les taxes s'acquittent au moyen de timbres fiscaux ordinaires.

Ces taxes ont fait l'objet de diverses modifications lors des dernières lois de finances initiales :

- L'article 155 de loi de finances pour 2009 a créé une taxe pour le **renouvellement** des titres de séjour.

Tarifs des différentes taxes acquittées par les étrangers

(en euros)

	Personnes assujetties	Fourchette définie par la loi	Tarif en vigueur
Délivrance d'un titre de séjour	Droit commun	200-385	349
	Étudiants, stagiaires	55-70	58
	Regroupement familial	100-170	116
	Réfugiés, apatrides, carte bleue européenne, travailleurs temporaires, étrangers malades, accidents du travail, anciens combattants	Gratuité	–
Renouvellement	Carte de résident	55-220	143
	Carte triennale	22-220	113
	Carte de séjour temporaire 1 an	55-220	87
	Étudiants	15-30	30
	Étudiants avec carte pluriannuelle, stagiaires	55-220	58
Document de circulation pour mineur étranger		45	45
Droit de visa de régularisation		340 (dont 110 lors de la demande)	340
Attestation d'accueil		30	30
Redevance pour regroupement familial	Algériens et réfugiés		265
Demande de naturalisation		55	55

Source : évaluation préalable annexée au présent article

- L'article 161 de la loi de finances pour 2011 a **augmenté le niveau général des taxes de délivrance et de renouvellement** pour les cartes de séjour professionnelles et les changements de statuts, et a instauré un **droit de visa de régularisation** et une **taxe pour les demandes de naturalisation**. Il a par ailleurs **baissé le niveau de la taxe pour la demande de validation d'une attestation d'accueil**.

- L'article 62 de la loi de finances pour 2012 a intégré les **salariés**, ainsi que les **changements de statut pour les étudiants**, dans le droit commun pour les taxes de primo-délivrance des titres de séjour.

A côté des taxes acquittées par les étrangers eux-mêmes, les personnes qui emploient une **main d'œuvre étrangère** permanente, temporaire ou saisonnière en situation régulière doivent s'acquitter d'une taxe, prévue à l'article L. 311-15 du CESEDA. Le montant de cette taxe est défini, pour les salariés permanents, comme un pourcentage du salaire versé, plafonné à 2,5 SMIC. Ce pourcentage, auparavant fixé à 60 %, a été ramené à **50 %** par la loi de finances pour 2011. Des montants forfaitaires (entre 50 et 300 euros) sont prévus pour les salariés temporaires et saisonniers.

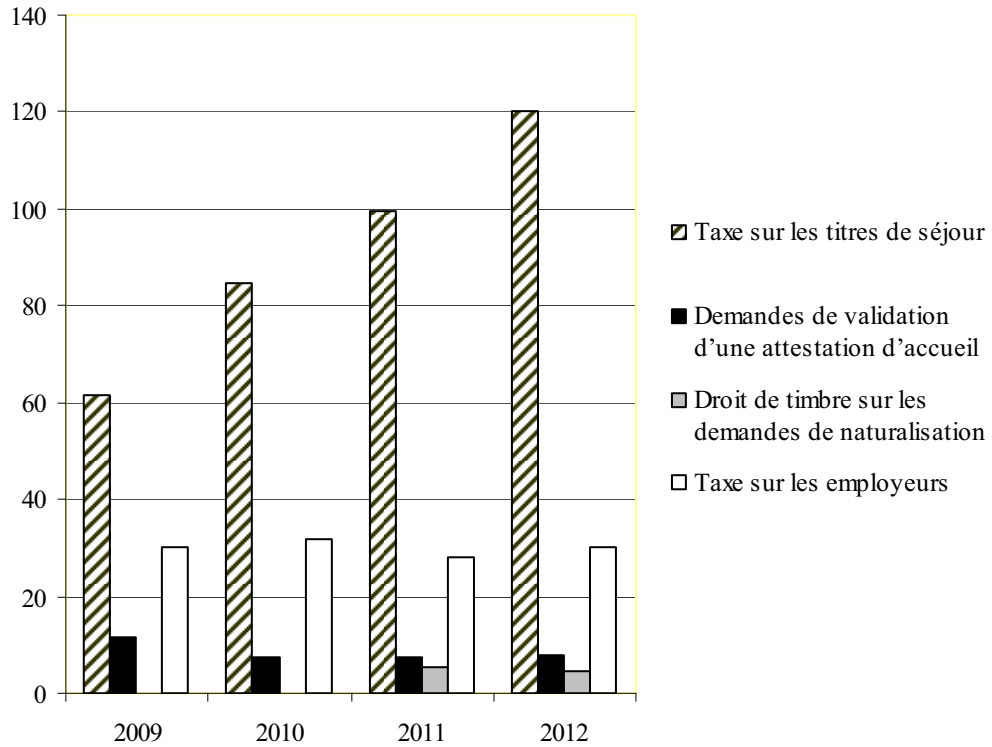
A cette taxe principale s'ajoutent deux contributions spécifiquement acquittées par les **employeurs de travailleurs étrangers en situation irrégulière** :

- la contribution spéciale (art. L. 8253-1 du code de travail) ;
- la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement (art. L. 626-1 du CESEDA).

L'ensemble des modifications récemment apportées à ces taxes acquittées par les étrangers ou leurs employeurs explique l'évolution de leur produit, qui a connu à la fois une augmentation importante et un rééquilibrage au profit des taxes de primo-délivrance.

Évolution du produit des taxes « OFII » depuis 2009

(en millions d'euros)



Catégorie de taxe	Produit en 2009	Produit en 2010	Produit en 2011	Produit estimé en 2012
Taxe sur les titres de séjour	61,7	84,8	99,4	120
Demandes de validation d'une attestation d'accueil	11,7	7,4	7,5	8
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation	–	–	5,5	4,5
Taxe sur les employeurs	30,2	32,0	28,1	30

Source : Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

B. DES TAXES AFFECTÉES À L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII) SOUS RÉSERVE D'UN PLAFOND

Le produit de l'ensemble des taxes mentionnées ci-dessus est **affecté à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, comme avant lui à l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM). Cette affectation s'effectue en pratique par des versements mensuels forfaitaires de l'État à l'office, qui sont régularisés en fonction des flux.

A cet égard, l'augmentation générale du niveau des taxes en 2010 et 2011 s'expliquait par la volonté de **prévoir un financement aux nouvelles missions de l'office**, en particulier la gestion du premier accueil des demandeurs d'asile, la validation des visas de long séjour valant titre de séjour et d'**assurer la montée en puissance des dispositifs d'intégration**.

Devant l'augmentation importante du produit de ces taxes (+ **60 millions d'euros entre 2008 et 2012**), l'article 46 de la loi de finances pour 2012 a cependant prévu de **plafonner** le montant versé à l'OFII pour chaque type de taxe. Ce plafonnement devrait jouer dès l'année 2012, en particulier pour les taxes assises sur les délivrances et le renouvellement de titres de séjour.

Produits et plafonds des taxes affectées à l'OFII

(en millions d'euros)

Catégorie de taxe	Produit estimé en 2012	Plafond OFII 2012
Délivrance ou renouvellement de titres de séjour	124,7	109
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	7,5	7,5
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation	4	5,5
Taxe sur les employeurs	30	34
Contribution spéciale	2	4
Contribution forfaitaire	0,5	1
Total	168,7	161

Source : Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'objectif du présent article est de renforcer l'équité du régime des taxes acquittées par les étrangers, en rééquilibrant le niveau de celles respectivement acquittées pour la délivrance, pour le renouvellement et pour l'emploi de travailleurs étrangers, et en aménageant certaines exonérations en fonction de la situation des demandeurs.

Ce dispositif avait été annoncé au Sénat le 27 juillet 2012 lorsque, à l'occasion de l'examen d'amendements présentés par plusieurs groupes, le ministre du budget avait déclaré : *« je vais demander aux parlementaires qui viennent d'exposer des arguments auxquels j'adhère de bien vouloir attendre la fin de l'année pour que cette question soit réglée »*.

A. UNE BAISSSE DU NIVEAU DES TAXES DE PRIMO-DÉLIVRANCE

Le présent article prévoit tout d'abord une réduction des taxes prévue pour la **délivrance des titres de séjour de droit commun**. La fourchette, aujourd'hui comprise entre 200 et 385 euros, serait fixée **entre 150 et 280 euros (alinéa 3)**. L'évaluation préalable annexée au présent article précise que la taxe sera établie par décret à **241 euros** (contre 349 euros actuellement).

Par ailleurs, le présent article prévoit d'exonérer du paiement de la taxe de primo-délivrance les **étrangers mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, mentionnés au 2° bis de l'article L. 313-11 du CESEDA (**alinéa 4**).

Enfin, les **titulaires de la carte bleue européenne**, qui correspondent à des ressortissants des pays tiers hautement qualifiés, disposant d'un revenu annuel de plus de 51 000 euros bruts et autorisés à séjourner sur le territoire pour une durée comprise entre un an et trois ans, ne sont plus exemptés du paiement de la taxe de primo-délivrance.

Évolution proposée des taxes de primo-délivrance

(en euros)

	Catégorie concernée	Tarif actuel	Tarif proposé
Délivrance du premier titre de séjour	Réfugiés, apatrides, protection subsidiaire, étrangers malades, accidents du travail, anciens combattants, travailleurs temporaires et saisonniers	0 €	SC
	Carte bleue européenne	0 €	241 €
	Mineurs « Aide sociale à l'enfance »	349 €	0 €
	Étudiant, stagiaire, rente accident du travail	58 €	SC
	« Vie privée et familiale » ¹⁹⁴	116 €	SC
	Autres titres de séjour	349 €	241 €

Source : Évaluation préalable annexée au présent article

B. UNE AUGMENTATION DU NIVEAU DES TAXES DE RENOUVELLEMENT

Pour compenser la perte de recettes liée à la baisse du montant des taxes de primo-délivrance, le présent article procède par ailleurs à une **augmentation du niveau des taxes de renouvellement**. Il s'agit essentiellement du **relèvement de la borne supérieure de la fourchette** fixée, pour la carte de résident de dix ans, par le B de l'article L. 311-13, qui passerait de **220 à 250 euros (alinéa 7)**. Cette modification permettra en effet d'aligner le montant de la taxe de renouvellement des cartes de résident sur le nouveau montant de la taxe de primo-délivrance, soit **241 euros**.

Par ailleurs, l'évaluation préalable précise que la **taxe pour le renouvellement des cartes triennales** sera également relevée, de 113 euros à 181 euros, sans que cela ne nécessite une modification législative.

Enfin, deux catégories d'étrangers seront désormais exonérées du paiement de la taxe de renouvellement de titre de séjour : les **personnes retraitées**, ainsi que les **travailleurs saisonniers (alinéa 6)**.

¹⁹⁴ Étranger entré mineur sur le territoire français dans le cadre du regroupement familial.

Évolution proposée des taxes de renouvellement

(en euros)

	Catégorie concernée	Tarif actuel	Tarif proposé
Renouvellement ou duplicata des titres de séjour	Étudiant	30 €	SC
	Stagiaire	58 €	SC
	Carte de résident de dix ans	143 €	241 €
	Dont titulaires de la carte « retraité »	143 €	0 €
	Carte triennale	113 €	181 €
	Dont saisonniers	113 €	0 €
	Carte de séjour temporaire	87 €	SC

Source : Évaluation préalable annexée au présent article

C. UNE AUGMENTATION DE LA TAXE EMPLOYEURS

Enfin, le présent article **relève le niveau de la taxe sur les employeurs de main d'œuvre étrangère en situation régulière**. Les employeurs de travailleurs étrangers, que ces derniers soient permanents, temporaires ou saisonniers, doivent en effet acquitter, en vertu de l'article L. 311-15 du CESEDA, une taxe égale à 50 % du salaire mensuel (plafonné à 2,5 SMIC). Ce **taux est porté à 55 % par l'alinéa 9** du présent article.

Par ailleurs, le présent article modifie le même article L. 311-15 afin de prévoir que les employeurs des citoyens de l'Union européenne soumis à un régime transitoire en matière de circulation des travailleurs ne sont pas redevables de la taxe. Il s'agit, à travers cette précision, d'exonérer du paiement de la taxe les employeurs de ressortissants roumains et bulgares et, ainsi de **faciliter l'insertion professionnelle des populations Roms**, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre le 22 août 2012 à la suite d'une réunion interministérielle. Le communiqué de presse du Premier ministre précisait en effet que « *pour favoriser l'insertion par l'emploi, facteur essentiel d'intégration des populations concernées, la liste des métiers ouverts aux ressortissants roumains et bulgares sera élargie et la taxe due par l'employeur à l'OFII supprimée pour ceux-ci* ».

Tableau synthétique des taxes « OFII » et des évolutions proposées

(en euros)

			Tarif actuel	Tarif proposé
Taxes fondées sur le séjour des étrangers, dues par l'étranger	Délivrance du premier titre de séjour	Étudiant, stagiaire, rente accident du travail	58 €	SC
		« Vie privée et familiale »	116 €	SC
		Mineur confié à l'ASE	116 €	0 €
		Autres titres de séjour	349 €	241
	Renouvellement ou duplicata des titres de séjour	Etudiant	30 €	SC
		Stagiaire	58 €	SC
		Carte de résident	143 €	241
		Carte triennale	113 €	181
		Carte de séjour temporaire	87 €	SC
	Délivrance, renouvellement ou duplicata des documents de circulation pour étrangers mineurs		45 €	SC
	Droit de visa de régularisation		340 €	SC ⁽¹⁾
Redevance pour regroupement familial (Algériens, réfugiés)		265 €	SC	
Taxes fondées sur l'embauche d'un travailleur étranger, due par l'employeur	Contrat d'une durée égale ou supérieure à 12 mois	Salaire inférieur ou égal à 2,5 SMIC	50 % du salaire 35h	55 % du salaire 35h
		Salaire supérieur à 2,5 SMIC	50 % de 2,5 SMIC	55 % de 2,5 SMIC
	Contrat d'une durée inférieure à 12 mois		74-210-300 €	SC
	Saisonnier	Par mois d'activité et à chaque embauche	50 €	SC
Demande de naturalisation			55 €	SC

(1) Diminution de 110 à 50 euros de la part non remboursable acquittée lors de la demande (modification apportée par l'Assemblée nationale)

Source : évaluation préalable annexée au présent article

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux principaux amendements à ce texte.

Tout d'abord, un amendement, défendu par notre collègue député Laurent Guillaume, et adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, a modifié le régime du droit de visa de régularisation, pour les étrangers en situation irrégulière qui sollicitent et obtiennent un titre de séjour.

Plus précisément, l'amendement a **réduit de 110 à 50 euros la partie du droit de visa de régularisation (d'un montant total de 340 euros) qui doit être acquittée dès la demande de titre et qui n'est pas remboursable** en cas de refus de délivrance. Cette modification permet, selon ses auteurs, de limiter ce qui *« peut être considéré comme une entrave à cette demande »*.

Par ailleurs, le même amendement clarifie la situation des étrangers qui sont dépourvus de titre de séjour du seul fait d'une **demande de renouvellement tardive**. Dans ce cas, le droit de visa de régularisation qui s'applique s'élèvera à 180 euros.

Le second amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, consiste à préciser que les **dispositions relatives à la taxe acquittée par les employeurs ne s'appliquent pas à Saint-Barthélemy ni à Saint-Martin**, conformément aux compétences transférées à ces collectivités en matière d'accès des étrangers au marché du travail.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements de nature rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DES REDEVABLES

Les taxes acquittées par les étrangers constituent un système de droits de timbre complexe, déterminé en fonction du titre demandé et de la situation personnelle du demandeur (salarié, retraité, étudiant, mineur, etc.). Les modifications successives apportées à ce système ont eu pour impact d'augmenter considérablement le niveau de la taxe de primo-délivrance de droit commun, qui s'établit actuellement à **349 euros, contre 275 euros en 2009**, dans le cadre d'un régime comprenant, en outre, d'importantes exonérations.

Dans ce contexte, un abaissement significatif de la taxe de primo-délivrance des titres de séjour est bienvenu. La nouvelle fourchette proposée, entre 150 et 280 euros, permet de fixer un nouveau montant, annoncé à 241 euros par l'évaluation préalable annexée au présent article, qui est **inférieur d'un tiers au montant actuel**. Cette baisse importante permet de **réduire le phénomène de « discrimination par l'argent entre les demandeurs de titres de séjour »** dénoncé par notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, lors de l'examen des modifications opérées par la loi de finances pour 2012¹⁹⁵.

Le **relèvement corrélatif du montant de la taxe de renouvellement** permet de **compenser la perte de recettes** ainsi induite et d'aligner les deux droits de timbre au même niveau de 241 euros. Ce relèvement se justifie par le fait que la taxe de renouvellement est, par définition, acquittée par des étrangers installés en France depuis plusieurs années et qui ont donc eu le temps nécessaire pour dégager la **capacité financière** demandée.

Par ailleurs, le présent article opère des **modifications de régime** bienvenues, qui vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des capacités contributives de chaque catégorie de personnes. En particulier, **l'exonération de droit de timbre pour les mineurs confiés à l'ASE** apparaît comme une mesure de justice autant que de bon sens, d'autant plus que le paiement était, dans les faits, à la charge des conseils généraux. Dans le sens inverse, il est légitime que les **titulaires de la carte bleue européenne**, qui occupent des emplois hautement qualifiés avec des revenus élevés, soient assujettis à la taxe de primo-délivrance de droit commun.

L'exonération de taxe pour les employeurs de citoyens roumains ou bulgares s'inscrit dans une stratégie globale, déployée par le Gouvernement depuis l'été 2012, pour apporter une **réponse crédible, durable et humaine à la situation des Roms**. A cet égard, la mesure contribue à **faciliter leur insertion professionnelle** et complète la suppression des barrières à l'embauche dans un certain nombre de métiers, annoncée par le Premier ministre dans le communiqué de presse précité.

Pour compenser cette exonération, le **relèvement de la taxe « employeurs », de 50 à 55 % du salaire mensuel**, est un ajustement marginal qui permet d'apporter le complément de recettes nécessaire au maintien du niveau actuel, tout en limitant l'impact sur l'emploi des étrangers.

Enfin, les **modifications apportées par l'Assemblée nationale** sont cohérentes avec l'esprit du texte, en particulier s'agissant de la réduction de la part du droit de visa de régularisation acquittée lors de la demande et non remboursable, et de la prise en compte spécifique des cas de renouvellement tardif. Ces modifications, dont les conséquences budgétaires sont minimes, soit une perte de recettes de 420 000 euros par an d'après les informations

¹⁹⁵ Rapport général n° 107 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale, fait au nom de la commission des finances, p. 373.

recueillies par votre rapporteur général, **limitent l'effet de « barrière » financière à la demande de régularisation.**

De façon générale, il convient de souligner que ces modifications sont la concrétisation de **demandes formulées par le Sénat lors de l'examen de la dernière loi de finances rectificative pour 2012.** A l'occasion de plusieurs amendements proposant, notamment de baisser la taxe de primo-délivrance et d'en exonérer les mineurs confiés à l'ASE, le Ministre délégué au Budget Jérôme Cahuzac s'était engagé en ces termes à la refonte du système des taxes affectées à l'OFII : « *à la fin de l'année, le Gouvernement proposera un dispositif, dont l'élaboration associera d'ailleurs l'ensemble des forces politiques intéressées* »¹⁹⁶.

B. DES TAXES TOUJOURS INFÉRIEURES À LA MOYENNE DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

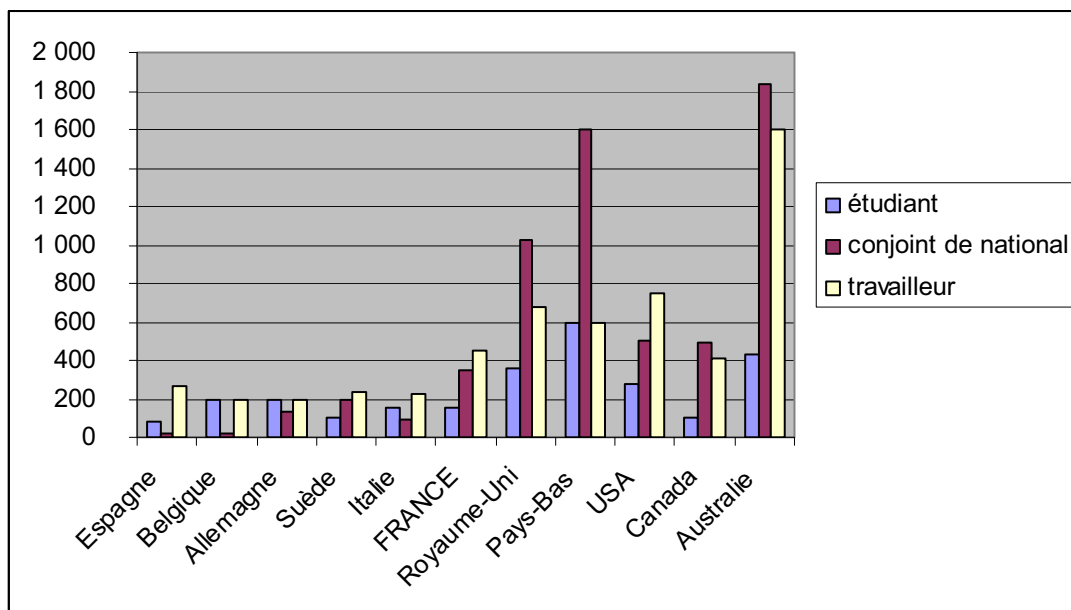
La France se situe dans la **moyenne basse**, à l'échelle des principaux pays de l'OCDE, s'agissant des taxes acquittées par les étrangers pour les demandes de titres. L'évolution proposée par le présent article ne modifie pas ce constat et, au contraire, tend à rapprocher le régime français des régimes italien et allemand, pour ce qui concerne, notamment, la taxe de primo-délivrance. Deux éléments doivent toutefois être pris en compte qui limitent la comparabilité des systèmes :

- certains pays ont **plusieurs taxes pour la primo-délivrance.** C'est le cas de la France, où la taxe proprement dite s'accompagne du paiement d'un droit de visa de 99 euros (pris en compte dans le graphique ci-dessous) ;

- certains pays, surtout, ont un **dispositif d'intégration (formations linguistiques, civiques, etc.) payant**, comme en Allemagne, alors qu'il est intégralement gratuit en France. Le coût de la formation linguistique, qui est, en Allemagne, de l'ordre de 790 euros à la charge de l'étranger pour la durée standard de 600 heures, pourrait donc être ajouté au montant de la taxe.

¹⁹⁶ *Compte-rendu intégral, séance du 27 juillet 2012.*

Taxes de primo-délivrance dans les principaux pays partenaires



Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

Enfin, il convient de souligner que la taxe de **demande de naturalisation, qui est maintenue au niveau de 50 euros, est très faible au regard de la moyenne européenne** ; elle est, en ce sens, cohérente avec l'objectif de porter à environ 110 000 le nombre annuel de naturalisations, annoncé par le ministre de l'intérieur en octobre 2012.

C. UN AMÉNAGEMENT QUI PÉRENNISE LES RESSOURCES DE L'OFII

Les taxes acquittées par les étrangers et leurs employeurs jouent un rôle primordial dans les recettes de l'OFII. Ayant connu une augmentation de près de 60 % en trois ans, leur produit représente en effet **84 % des ressources de l'OFII**, malgré le plafond établi en loi de finances pour 2012 à 162 millions d'euros. Or, l'OFII est l'acteur central de la **politique d'intégration des étrangers primo-arrivants**, à travers les formations linguistiques, les formations civiques ou encore les bilans de compétences professionnelles qu'il fournit gratuitement. Par ailleurs, l'OFII fournit d'autres prestations, en particulier la validation administrative des visas de long séjour valant titre de séjour, la gestion du dispositif national d'accueil et la répartition des places disponibles en centres d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que la politique des aides au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

Ainsi que l'a souligné notre collègue Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Immigration, Asile, et Intégration », dans son rapport

d'information sur l'OFII¹⁹⁷, le **budget de l'opérateur est « contraint par l'augmentation des interventions et la réduction du personnel »**, dont le plafond a été réduit de plus de 1 000 agents en 2005, à l'époque de l'ANAEM, à 820 agents en 2012. Pourtant, le rapport préconise que « *les modalités d'intervention [de l'office] soient largement redimensionnés pour faire face à l'enjeu de l'intégration des primo-arrivants.* »

Évolution des recettes affectées à l'OFII

(en milliers d'euros)

Mesure proposée	Variation de recettes
Taxe de primo-délivrance	
Diminution de la taxe de primo-délivrance de droit commun	-12 641,8
Exonération des mineurs ASE de la taxe de primo-délivrance	-77,1
Suppression de l'exonération de taxe de primo-délivrance pour les titulaires de la « carte bleue européenne »	+241,0
Taxe de renouvellement	
Augmentation de la taxe de renouvellement	+13 263,1
Exonération des saisonniers et des retraités de la taxe de renouvellement	-145,0
Taxe employeurs	
Augmentation du montant de la taxe employeurs	+2 000,0
Exonération de la taxe employeurs pour les Roumains et les Bulgares	-1 936,8
Solde total	+703,4

Source : évaluation préalable annexée au présent article

¹⁹⁷ Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial « L'office français de l'immigration et de l'intégration : pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse »

Dans ce contexte contraint, **l'aménagement des recettes fiscales affectées à l'OFII ne doit pas conduire à une diminution de ressources pour ce dernier**. En ce sens, les modifications sont bienvenues, car elles permettent d'en accroître l'équité en fonction des titres demandés et de la situation des demandeurs, tout en préservant le niveau global de ressources et, partant, les prestations de l'office.

Le solde total des modifications opérées, estimé sur la base des recettes de 2011, est donc légèrement positif, avec un surplus de 700 000 euros, auxquels il convient cependant de retrancher le coût, estimé à 420 000 euros, des modifications opérées par l'Assemblée nationale. Au total, on peut donc estimer que **les recettes de l'OFII issues des taxes affectées se maintiennent à leur niveau antérieur**, autour de 170 millions d'euros.

ARTICLE 30

(Art. 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 et art. 63 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Amélioration de la qualité et de la performance énergétique des logements et réforme des circuits de financement de la politique du logement

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) une partie des recettes tirées des ventes aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre ou des ventes d'actifs carbone définis par le Protocole de Kyoto. Il vise également à prélever, de 2013 à 2015, une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction au bénéfice du fonds national d'aide au logement (FNAL).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES COMPTES SPÉCIAUX RETRAÇANT LES OPÉRATIONS CARBONE DE L'ETAT

1. Les actifs carbone

Les actifs carbone de l'Etat regroupent deux catégories d'actifs distincts, chacune « créée » par la contrainte publique.

D'une part, un **marché international de droit d'émission de CO₂**, défini par le **Protocole de Kyoto**. Ce marché repose notamment sur l'allocation d'unités de quantités attribuées (UQA) aux pays figurant à l'Annexe B du Protocole : chaque pays de l'Annexe B a reçu en 2008 un nombre d'UQA correspondant à ses objectifs d'émissions de CO₂ entre 2008 et 2012 en vertu du protocole de Kyoto. A ce titre, la France a reçu 564 millions d'UQA par an sur la période 2008-2012. Si les émissions réelles d'un pays sont supérieures ou inférieures à son objectif, le pays peut racheter ou revendre des UQA aux autres pays de l'Annexe B. Il s'agit là d'un **marché entre Etats**, avec des opérations de gré à gré entre un petit nombre d'acteurs.

D'autre part, un **système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE)** propre à l'Union européenne, qu'elle a initié volontairement, sur le fondement du Protocole de Kyoto et régi par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 (modifiée par la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009). Il s'agit d'un **marché portant sur les droits à polluer d'un certain nombre d'industries**. Sur la période 2008-2012, chaque Etat dispose d'une quantité de quotas (dits EUA) qu'il distribue à ses sites industriels les plus émetteurs de tels gaz, selon des modalités fixées dans un plan national d'allocation (PNAQ), approuvé par la Commission européenne.

Ce plan prévoit aussi une réserve (dite **réserve des « nouveaux entrants »**) pour les nouveaux sites industriels qui seraient créés pendant la période 2008-2012, ainsi que pour les extensions de sites existants.

L'Etat a ouvert deux comptes spéciaux retraçant des opérations qu'il est susceptible de réaliser en matière d'actifs carbone. Il s'agit du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt » et du compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat ».

2. Le compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt »

Ce compte a été créé par l'article 63 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Il a été ouvert, à compter du 1^{er} janvier 2011, afin de contribuer au respect des engagements pris par la France en matière de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

Ce compte retrace :

- en **recettes, le produit de la vente des UQA « Kyoto »** précitées, dans la limite de 150 millions d'euros. Cependant, **à ce jour, l'Etat n'a vendu aucun actif carbone de ce type**, ce marché étant très peu liquide ;

- en dépenses, **le financement de projets de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement**, pour lesquelles le ministre des affaires étrangères est l'ordonnateur principal, ainsi que des dépenses relatives aux actions des fonds environnementaux en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal.

3. Le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »

Ce compte a été créé par l'article 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008. Ouvert à compter du 1^{er} janvier 2009, il retrace les opérations d'achats et de ventes d'actifs carbone que la France peut être amenée à réaliser dans le cadre de ses engagements internationaux et européens.

En pratique, il a uniquement servi à **répondre à la nécessité pour l'État, de se procurer des quotas carbone à allouer aux nouveaux entrants** en phase II (2008-2012) du SCEQE, la taille de cette réserve ayant été fortement sous-estimée lors de l'élaboration du PNAQ 2008-2012. Après trois années « blanches », sans la moindre opération, la loi de finances pour 2012 a prévu une dépense de 160 millions afin d'abonder la réserve des nouveaux entrants et une recette de 44 millions d'euros au titre du produit des enchères

anticipées pour la phase III du système européen d'échange de quotas 2013-2020, soit un solde négatif de 116 millions d'euros¹⁹⁸.

La disparition annoncée de BlueNext, la plateforme française d'échange de quotas

La bourse française du carbone, Bluenext a annoncé à ses clients, lundi 29 octobre, sa prochaine fermeture. Elle devrait cesser ses opérations le 17 décembre.

Détenue à 60 % par NYSE-Euronext et à 40 % par la Caisse des dépôts et consignations (au travers de CDC Climat), Bluenext compte une trentaine de collaborateurs et une centaine de membres.

Plusieurs facteurs expliquent la disparition programmée de cette plate-forme, qui était la première en Europe pour les opérations au comptant :

- la baisse d'activité sur le marché secondaire constatée depuis 2 ans en raison des surallocations de quotas et de l'atonie de l'activité industrielle ;

- l'incapacité de Bluenext à s'imposer sur le marché des dérivés face au britannique ICE et à l'allemand EEX ;

- et surtout, ce qui fut le « coup de grâce », le choix de la Commission européenne de retenir EEX (basé à Leipzig) au lieu de Bluenext pour gérer la plate-forme de mise aux enchères de quotas. Ce choix a toutes les chances de se traduire par un basculement vers l'Allemagne du référentiel du marché européen des quotas au comptant et donc de marginaliser Bluenext qui, dans ces conditions, a préféré cesser ses activités.

B. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le présent article a des incidences sur **trois volets du financement** de la politique du **logement** : celui de la rénovation du parc ancien assurée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), celui des aides personnelles au logement versées par le fonds national d'aide au logement (FNAL) et, enfin, celui de la participation des employeurs à l'effort de construction, gérée par Action Logement.

¹⁹⁸ *Après diverses tentatives de financement de la réserve, l'article 18 de la loi de finances pour 2012 a institué une taxe exceptionnelle, à la charge des entreprises soumises au SCEQE, lorsque leurs installations bénéficient en « phase II » d'au moins 60 000 quotas. Exigible au 1^{er} janvier 2012, elle est assise sur le montant total hors taxe du chiffre d'affaires réalisé par les redevables au cours de l'année précédente et perçue au taux de 0,052 %. Toutefois, en application de l'article 22 de la LOLF relatif aux comptes de commerce, qui ne peuvent retracer que des opérations à caractère industriel et commercial, le produit de cette imposition n'a pu être porté en recette du compte de commerce, qui demeure ainsi déficitaire. Lors de la fixation du taux de cette taxe, le rendement fiscal visé était de 121,5 millions d'euros. En juillet 2012, le total recouvré s'élevait à 101,4 millions d'euros.*

1. Le financement de l'Anah

Depuis 2009 et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009), l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a connu une profonde modification de son mode de financement.

Si l'agence a continué d'être affectataire d'une partie du produit de la **taxe sur les logements vacants**, pour un produit désormais plafonné à 21 millions d'euros, la **contribution d'Action logement** au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour l'amélioration du parc privé s'est substituée à la subvention de l'Etat au titre des interventions de l'Agence.

Ainsi, le décret du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes correspondant aux emplois de la PEEC a fixé à 480 millions d'euros le montant à verser à l'Anah pour les années 2009, 2010 et 2011.

Pour le financement des années 2012, 2013 et 2014, un nouveau décret a été pris (n° 2012-353 du 12 mars 2012). Il prévoit une enveloppe maximale de 390 millions d'euros pour 2012, et **320 millions d'euros pour 2013**. Pour 2014, en application du même décret, une enveloppe maximale de 950 millions d'euros est prévue pour le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et de l'Anah.

Au total, le recours à des financements extra-budgétaires dont la justification a souvent été mise en cause, et les incertitudes quant à la pérennité de ce mode de financement ont sans doute contribué (au moins autant que la modification assez brutale du régime des aides distribuées) à la dégradation relative du niveau d'activité de l'agence qui a été nette en 2011.

Montant des engagements et des paiements effectués depuis 2001 par l'Anah

Engagements annuels en M€							
	Territoires non délégués			Déléataires (PO+PB+Ing.)	RHI	Fonds d'urgence / Centre d'hébergement	Total
	PO	PB	Ingénierie				
2001		353,99					353,99
2002	127,62	328,57					456,19
2003	148,24	266,92					415,16
2004	131,39	286,69					418,08
2005	118,47	287,81	4,67	33,86		0,22	445,03
2006	89,27	200,02	5,08	190,69		18,49	503,55
2007	93,11	201,81	6,09	261,52		6,18	568,71
2008	82,73	192,14	6,9	256,72		1,9	540,39
2009 *	100,89	228,13	12,08	297,21	40,83	44,12	723,26
2010	81,00	165,73	13,08	250,66	9,88	36,51	556,86
2011	67,88	117,44	12,79	175,25	4,9	10,4	388,66
Paiements annuels en M€							
	Territoires non délégués			Déléataires (PO+PB+Ing.)	RHI	Fonds d'urgence / Centre d'hébergement	Total
	PO	PB	Ingénierie				
2001		319,69					319,69
2002	44,88	300,4					345,28
2003	110,07	253,02					363,09
2004	112	218,7					330,70
2005	107	196,86	0,22	3,81			307,89
2006	92,96	206,87	5,33	28,80		2,70	336,66
2007	98,31	218,4	6,70	118,57		7,37	449,35
2008	76,21	197,97	4,90	170,97		8,09	458,14
2009	85,96	204,63	7,99	228,52		4,72	531,82
2010	83,68	161,06	8,48	224,56	5,45	11,96	495,19
2011	62,4	139,86	9,51	218,07	5,42	13,87	449,13

* y compris les engagements pris par l'Etat et non soldés transférés à l'Anah (décret n°2009-1626 du 24.12.2009).

Source : Anah

2. Les aides personnelles au logement financées par le FNAL

Le système des aides personnelles au logement comprend trois types d'aides :

- l'allocation au logement familiale (ALF) ;
- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- et l'allocation au logement sociale (ALS).

La première aide, l'ALF, est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF) lui-même alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et une fraction de 1,1 % de CSG.

Le fonds national d'aide au logement (FNAL), créé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, finance l'APL et l'ALS.

Le FNAL est alimenté par :

- des contributions des régimes de prestations familiales (fonds national des prestations familiales - FNPF) et de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA). Cette contribution annuelle de chaque régime de prestations familiales est égale au montant des prestations qui auraient été versées par eux au titre de l'allocation de logement familiale et de la prime de déménagement, en l'absence d'APL ;

- le produit des prélèvements mis à la charge des employeurs en application de l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale, comprenant, d'une part, une cotisation assise sur les salaires plafonnés de 0,10 %, due par tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés et, d'autre part, une contribution calculée par application d'un taux de 0,40 % sur la part des salaires plafonnés et d'un taux de 0,50 % sur la part des salaires dépassant le plafond, due par l'ensemble des employeurs occupant au moins 20 salariés, à l'exception de ceux relevant du régime agricole ;

- une fraction de 1,48 % du droit de consommation prévu à l'article 575 du code général des impôts. Cette fraction est perçue par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et affectée au fonds national d'aide au logement ;

- une subvention d'équilibre qui constitue la contribution de l'Etat.

Le tableau ci-dessous retrace depuis 2006 les dépenses d'ALS et d'APL et les financements du FNAL ainsi que la part de l'Etat dans le financement des différentes aides.

Financement de l'APL et de l'ALS par le FNAL

	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%	En M€	%
Total de la part Etat ⁽¹⁾	5 262	36,74	4 846	33,43	5 086	32,87	5 496	34,43	5 553	34,23	5 535	33,39
1,48% de la taxe sur les tabacs	144	1,01	139	0,96	143	0,92	148	0,93	153	0,94	162	0,98
Total de la part Employeurs	8 917	62,26	9 359	64,57	10 093	65,23	10 317	64,64	10 515	64,82	10 880	65,63
Total des financements	14 323	100	14 494	100	15 472	100	15 961	100	16 221	100	16 578	100

(1) Le montant de la contribution de l'État indiqué dans le tableau ci-dessus correspond au montant délégué au 31 décembre de l'année sur les dotations budgétaires annuelles (LFI + LFR), les crédits pouvant être affectés à des régularisations au titre des années antérieures. En particulier, le montant indiqué en 2005, soit 5 529 M€, comprend 350 M€ de crédits ouverts en LFR 2004 et reportés en 2005. La dotation de la LFI 2005 était en effet de 5 179 M€. De même, pour 2006, le montant indiqué de 5 262 M€ comprend la LFI d'un montant de 5 107 M€ et 155,37 M€ de crédits obtenus en LFR 2005 qui n'ont été ordonnancés qu'en janvier 2006, durant la période complémentaire de gestion 2005.

De façon plus générale, du fait de ces régularisations, la somme des financements apportés par l'État et des financements apportés par les employeurs au cours d'une année n'est pas nécessairement égale au montant des prestations versées au cours de cette année.

3. La contribution financière d'Action logement

Comme le rappelle le rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction annexé au présent projet de loi de finances en application de l'article 192 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion précitée a introduit une réforme profonde d'Action logement.

Un de ses grands axes a consisté à fixer par la loi et le règlement les catégories d'emplois des ressources issues de la PEEC et les montants qui leur sont consacrés. Ces éléments, qui relevaient jusqu'à présent d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'État, sont désormais définis par l'État pour une période de 3 ans, dans un cadre législatif et réglementaire :

- article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation ;
- décrets n° 2009-746 du 22 juin 2009 et n° 2012-352 du 12 mars 2012 relatifs aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- décrets n° 2009-747 du 22 juin 2009 et n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatifs aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, établis après concertation avec les partenaires sociaux.

Ces nouvelles dispositions ont conduit Action logement à devenir le principal, voir le seul financeur des deux opérateurs de l'Etat dans le domaine du logement : l'Anah, à hauteur de 480 millions d'euros par an et l'Anru à hauteur de 770 millions d'euros sur la durée du premier triennal 2009-2011.

Le nouveau cadre triennal des emplois pour la période 2012-2014, prévoit la poursuite du financement de l'Anah et de l'Anru par Action logement à hauteur de 3,25 milliards d'euros.

Comme le soulignait le rapporteur spécial de la mission « Ville et logement » lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, « *les nouvelles règles définies depuis 2009 ont eu un impact certain sur la situation financière d'Action Logement dans la mesure où l'équilibre global des ressources et des emplois de la PEEC reposait pour une large part sur le retour des prêts à long terme¹⁹⁹ dont le volume a été sensiblement réduit par la réorientation des emplois.* »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose **d'affecter à l'Anah une partie des recettes tirées des ventes aux enchères de quotas « EUA » à compter de 2013** (ainsi que, le cas échéant, une partie du produit de la cession d'UQA « Kyoto).

D'autre part, il propose de **prélever, de 2013 à 2015, une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction** (« contribution Action logement ») **au bénéfice du FNAL.**

A. L'AFFECTION D'UNE PARTIE DU PRODUIT DES « ENCHÈRES CARBONE » À L'ANAH

1. Une affectation prioritaire à hauteur de 590 millions d'euros

Le I du présent article vise à **affecter à l'ANAH, à compter du 1^{er} janvier 2013 (A du V) et dans la limite de 590 millions d'euros par an :**

- d'une part, le produit de la vente d'actifs carbone tels que définis par le protocole de Kyoto (UQA), très hypothétique ;

- d'autre part et surtout, **le produit de la mise aux enchères des quotas EUA propre au système communautaire d'échange de quotas d'émission.**

Cette affectation plafonnée serait pérenne. Aucune mention n'est faite de l'usage qu'aurait à en faire l'ANAH. Cependant, la directive 2003/87/CE

¹⁹⁹ *Les ressources des collecteurs sont essentiellement composées de la collecte (1,7 milliard d'euros en 2010) et des retours de prêts antérieurs (2 milliards pour les prêts long terme, 0,1 milliard pour les préfinancements).*

précitée impose d'affecter la moitié des recettes des quotas à certains usages précis. Parmi ceux-ci, seules les « *mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation ou à fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens* » entrent dans le champ de ses compétences. Une fraction substantielle des sommes reçues devrait donc être consacrée à de telles actions.

Extrait de l'article 10 de la directive 2003/87/CE modifiée relatif à l'utilisation du produit des enchères de quotas

« Les Etats membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. **Un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas (...)** ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes :

« a) réduction des émissions de gaz à effet de serre (...);

« b) développement des énergies renouvelables pour respecter l'engagement de la Communauté d'utiliser 20 % d'énergies renouvelables d'ici à 2020, ainsi que développement d'autres technologies contribuant à la transition vers une économie à faible taux d'émissions de carbone sûre et durable et contribution au respect de l'engagement de la Communauté d'augmenter de 20 % son efficacité énergétique pour la même date ;

« c) mesures destinées à éviter le déboisement et à accroître le boisement et le reboisement dans les pays en développement ayant ratifié l'accord international; transfert de technologies et facilitation de l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique dans ces pays ;

« d) piégeage par la sylviculture dans la Communauté ;

« e) captage et stockage géologique, dans des conditions de sécurité pour l'environnement, du CO₂, en particulier en provenance des centrales à combustibles fossiles solides et d'une gamme de secteurs et de sous-secteurs industriels, y compris dans les pays tiers ;

« f) incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics ;

« g) financement des activités de recherche et de développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres dans les secteurs couverts par la présente directive ;

« **h) mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation ou à fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens ;**

« i) couverture des frais administratifs liés à la gestion du système communautaire. »

Source : directive 2003/87/CE

2. La suppression de comptes spéciaux qui deviendront sans objet

a) Le CAS « Engagements en faveur de la forêt »

Le **III** propose l'abrogation de l'article de la loi de finances pour 2011 à l'origine de ce compte d'affectation spéciale, en d'autres termes la suppression dudit compte, à compter du 1^{er} janvier 2013 (**A du V**).

Cette suppression apparaît logique au vu de l'inactivité de ce compte depuis sa création, du caractère très hypothétique de son unique ressource et, finalement, de l'affectation de celle-ci à l'ANAH par le présent article en cas de réalisation.

b) Le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »

Le **II** tend, de même, à abroger le support législatif de l'existence de ce compte de commerce.

Néanmoins, **cette suppression n'interviendrait qu'au 1^{er} juin 2013 (B du V)**.

En effet, il s'agira d'abord de solder, au cours des cinq premiers mois de l'année, l'allocation de quotas de l'année 2012 qui devront être attribués aux nouveaux entrants, ce qui nécessitera des mouvements sur ce compte qu'il convient donc de préserver à cette fin. Le **C du V** propose d'affecter au compte de commerce l'éventuel surplus d'enchères de quotas par rapport à la somme de 245 millions d'euros qui serait, sur cette période, prioritairement allouée à l'ANAH.

Cette recette étant estimée à 15 millions d'euros et les dépenses du compte de commerce au titre de la réserve des nouveaux entrants à 111 millions d'euros (correspondant à l'achat de 13,5 millions de quotas), **le déficit 2013 devrait s'élever à 96 millions d'euros et le solde de clôture serait un découvert de 215 millions d'euros.**

B. UN MODE DE FINANCEMENT PROVISOIRE POUR LES AIDES AU LOGEMENT

1. Le nouveau mode de financement du FNAL

Les cadrages budgétaires pluriannuels successifs ont fixé des objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses dans le domaine des aides personnelles, qui constituent des dépenses d'intervention dont l'évolution du montant peut avoir des conséquences sur l'efficacité.

Ainsi, par rapport à la loi de programmation des finances publiques de 2011-2013, le cadrage budgétaire pluriannuel 2013-2015 a diminué de 10,3 % le plafond 2013 des dépenses sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » dont les autorisations d'engagement sont passées de

5 455 millions d'euros à 4 893 millions, dont 4 875,7 millions consacrés à la subvention d'équilibre versée au FNAL.

Les crédits affectés par l'Etat au FNAL connaissent donc, dans le présent projet de loi de finances, une diminution de 594,33 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Or, comme le souligne le ministère de l'Egalité des territoires et du logement²⁰⁰, « *cette diminution des crédits budgétaires ne porte aucunement atteinte au périmètre des aides ni à leur montant individuel, dans la mesure où aucune modification n'est introduite dans leur barème et leurs conditions d'attribution.* »

En conséquence, le Gouvernement devait proposer un **nouveau mode de financement du FNAL** et prévoir l'affectation de **nouvelles recettes** à hauteur de **848 millions d'euros** pour tenir compte également de la hausse du coût des aides²⁰¹ à la charge de l'Etat. C'est l'objet de deux articles qui figurent dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, selon la répartition suivante :

- 400 millions d'euros sous forme d'un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC) mentionnée à l'article L.313-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), prévu par le présent article ;

- 448 millions d'euros correspondant à une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement dont la création est proposée par l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Par ailleurs, 171 millions d'euros correspondent à une autre fraction de ce même prélèvement qui est attribuée au FNAL en substitution des droits sur les tabacs dont le transfert à la CNAMTS est prévu par l'article 38 du présent projet de loi de finances.

2. Le dispositif du prélèvement exceptionnel

Du fait de l'affectation d'une nouvelle recette à l'Anah, le prélèvement effectué sur Action logement pour son financement se trouve inutile.

Sur la base de cette constatation, le Gouvernement a choisi de ne pas libérer Action logement de son obligation de financement, mais de réorienter ces sommes sur le financement des aides au logement, non par la renégociation des emplois et des enveloppes du second triennal mais par la

²⁰⁰ Réponses aux questionnaires budgétaires.

²⁰¹ Pour 2013, les charges du FNAL devraient connaître une progression, en raison de l'actualisation des loyers-plafonds et du forfait de charges qui sont indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) et de celle de la participation minimale des bénéficiaires à la dépense de logement ainsi que des plafonds de ressources appliqués aux étudiants. En revanche, la prévision actualisée des prestations d'APL et d'ALS à verser en 2013 tient compte d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2013.

substitution de l'emploi initial par un prélèvement exceptionnel institué par voie législative.

Le IV du présent article précise les modalités de ce prélèvement exceptionnel dont le montant est fixé annuellement à 400 millions d'euros pour les années 2013, 2014 et 2015.

Le premier alinéa indique que la charge du prélèvement est répartie entre les organismes agréés aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction au prorata de la collecte encaissée au cours de l'année pour laquelle le prélèvement est dû.

Les troisième à cinquième alinéas définissent les modalités du recouvrement :

« Il est calculé pour l'ensemble des organismes collecteurs un taux provisoire de reversement en rapportant le montant de prélèvement fixé pour l'année courante à la collecte brute de participation des employeurs à l'effort de construction constatée l'année précédant cette année. »

Chaque organisme agréé aux fins de collecter la participation des employeurs à l'effort de construction verse avant le 20 de chaque mois au comptable du Trésor du lieu de son siège un acompte mensuel correspondant à une fraction de la collecte encaissée au cours du mois précédent, par application du taux provisoire fixé à l'alinéa précédent. Avant le 10 janvier de l'année suivant celle pour laquelle le prélèvement est dû, il transmet au ministre chargé du logement un état récapitulatif des versements effectués et de la collecte encaissée au cours l'année de référence. Le ministre notifie à chaque organisme la contribution définitivement due. Celle-ci est régularisée sur le versement du mois de janvier de l'année suivant celle de référence. »

L'exposé des motifs du présent article prévoit toutefois, sans plus de précision, que le « niveau de cette réaffectation sera réduit en 2014 et 2015 dans le cadre d'une réforme du financement de la rénovation urbaine qui conduira à établir des sources nouvelles de financement en lieu et place du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ».

*

Outre six amendements rédactionnels de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements, de nature technique, à l'initiative du Gouvernement, visant à préciser les modalités de fonctionnement du prélèvement institué au IV du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'affectation pérenne de nouvelles ressources à l'ANAH proposée par le présent article contraste avec le recours plus aléatoire aux contributions d'Action logement, dont le montant était fixé par périodes trisannuelles, qui était pratiqué depuis 2009. A ce titre, le dispositif nouveau devrait permettre à l'agence de disposer d'une vision à plus long terme de ses ressources, l'autorisant à planifier plus efficacement son action.

La question reste néanmoins posée de la stabilité de cette nouvelle ressource, fondée sur un marché ouvert et des cours de quotas nécessairement fluctuants. Ainsi, depuis l'ouverture de ce marché, le cours du quota de CO2 a évolué entre 6 et 16 euros.

Sur la base d'un montant de 67 millions de quotas mis en vente annuellement, les recettes de l'Anah seraient garanties, à hauteur de 590 millions d'euros, pour un cours de 8,80 euros le quota. Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, le cours du quota, dans la conjoncture économique actuelle, devrait s'établir à 9,30 euros en moyenne sur l'année 2013.

Le financement de l'Anah est donc clairement assuré par le mécanisme actuel, dans les limites de son plafonnement.

L'attribution de ressources stables ne constitue pas la seule condition de la réussite des missions de l'Agence en particulier pour la rénovation thermique des logements anciens qui constitue un des engagements les plus ambitieux du programme présidentiel dans le domaine du logement.

A cet égard, les difficultés de financement du crédit immobilier de France (CIF), auquel est consacré l'article 66 du présent projet de loi de finances qui autorise le ministre de l'économie et des finances à lui accorder la garantie de l'Etat, pourraient avoir des conséquences sur l'aboutissement des opérations à destination des personnes les plus modestes.

En effet, c'est notamment sur la base des dividendes reversés par le CIF à ses actionnaires, sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP), que sont solvabilisés ces ménages sur le reste à payer des travaux d'amélioration subventionnés par l'Anah.

Quelle que soit la solution qui sera trouvée pour résoudre la crise du CIF, il importe que cette mission sociale soit impérativement préservée.

Votre commission vous propose donc, par **amendement**, de demander au Gouvernement, dans un délai rapproché, un rapport sur cette question qui permettrait de s'assurer que les conditions d'une solvabilisation des ménages restent réunies.

ARTICLE 30 bis (nouveau)

Gestion par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) des sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours

Commentaire : le présent article vise à confier à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) la gestion de toutes les sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de mieux appréhender les profits engendrés par la délinquance et le crime organisé et de renforcer l'effet dissuasif de la sanction pénale, la **loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale** a élargi le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués.

Elle a également créé une **procédure de saisie pénale aux fins de confiscation**. Cette procédure est plus adaptée que les procédures civiles d'exécution, qui sont complexes et coûteuses.

Parallèlement, la loi précitée du 9 juillet 2010 a prévu la **création d'un établissement public administratif (EPA) : l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)**. Cette agence est placée sous la double tutelle du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

Elle est **en charge de la gestion et du recouvrement** des avoirs saisis et confisqués. Elle assure notamment la gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales, l'ensemble des ventes avant jugement de biens corporels saisis, l'ensemble des publications de saisies pénales immobilières ainsi que la gestion et la vente de biens complexes nécessitant, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration : bateaux, immeubles, commerces...

Elle a également une **mission d'aide, d'assistance et d'orientation, ainsi que de formation des magistrats français** dans le domaine de la saisie et de la confiscation, ainsi que des attributions internationales.

Enfin, elle veille, le cas échéant, au **paiement prioritaire des dommages et intérêts dus aux victimes**, ainsi qu'à abonder avec le produit des biens confisqués le fonds de concours de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) et le budget général de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement du Gouvernement** visant à confier à l'AGRASC la gestion des sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours **et pour lesquelles l'identification de leur statut (saisi ou confisqué) n'est pas établie au 1^{er} janvier 2013.**

Le dispositif organise **le transfert, avant le 31 mars 2013**, des sommes depuis les comptes ouverts à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au nom de chaque directeur de greffe de tribunal de grande instance (TGI) vers le compte de l'agence ouvert à la CDC.

La gestion de ces sommes est effectuée par l'AGRASC dans une comptabilité séparée de ses autres opérations.

Dès réception des sommes, l'agence en **reverse 80 % au budget général de l'Etat**. Le solde est conservé par l'agence jusqu'au 31 mars 2015 afin de pouvoir exécuter d'éventuelles décisions de restitution rendues par les tribunaux à propos de ces sommes. En cas d'épuisement de ce solde, ou de décision de restitution postérieure au 31 mars 2015, l'Etat rembourse à l'agence les sommes dues.

Le produit du placement des sommes versées sur le compte de l'agence à la CDC est affecté à l'agence

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les sommes saisies lors de procédures pénales sont, depuis la création de l'AGRASC, centralisées sur son compte ouvert à la CDC, en application du 2^o de l'article 706-160 du code de procédure pénale et selon des modalités mises en place par la circulaire JUS-D-1103707-C du 3 février 2011. L'agence exécute les décisions de confiscation ou de restitution relatives à ces sommes saisies.

L'intégralité des sommes saisies dans le cadre des procédures pénales en cours, avant la création de l'AGRASC, **devait ainsi être transférée** à celle-ci, les sommes confisquées ayant quant à elle vocation à être reversées au budget général de l'Etat.

Le Gouvernement indique que **certains virements ont eu lieu** : le solde des sommes détenues par l'ensemble des tribunaux est ainsi passé d'un total cumulé de 234 millions d'euros au 31 décembre 2011 à un total de 157 millions au 30 juin 2012.

Cependant, il reste de nombreuses sommes que les tribunaux sont dans l'incapacité de rapprocher analytiquement des affaires en cours et donc d'en préciser le statut, notamment si elles sont définitivement confisquées

(dans ce cas elles doivent être versées au budget de l'Etat) ou si elles sont seulement saisies (elles doivent alors être virées à l'AGRASC).

En l'état du droit, **la situation demeure bloquée car le transfert des sommes à l'agence nécessite d'établir au préalable leur statut.**

Le présent article additionnel vise à **résoudre cette difficulté** en confiant à l'AGRASC, à titre transitoire, la gestion des sommes saisies dans le cadre d'affaires pénales en cours et pour lesquelles l'identification de leur statut fait encore défaut. L'agence assurera la gestion de ces sommes dans le cadre d'une comptabilité séparée des autres affaires.

Une fraction de 80 % des sommes (soit **126 millions d'euros** selon le Gouvernement) sera immédiatement restituée à l'Etat. En effet, une part importante de ces sommes est déjà acquise à l'Etat du fait de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 41-4 du code de procédure pénale qui prévoit d'affecter à l'Etat les sommes non réclamées après l'écoulement d'un délai de six mois. Le solde sera conservé pendant deux ans par l'AGRASC pour permettre de faire face aux éventuelles restitutions décidées par les tribunaux.

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

ARTICLE 31

Reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Commentaire : le présent article vise à la reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants.

Cet article vise à confirmer pour l'année 2013, sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts antérieurement.

L'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'affecter certaines recettes sous forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la LOLF, la loi de finances de l'année détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte.

Par conséquent, les dispositions relatives aux affectations de ressources doivent être autorisées et reconduites annuellement, sous réserve des dispositions particulières pouvant être prises dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

ARTICLE 32

(Art. 302 bis K, 1609 quater vicies et 1647 du code général des impôts)

Aménagement de la gestion des taxes perçues par la direction générale de l'aviation civile

Commentaire : le présent article a pour objet d'imposer un nouveau régime déclaratif pour la taxe d'aviation civile et la taxe d'aéroport, de reporter la déclaration de la taxe d'aviation civile du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de l'année et enfin d'instaurer des frais d'assiette et de recouvrement, au profit de l'Etat, pour la taxe de solidarité, la taxe d'aéroport et la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE D'AVIATION CIVILE : UNE REVALORISATION APPLICABLE AU 1^{ER} JANVIER DE L'ANNÉE

La taxe d'aviation civile (TAC), prévue par l'article 302 bis K du code général des impôts (CGI), est due par les transporteurs aériens en raison **du nombre de passagers et de la masse de fret et de courrier qu'ils transportent pour tous les vols effectués au départ de la France**²⁰². Son produit est **reversé au budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » et au budget général de l'Etat**.

Par ailleurs, la TAC fait l'objet d'une majoration, due par les seuls passagers, dite « taxe sur les billets d'avion » ou « taxe de solidarité » (TS), au profit du Fonds de solidarité pour le développement²⁰³, instituée à l'initiative du président Jacques Chirac suite à la mission confiée à Jean-Pierre Landau sur les nouvelles contributions financières internationales en faveur du développement.

Actuellement, le II de l'article 302 bis K précité dispose qu'à compter de 2011, les tarifs de la TAC « *sont revalorisés chaque année dans une proportion égale au taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année* ».

Cette **revalorisation est applicable dès le 1^{er} janvier** de l'année et, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, « *prend la forme d'un décret publié au cours du premier trimestre de l'année* ». En pratique,

²⁰² Les tarifs de la TAC sont les suivants : 4,24 euros par passager à destination de la France, de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse ; 7,62 euros par passager vers d'autres destinations ; 1,27 euro par tonne de courrier ou de fret.

²⁰³ Cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi.

ces décrets sont parus le 4 mai pour l'année 2012 et le 9 juin pour l'année 2011.

Au surplus, l'application au 1^{er} janvier pose un problème de trésorerie pour les compagnies aériennes. En effet, les ventes de billets pour le premier trimestre de l'année N commence dès le mois de septembre de l'année N-1. A cette date, les compagnies ne connaissent pas la revalorisation du tarif de la TAC. Elles ne sont donc pas en mesure de répercuter le coût exact de la taxe sur leurs passagers, même si elles peuvent l'anticiper assez largement.

L'évaluation préalable précitée rappelle également que « *la date d'entrée en vigueur des tarifs n'est aujourd'hui pas cohérente avec la date de changement des saisons dans le calendrier de l'Association internationale du transport aérien* », fixé au 1^{er} avril de chaque année et qui, pour cette raison, peut correspondre à la date d'ouverture de l'exercice comptable pour certaines compagnies aériennes²⁰⁴.

B. LA TAXE D'AVIATION CIVILE ET LA TAXE D'AÉROPORT : UNE DÉCLARATION MENSUELLE OBLIGATOIRE

La taxe d'aéroport (TA), prévue à l'article 1609 *quatervicies* du CGI, est une taxe affectée aux « *personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes dont le trafic [...] s'élève au cours de la dernière année civile [...] à plus de 5 000 unités de trafic (UDT). Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier* ».

Elle est due par les transporteurs aériens et « *s'ajoute au prix acquitté par le client* ». Les aérodromes sont répartis en différentes classes auxquelles correspond un tarif compris dans une fourchette. *In fine*, c'est un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile qui détermine le tarif applicable pour chaque aérodrome.

La taxe doit financer les « *services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Elle contribue [...] au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique* ».

Tout comme pour la TAC mentionnée ci-dessus, la TA fait l'objet, de la part des entreprises de transport aérien, d'une **déclaration mensuelle sur laquelle elles indiquent le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqué le mois précédent** pour les vols effectués au départ de chaque aérodrome.

Or, comme le précise l'évaluation préalable annexée au présent article, ce régime de déclaration mensuelle est trop lourd « *pour les*

²⁰⁴ Jusqu'à l'exercice 2010-2011, Air France clôturait ses exercices le 31 mars. Par décision de son assemblée générale, en date du 7 juillet 2011, l'entreprise a aligné l'ouverture et la clôture de son exercice comptable avec l'année civile.

entreprises redevables de la TAC et de la TA qui déclarent des sommes modestes ou qui n'ont qu'une activité faible ou nulle. De même, pour la DGAC, le traitement de nombreuses déclarations implique un traitement administratif long et coûteux au regard des enjeux induits par les montants en cause ».

Ainsi, pour l'année 2011, **les déclarations souscrites pour un montant inférieur à 1 000 euros représentent à peine 1 % des sommes versées mais près de 46 % des déclarations pour la TAC et environ 40 % pour la TA.**

C. L'ABSENCE DE FRAIS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT SUR LES TAXES AFFECTÉES RECOUVRÉES PAR LA DGAC

Parmi les taxes recouvrées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), on compte trois taxes affectées à des opérateurs publics ou privés.

La « taxe de solidarité » (TS), additionnelle à la TAC, alimente le Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement.

La TA (*cf. supra*) est transférée aux personnes exploitant des aérodromes.

Enfin, la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) est également reversée aux exploitants d'aéroports. Elle permet le financement d'aides aux riverains afin d'atténuer les nuisances sonores dues au trafic aérien. Elle peut aussi servir à rembourser les avances consenties par les personnes publiques dans le même but.

Ces trois taxes, recouvrées par la DGAC, mais qui lui ne bénéficient pas, ne font pas l'objet de frais d'assiette et de recouvrement comme c'est habituellement le cas dans des circonstances similaires.

L'article 1647 du CGI dresse par exemple une liste de plusieurs impositions recouvrées par l'Etat pour lesquelles il perçoit un pourcentage du produit au titre de frais d'assiette et de recouvrement : taxe d'archéologie préventive, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, contribution de supervision de la Banque de France, etc.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE REVALORISATION DES TARIFS DE LA TAC AU 1^{ER} AVRIL

Le 1^o du I dispose que les « *tarifs annuels [de la TAC], fixés par arrêté conjoint du ministre chargé du budget du ministre chargé de l'aviation*

civile, entrent en vigueur pour les vols effectués à compter du 1^{er} avril de l'année ».

Les tarifs seront toujours revalorisés au 1^{er} janvier mais applicables seulement au 1^{er} avril. En outre, elle sera effectuée par arrêté et non plus par décret, permettant une plus grande réactivité de l'administration.

B. LA POSSIBILITÉ DE SOUSCRIRE UNE DÉCLARATION TRIMESTRIELLE EN MATIÈRE DE TAC ET DE TA

Le 2^o du I – pour la TAC – et le II – pour la TA – du présent article adaptent les obligations déclaratives pour les entreprises de transport aérien qui versent moins de 12 000 euros chaque année au titre de la TAC ou de la TA. Dans ce cas, il leur sera désormais possible de **souscrire une déclaration trimestrielle et non plus mensuelle**.

En revanche, si le montant déclaré de TAC ou de TA au cours des quatre trimestres civils consécutifs de l'année dépasse 12 000 euros, alors l'entreprise devra à nouveau souscrire une déclaration mensuelle.

Que ce soit pour la TAC ou la TA, les déclarations sont accompagnées du paiement de la taxe et adressées aux comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », c'est-à-dire à la DGAC.

C. LA MISE EN PLACE DE FRAIS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT POUR LA TS, LA TA ET LA TNSA À HAUTEUR DE 0,5 % DES MONTANTS RECOUVRÉS

Le III du présent article ajoute un XVII à l'article 1647 qui dispose que « *pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat prélève 0,5 % des sommes recouvrées* » au titre de la TS, de la TA et de la TNSA.

Ces sommes sont affectées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et prélevées par ses agents comptables. Le dispositif est neutre pour les redevables des taxes puisque le coût des frais de recouvrement sera supporté par les affectataires.

*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, et avec l'avis favorable du Gouvernement, cinq amendements de précision et de cohérence rédactionnelles.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les enjeux budgétaires du présent article restent modérés puisque le décalage au 1^{er} avril de la revalorisation des tarifs de la TAC ferait perdre 1,13 million d'euros au budget annexe et 0,26 million d'euros au budget général, compte tenu de la répartition actuelle de la recette.

En revanche, l'instauration de frais d'assiette et de recouvrement ferait gagner 5,5 millions d'euros au budget annexe, soit le montant nécessaire pour couvrir les charges induites pour la DGAC par l'activité de perception des taxes affectées.

S'agissant enfin du nouveau régime déclaratif, l'évaluation préalable du présent article relève à juste titre qu'il est « *susceptible de diminuer les coûts de traitement de l'impôt, sans obérer les rentrées fiscales* ». Cet effet n'est cependant pas chiffré.

Au total, les modifications opérées par le présent article relèvent de la bonne gestion et de la simplification administrative.

ARTICLE 33

(Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Financement des radars routiers automatisés et de la modernisation du système national du permis de conduire

Commentaire : le présent article a pour objet d'augmenter de 67 millions d'euros le plafond du produit des amendes perçues par le biais des radars affecté à la section 1 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » en vue de financer la hausse des frais de fonctionnement des radars et du système de permis à points.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR SUIVRE L'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES

1. Des dépenses réparties en deux sections et cinq programmes

L'article 49 de la loi de finances pour 2006²⁰⁵ a créé le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », abusivement appelé « CAS Radars ». Conformément à l'article 21 de la LOLF, « *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* ».

Le « CAS Radars » a vocation à retracer les dépenses financées à partir du produit des amendes. Ses recettes se composent du produit des amendes perçues par la voie des radars et de celui des autres amendes de police de la circulation, à l'exception d'une partie affectée à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et à l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSé) au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Ses dépenses sont réparties en deux sections, elles-mêmes respectivement divisées en deux et trois programmes.

La section 1 « Contrôle automatisé » comprend le programme 751 (« Radars »), qui finance le déploiement et l'entretien des radars ainsi que le fonctionnement du centre de traitement des infractions ; et le programme 752

²⁰⁵ *Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

(« Fichier national du permis de conduire ») qui supporte les charges de gestion du permis à points.

La section 2 « Circulation et stationnement routiers » comprend le programme 753 (« Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement »), qui gère le déploiement du « procès-verbal électronique », le « PVé » ; le programme 754 (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ») transfère aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes ; enfin, le programme 755 (« Désendettement de l'Etat ») vient abonder le budget général au titre des recettes non fiscales.

2. Des modalités complexes d'affectation des recettes

Le « CAS Radars » est alimenté par trois types de recettes :

- les amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les radars, dites « **AF radars** » ;
- les autres amendes forfaitaires, dites « **AF hors radars** » ;
- les amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** ».

L'affectation de ces trois recettes répond à une clef de répartition complexe entre les deux sections.

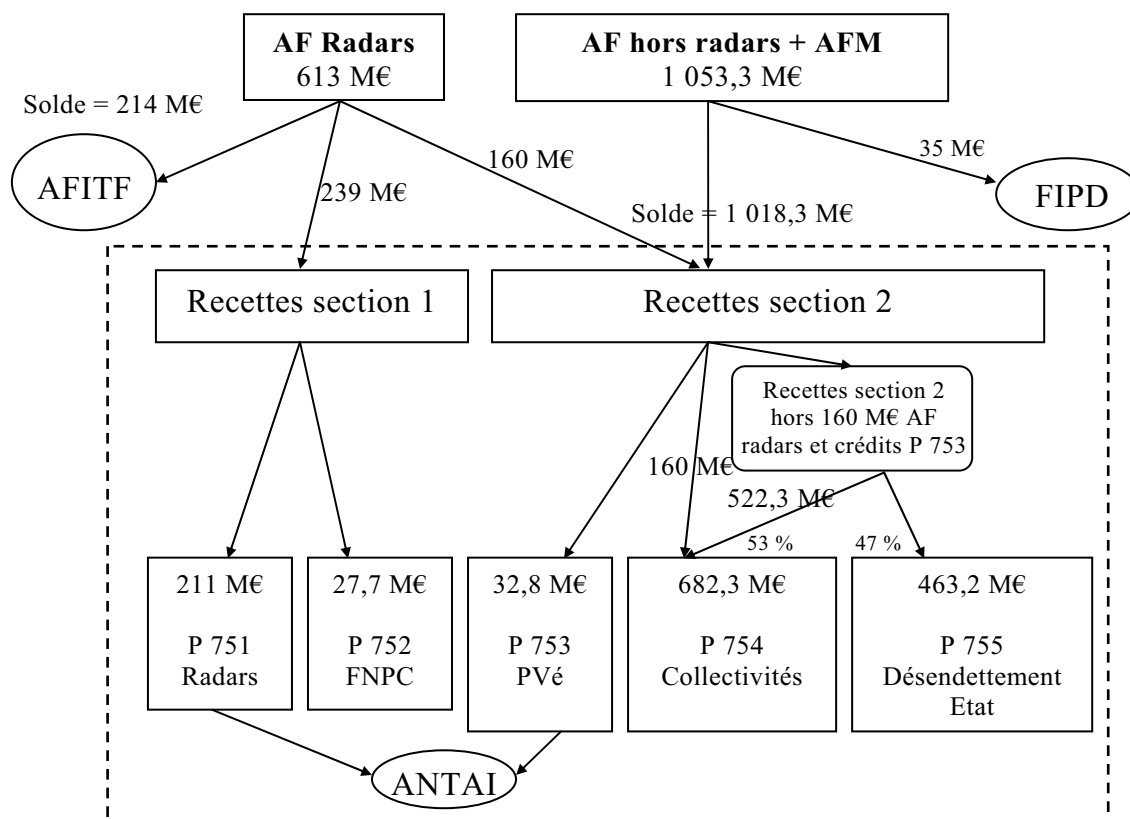
Pour les « AF radars », 160 millions d'euros sont affectés au programme 754 (« Collectivités ») de la section 2. Pour le reste, un montant fixé en loi de finances vient abonder la section 1. A ce jour, ce montant est arrêté à 172 millions d'euros. Le solde, variable selon les années, va à l'AFITF.

Pour les « AF hors radars » et les « AFM », 35 millions d'euros sont affectés à l'ACSé au titre du FIPD. Le reste vient alimenter la section 2. Une partie, définie en loi de finances, est orientée vers le programme 753 (« PVé »), soit environ 32,4 millions d'euros pour l'année 2013.

La part non utilisée pour le programme 753 est ensuite répartie à raison de 53 % pour le programme 754 (« Collectivités »), en sus des 160 millions d'euros perçus au titre des « AF radars », et de 47 % pour le programme 755 (« Désendettement de l'Etat »).

Le graphique ci-dessous récapitule les affectations des trois recettes entre les deux sections et les cinq programmes.

Affectation du produit des amendes au sein du « CAS Radars » dans le PLF 2013



Source : projet annuel de performances du « CAS Radars » annexé au projet de loi de finances pour 2013

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE 67 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DE LA SECTION 1 DU « CAS RADARS »

A ce jour, l'affectation des « AF radars » au « CAS radars » est limitée à 399 millions d'euros, à raison de 172 millions pour la section 1 et de 160 millions pour la section 2 au titre du programme 754 (« Collectivités »). « Par dérogation », la loi de finances pour 2012 avait porté le produit des « AF radars » à la section 1 à 192 millions d'euros.

S'agissant des 160 millions d'euros, 100 millions d'euros reviennent aux communes et établissements intercommunaux selon une répartition arrêtée par le Comité des finances locales²⁰⁶ « en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation » et 60 millions d'euros sont orientés vers les départements, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'outre-mer « afin de financer des opérations contribuant à la sécurisation de leur réseau routier ».

²⁰⁶ Articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales.

Dans la section 1, en 2012, 176 millions d'euros ont été dépensés au titre du programme 751 (« Radars ») et 16 millions d'euros au titre du programme 752 (« FNPC »). **Or il apparaît que les dépenses prévues pour l'année 2013 s'élèveront à 211 millions d'euros pour le programme 751 et à près de 27,7 millions d'euros pour le programme 752.**

En effet, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) doit faire face à une augmentation de ses coûts résultant notamment de la mise en œuvre de la directive « transfrontière », qui autorise la poursuite des conducteurs étrangers en infraction, ce qui implique des coûts de traduction et de téléconseil en langues étrangères. En outre, 15 millions d'euros seront nécessaires pour procéder à des investissements informatiques.

S'agissant de la gestion du permis à points (y compris l'envoi de près de 15,5 millions de lettres chaque année), près de 12 millions d'euros supplémentaires viendront financer le lancement et le fonctionnement de l'application informatique FAETON.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 49 de la loi de finances pour 2006 afin de relever :

- **le plafond global d'affectation des « AF radars » au « CAS Radars » de 332 millions d'euros à 399 millions d'euros ;**

- **au sein du plafond précédent, le plafond d'affectation des « AF radars » à la section 1 du CAS de 172 millions d'euros à 239 millions d'euros afin de financer les dépenses supplémentaires exposées plus haut.**

En revanche, l'affectation de 160 millions d'euros à la section 2 et du solde du produit des « AF radars » à l'AFITF n'est pas modifiée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a complété le présent article, dont l'objet initial n'est toutefois pas modifié, en adoptant un amendement de la commission des finances et quatre sous-amendements du Gouvernement.

Au total, **10 millions d'euros supplémentaires** sont prélevés sur les « AF hors radars » et les « AFM » **afin d'être affectés à l'ACSé au titre du FIPD**. L'exposé des motifs de l'amendement prévoit que cette somme permettra de « **financer les projets de vidéoprotection déjà engagés dans les communes de Cergy, Pontault-Combault, Les Mureaux, Asnières-sur-Seine, Angers, Dijon, Aubervilliers, Gennevilliers ou Saint-Denis de la Réunion** ».

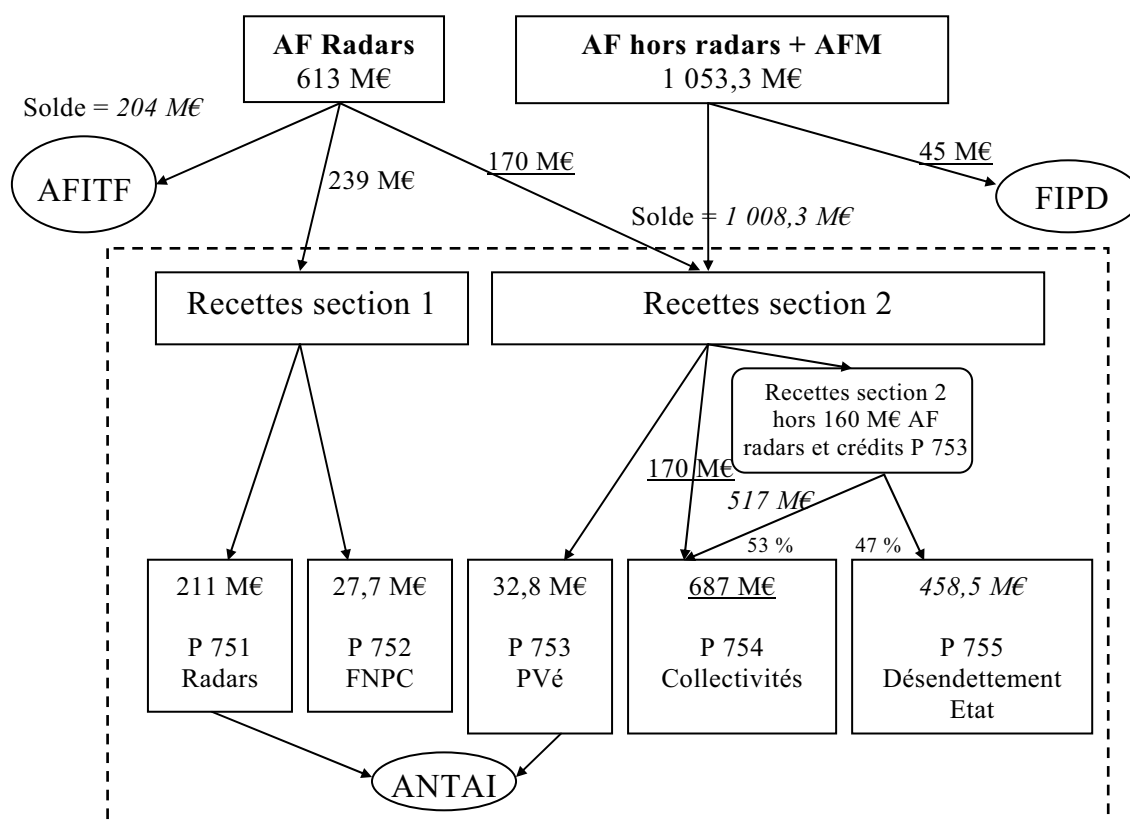
Par ailleurs, la dotation de 160 millions d'euros affectés aux collectivités sur le produit des « AF radars » est portée à 170 millions d'euros, à raison de 106 millions d'euros pour les communes et les établissements intercommunaux et 64 millions d'euros pour les départements, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'outre-mer.

Enfin, par sous-amendement du Gouvernement, il est désormais prévu que la section 1 supporte les dépenses liées « à l'activité de recouvrement de la trésorerie du contrôle automatisé ».

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le graphique ci-dessous retrace les modifications résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Affectation du produit des amendes au sein du « CAS Radars » dans le PLF 2013 amendé par l'Assemblée nationale



Les chiffres en italique correspondent à une baisse. Les chiffres soulignés correspondent à une hausse.

Source : calculs de la commission des finances du Sénat

Au total, **le FIPD profite d'une hausse nette de 10 millions d'euros**, qui, comme le souligne l'exposé des motifs d'un sous-amendement du Gouvernement, « *profitent aux collectivités territoriales* ».

L'augmentation des recettes en faveur du programme 754 (« Collectivités ») n'est que de 4,7 millions d'euros. En effet, compte tenu de l'affectation au FIPD, le solde du produit des « AF hors radars » et des « AFM » diminue de 10 millions d'euros. Au regard des règles de répartition de la section 2,53 % de cette baisse est répercutée sur le programme 754, compensée par la hausse de 10 millions d'euros en provenance des « AF radars », soit un montant net *in fine* de + 4,7 millions d'euros.

Les **diminutions nettes** concernent :

- **l'AFITF pour un montant de 10 millions d'euros ;**
- **le programme 755 (« Désendettement de l'Etat ») pour un total de 4,7 millions d'euros.**

On pourrait s'interroger sur le fait que les modifications apportées par l'Assemblée nationale se fassent au détriment de l'AFITF et du budget de l'Etat. Toutefois, l'évaluation préalable annexée au présent article rappelle « *le dynamisme du rendement des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques* ». En effet, entre l'exécution 2011 et les prévisions 2013, les recettes « AF radars » sont en augmentation de près de 74 millions d'euros, soit une hausse d'un peu moins de 14 %.

Par conséquent, si un tel dynamisme se maintient en 2013, le produit des « AF radars » pourrait être supérieur à la prévision et venir compenser la perte de recettes pour l'AFITF. En revanche, les ressources « AF hors radars » et « AFM » ne connaissent pas une telle évolution. Néanmoins, à l'issue de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, nos collègues députés avaient majoré les recettes non fiscales de 128,4 millions d'euros. La perte de recettes provoquée par les modifications apportées au présent article a donc été largement compensée.

ARTICLE 34

Valorisation des infrastructures de télécommunication des services de l'Etat

Commentaire : le présent article a pour objet d'élargir le champ du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » à des opérations conduites par le ministère de l'intérieur.

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » a été créé par l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009 pour retracer :

- en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères à compter du 1^{er} janvier 2009, ainsi que le produit de la cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites de l'Etat ;

- en dépenses, les frais de fonctionnement et d'investissement liés aux services de télécommunication utilisant le spectre hertzien ou visant à en améliorer l'utilisation, ainsi que les dépenses liées aux interceptions et au traitement des émissions électromagnétiques dans les domaines de la surveillance et du renseignement.

En pratique, le CAS n'a fonctionné qu'à partir de 2011, lors des cessions de fréquences 800 MHz et 2,6 GHz du ministère de la défense. Par dérogation, le ministère de la défense a pu conserver l'ensemble des ressources ainsi perçues, alors que pour les ministères civils une partie de ces ressources (au moins égale à 15 %) doit contribuer au désendettement de l'Etat par des versements au budget général.

Les ressources ainsi disponibles pour le ministère de la défense sur le compte d'affectation spéciale s'élèvent à 1,07 milliard d'euros en 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les modifications proposées au présent article visent à faciliter l'utilisation du CAS par d'autres ministères, en particulier le ministère de l'intérieur après que l'Etat sera devenu, le 1^{er} janvier 2013, propriétaire du réseau Automatisation des Communications Radiophoniques Opérationnelles

de Police (ACROPOL), qui est le réseau de communications radio de la police nationale depuis 1994.

Il est attendu **90 millions d'euros** de recettes nouvelles, qui seraient affectés à la modernisation des systèmes d'information et de communication de la police nationale (pour 50 millions d'euros), de la gendarmerie nationale (à hauteur de 30 millions d'euros) et de l'administration centrale et territoriale du ministère de l'intérieur (pour 10 millions d'euros).

Compte tenu de l'élargissement du champ du CAS, le 1^o du I du présent article tend à en compléter son nom : « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, *des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat* ».

L'intitulé du programme 762 (actuellement, « Optimisation de l'usage du spectre hertzien ») doit également être modifié, pour devenir « Optimisation de l'utilisation du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) ».

Par ailleurs, il serait créé un nouveau programme 763, géré par le ministère de l'intérieur, et intitulé « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur ».

Le 2^o du I élargit les recettes du CAS au produit de la cession de l'usufruit de tout ou partie des « *systèmes de communication radioélectrique* » des services de l'Etat, ainsi que le produit des redevances d'occupation domaniale en cas d'utilisation des « points hauts » (antennes, relais...) dont dispose aujourd'hui le ministère de l'intérieur.

Le 3^o du I procède à des modifications de conséquence.

Le 4^o du I tire les conséquences de l'extension du champ du CAS, en élargissant la liste de ses dépenses à celles de fonctionnement et d'investissement relatifs aux réseaux, applications, matériels et équipements de communication radioélectrique.

Le II précise les conditions d'application de la cession de l'usufruit, de l'utilisation des points hauts ou d'autorisation d'occupation domaniale. Des contrats, après mise en concurrence, devront assurer la continuité du service public, dans des conditions qui seront précisées par un décret en Conseil d'Etat, et précisant :

- les conditions dans lesquelles l'Etat conserve les droits d'utilisation des systèmes et des infrastructures nécessaires à l'exécution des missions de service public ;
- les modalités de contrôle de l'Etat sur l'utilisation de ces systèmes et infrastructures ;
- les sanctions susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux obligations du contrat ;

- l'interdiction, d'une part, de toute cession de l'usufruit, de son apport sous quelque forme que ce soit ou de toute création de sûretés s'y rattachant et, d'autre part, de toute cession ou transmission du titre d'occupation domaniale, qui n'aurait pas été dûment autorisé par l'Etat.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements du Gouvernement** tendant à majorer les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et de la mission « Sécurité » à hauteur, respectivement, de 10 millions d'euros et de 80 millions d'euros. Les exposés des motifs des amendements observent **qu'il est « prématuré » de prévoir en 2013 des recettes du CAS au titre de la valorisation du réseau ACROPOL, mais qu'il convient d'assurer le financement des dépenses de fonctionnement envisagées en 2013 :**

« Parallèlement à l'élaboration du PLF, une mission d'inspection interministérielle a été lancée pour préciser les conditions opérationnelles de cette opération et son potentiel de recettes. Elle a conclu récemment que la prévision de 90 millions d'euros inscrite dans le PLF était prématurée en 2013 et ne devrait être atteinte qu'en 2014 ou 2015. Les recettes ne devraient en revanche pas dépasser quelques centaines de milliers d'euros en 2013.

« Afin de garantir au ministère de l'intérieur les ressources indispensables à l'équipement, à l'entretien et à la maintenance de ses systèmes d'information et de communication, le Gouvernement propose donc (...) de procéder à un abondement des crédits du budget général », sur les missions « Administration générale et territoriale de l'Etat » et « Sécurité », à hauteur des ressources manquantes sur le CAS :

- 10 millions d'euros sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » ;

- 50 millions d'euros sur le programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurité » ;

- 30 millions d'euros sur le programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

Le présent article ne mentionnant pas les montants de recettes attendues, il n'a pas été nécessaire d'opérer, par coordination, une modification de cet article, suite à l'adoption des deux amendements précités du Gouvernement en deuxième délibération.

Par ailleurs, des amendements de coordination diminuant les crédits du CAS devraient être déposés par le Gouvernement au Sénat : pour les

recettes, ces dispositions doivent être adoptées en première partie du présent projet loi de finances ; s'agissant des dépenses, la modification devrait être opérée à l'article 48 (état D).

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Comme l'ont observé nos collègues Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », ces ressources extra-budgétaires ont opportunément complété des dotations budgétaires qui, seules, ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

L'extension du champ du CAS aux opérations du ministère de l'intérieur tend à présent à effectivement permettre de mieux valoriser les ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien pour les ministères civils.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale en seconde délibération ont toutefois rappelé **les incertitudes sur le montant et le calendrier de perception de ces recettes**, par nature exceptionnelles. Par le passé, les prévisions d'encaissement de ressources hertziennes du ministère de la défense avaient déjà dû être reportées à plusieurs reprises, et les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances en charge de la mission « Défense » avaient souligné le caractère peu satisfaisant de telles opérations. En effet, elles tendent à combler, par des ressources exceptionnelles par nature incertaines, les dotations budgétaires du ministère de la défense pour parvenir aux objectifs fixés par la loi de programmation militaire.

ARTICLE 35

*(Art. 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011
de finances rectificative pour 2011)*

**Élargissement du périmètre du compte d'affectation spéciale
« Financement national du développement et de la modernisation de
l'apprentissage »**

Commentaire : le présent article crée deux nouvelles catégories de dépenses au sein du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » afin de mieux identifier le financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage et d'autoriser le reversement de recettes indûment perçues au titre des années antérieures.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE
« FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »***

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un nouveau compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA)²⁰⁷ a été créé en loi de finances rectificative pour 2011 (article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011).

Doté pour le premier exercice 2012 de 575 millions d'euros pour assurer la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage (200 millions d'euros), les contrats d'objectifs et de moyens (COM) Etat-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros), ce nouveau compte spécial est financé par la fraction du quota de la taxe d'apprentissage (467 millions d'euros) et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (108 millions d'euros).

Auparavant, les fonds versés aux régions par le fonds national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) au titre des COM n'apparaissaient pas dans le budget de l'Etat, alors même qu'il

²⁰⁷ La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

s'agissait de dotations attribuées aux régions selon des critères et des objectifs définis par l'Etat²⁰⁸.

Dans une large mesure, la création du CAS FNDMA est donc une opération purement comptable qui se borne à remplacer l'ancien FNDMA en en reprenant les attributions dorénavant pilotées par un compte d'affectation spéciale au sens de la LOLF (*cf. infra*).

Il faut toutefois noter que le Gouvernement précédent a adjoint un nouveau poste de dépense, doté de 15 millions d'euros, consistant en un **dispositif de bonus – malus**, entré en application cette année sur la base des résultats constatés dans les entreprises en 2011. Désormais, les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas dans leur effectif un taux de 4 % (au lieu de 3 % antérieurement) de jeunes en alternance devront verser à l'Etat (sur le compte d'affectation spéciale FNDMA) une contribution supplémentaire (malus). *A contrario* les entreprises exemplaires bénéficieront du versement d'une prime (bonus) de la part de l'Etat.

B. L'OBJECTIF POURSUIVI : UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DES MOYENS CONSACRÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

En application de l'article 21 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » : il s'agit donc de mieux identifier les recettes et les dépenses afférentes à une politique publique. Au même titre qu'une mission budgétaire, cet outil présente l'avantage de fournir **une vision consolidée des moyens mis en œuvre par l'Etat en faveur de l'apprentissage**.

La « budgétisation » de fonds actuellement gérés en tant que comptes de tiers par le Trésor public, au sein d'un nouveau compte d'affectation spéciale, constitue un progrès en matière de sincérité budgétaire. Il complète l'information du Parlement sur l'utilisation des crédits affectés à l'apprentissage, **en complément du vote des crédits de la mission « Travail et emploi »**. Le principe de la création de ce compte avait été approuvé par votre commission des finances sur un avis favorable de notre collègue **François Patriat, rapporteur spécial des crédits de la politique de l'emploi et de l'apprentissage** au sein de la mission « Travail et emploi ».

Le fonctionnement du CAS FNDMA est défini juridiquement par les opérations de recettes et de dépenses limitativement énumérées par l'article 23 de la loi de finances rectificative précitée. Ainsi, le **détail des recettes** est le suivant :

²⁰⁸ Il convient de préciser que le produit affecté au FNDMA a le statut de dotation : son montant n'est pas pris en compte dans le périmètre des ressources propres des régions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

- la fraction du quota de la taxe d'apprentissage, soit 22 % de la taxe d'apprentissage (article L. 6241-2 du code du travail)²⁰⁹ ;

- les versements opérés au Trésor public en application de sanctions concernant une utilisation ou une collecte inadéquate de la taxe d'apprentissage (cette recette reste très marginale au vu des montants constatés) ;

- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) applicable aux entreprises de 250 salariés et plus embauchant moins de 4 % de salariés en alternance²¹⁰ ;

- et les fonds de concours.

Les **dépenses autorisées** sont les suivantes :

- le financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage conventionnés avec la région ou l'Etat ;

- le financement des actions arrêtées en application des COM Etat-région ;

- le financement d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage ;

- et le versement aux entreprises de 250 salariés et plus du bonus précité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter la liste actuelle des dépenses autorisées au sein du CAS FNDMA par **deux nouvelles catégories de dépenses** afin de :

- mieux identifier le financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage (alinéa *e*) inséré par le présent article à l'article 23 de la loi de finances rectificative précitée) ;

- et d'autoriser le reversement de recettes indûment perçues au titre des années antérieures (alinéa *f*) inséré dans les mêmes conditions par le présent article).

²⁰⁹ Le montant définitif de l'année 2012 n'a pas encore été communiqué par la DGFIP. A l'heure actuelle, il est de 410 millions d'euros et devrait s'élever à environ 440 millions en 2013.

²¹⁰ L'intégralité du produit de la CSA est affectée au FNDMA depuis la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Le montant de la CSA est actuellement de 211 millions d'euros et devrait s'élever à plus de 230 millions en 2013.

A. MIEUX IDENTIFIER LE FINANCEMENT, AU TITRE DE LA COMPENSATION DE L'ETAT DUE AUX RÉGIONS, DES ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Une fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD) finance, à partir du budget général au titre de la mission « Travail et emploi », les indemnités compensatrices forfaitaires, dites « primes d'apprentissage », versées par les régions aux entreprises, en application du transfert de compétence de l'Etat vers les régions de la formation professionnelle et de l'apprentissage opéré par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Sur ce fondement, la compensation due par l'Etat aux régions s'est élevée à 1,7 milliard d'euros en loi de finances initiale pour 2012, inscrits au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », dont **801 millions d'euros affectés au paiement de la prime d'apprentissage.**

Partant du constat que la consommation de ces crédits s'est située les années passées entre 520 millions d'euros et 600 millions, il est apparu que la différence entre ce montant et la dotation allouée aux régions était redéployée au niveau local vers d'autres actions en faveur du développement de l'apprentissage. Aussi, le Gouvernement propose-t-il d'**identifier ces crédits sur le plan comptable**, soit un montant de 250 millions d'euros pour 2013, en procédant à un transfert :

- en les retirant de la ligne budgétaire du programme 103 de la mission « Travail et emploi » dédiée au paiement de la prime d'apprentissage ;
- et en les réaffectant intégralement au CAS FNDMA sur une action nouvelle dénommée « Compensation au titre des compétences transférées aux régions en matière d'apprentissage ».

Ainsi, les crédits alloués à la prime d'apprentissage seront ramenés à 551 millions d'euros, contre 801 millions d'euros dans l'exercice antérieur (réduisant le total de la dotation de décentralisation à 1,45 milliard d'euros, au lieu de 1,7 milliard d'euros en 2012), le reliquat de 250 millions d'euros étant affecté au CAS FNDMA.

B. AUTORISER LE REVERSEMENT DE RECETTES INDÛMENT PERÇUES AU TITRE DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le second poste de dépense créé par le présent article consiste à autoriser le reversement par le CAS FNDMA des recettes indûment perçues au titre des années antérieures à l'exercice budgétaire en cours. Il s'agit d'une clause de précaution dont la portée est essentiellement juridique, la répétition de l'indu étant un dispositif qui figure communément dans les comptes spéciaux. *Mutatis mutandis*, le compte spécial « Pensions » comporte, parmi

ses prévisions de dépenses, quelque 5 millions d'euros de remboursements aux agents et employeurs pour des cotisations versées à tort²¹¹.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification le présent dispositif dans son ensemble.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les créations ou modifications des recettes et dépenses d'un compte d'affectation spéciale sont examinées en première partie des lois de finances dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le solde budgétaire. En l'espèce, le présent article répond à ce critère même si, pour l'exercice 2013, aucune modification du montant global de la compensation due par l'Etat aux régions n'est observée. Cette opération de reconfiguration de la présentation budgétaire des crédits affectés à l'apprentissage demeure donc totalement neutre, tant pour le financement des primes d'apprentissage que pour celui d'actions de développement de l'apprentissage au niveau régional.

Au demeurant, l'objet du présent article repose sur le souci d'une justification au premier euro de toute dépense. C'est pourquoi, sans préjudice de l'examen des crédits de la mission « Travail et emploi » par notre collègue François Patriat, il convient de souligner que le dispositif proposé permet à la fois de renforcer la sincérité budgétaire des crédits alloués à l'apprentissage et de bénéficier des recettes spécifiques du CAS FNDMA pour les financer.

²¹¹ Cet exemple est donné à titre d'illustration car il porte sur un total de dépenses de 41 milliards d'euros, sans commune mesure avec le montant des dépenses du CAS FNDMA qui s'établit à 825 millions d'euros pour 2013.

ARTICLE 36

(Art. 235 ter ZF du code général des impôts)

Aménagement du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Commentaire : le présent article a pour objet de relever le plafond de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires de 155 millions d'euros à 200 millions d'euros afin de dégager des ressources en vue de couvrir l'augmentation de la subvention versée par l'Etat à la SNCF en contrepartie de l'exploitation des « trains d'équilibre du territoire ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE SONT FINANCÉS PAR DES RECETTES AFFECTÉES AU TRAVERS D'UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

L'Etat et la SNCF ont signé une convention, le 13 décembre 2010, par laquelle l'entreprise ferroviaire s'engage à exploiter quarante lignes « d'équilibre du territoire », dites « trains d'équilibre du territoire » (TET). En pratique, il s'agit des trains Intercités, précédemment appelés Corail, Lunéa ou Téo, dont l'exploitation est déficitaire pour la SNCF.

L'Etat est autorité organisatrice des TET. Il définit les obligations de service public en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant. En contrepartie, la SNCF perçoit une **compensation financière afin de couvrir le déficit d'exploitation et « le bénéfice raisonnable de l'exploitant ».**

Le financement des TET se fait au travers du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Un CAS retrace, selon l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, « *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* ».

En recettes, le compte reçoit :

- le **produit de la contribution de solidarité territoriale (CST)**, due par les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs et assise sur le chiffre d'affaires des prestations de transport de voyageurs (hors trains conventionnés). En pratique, elle est prélevée sur les lignes TGV ;

- une **fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, acquittée par les sociétés d'autoroute ;

- le **produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, qui frappe les entreprises de transport ferroviaire de voyageurs. Seuls sont redevables les entreprises dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros, soit, en pratique, la seule SNCF.

En dépenses, le compte retrace les contributions liées à l'exploitation des TET, à la régénération du matériel roulant ainsi que les frais relatifs aux études, enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et de missions de conseil juridique, financier ou technique.

B. UN FINANCEMENT INSUFFISANT À PARTIR DE 2012

En 2011, le compte était équilibré entre les recettes et les dépenses, à hauteur de 210 millions d'euros. Pour 2012, les dépenses du compte étaient évaluées par la loi de finances initiales à 280 millions d'euros et financées par la CST pour 90 millions d'euros, par la TAT dans la limite d'un plafond de 35 millions d'euros et par la TREF dans la limite d'un plafond de 155 millions d'euros.

Toutefois, pour 2012, **la prévision d'exécution fait apparaître un surcoût de 45 millions d'euros** à raison :

- du maintien de certaines dessertes dont la suppression était initialement prévue – notamment cinq allers-retours entre Paris et Belfort pour une durée d'observation de 18 mois après la mise en service de la LGV Rhin-Rhône ;

- de la réévaluation de certaines charges facturées au prix réel ;

- de la compensation du manque à gagner pour la SNCF résultant de majorations tarifaires inférieures aux dispositions prévues par la convention.

En conséquence, il est nécessaire d'augmenter les ressources du CAS. C'est l'objet du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La TREF est codifiée à l'article 235 *ter* ZF du CGI, dont le III dispose que « *le taux de la taxe, compris entre 15 % et 35 %, est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des transports, de l'économie et du budget. Le montant de la taxe est plafonné à 155 millions d'euros* ».

Le présent article relève le plafond de 155 à 200 millions d'euros.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article répond à **l'impératif d'équilibrer le financement des TET**. Le Gouvernement propose d'augmenter la TREF plutôt qu'une des deux autres contributions affectées au CAS. En effet, l'augmentation de la CST aurait eu pour conséquence de faire peser l'intégralité de la hausse sur le prix des billets des TGV, alors qu'ils sont déjà parmi les plus chers du marché. La hausse de la TAT aurait porté la participation des sociétés d'autoroute de 12,5 % à 24,6 % de la dépense totale.

Devant la commission du développement durable du Sénat, le 8 octobre 2012, Guillaume Pépy, président-directeur général de la SNCF, a souligné qu'il fallait *« revoir la répartition du financement, qui est aujourd'hui assuré à hauteur de 15 %, soit 35 millions d'euros, par une contribution sur les péages autoroutiers, et, pour 85 % par une taxe sur les activités ferroviaires, dont le montant augmente avec les années »*.

Cette préoccupation est légitime. Néanmoins, le Gouvernement travaille actuellement sur l'ensemble des prélèvements acquittés par les sociétés concessionnaires d'autoroute (redevance domaniale, TAT, etc.). **Il n'est donc pas opportun, pour l'instant, de modifier la clef de répartition du financement des TET, sachant qu'une réforme de plus grande ampleur pourrait être prochainement présentée.**

ARTICLE 36 bis (nouveau)
(Art. L. 3211-5-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

Régime juridique des cessions de biens immobiliers bâtis situés dans une forêt domaniale

Commentaire : le présent article a pour objet, d'une part, de préciser les conditions dans lesquelles les biens immobiliers bâtis, ainsi que leur terrain d'assiette, appartenant au domaine privé de l'Etat situés dans une forêt domaniale peuvent être cédés et, d'autre part, d'autoriser la cession de la partie correspondant à une zone artisanale d'une ancienne base de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) située sur la commune de Velaine-en-Haye, en Meurthe-et-Moselle.

I. LE DROIT EXISTANT

Une **forêt domaniale** fait partie du domaine privé de l'Etat et est, à ce titre, cessible²¹². Toutefois, les cessions de forêts domaniales sont encadrées par l'article L. 3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui dispose que les « **bois et forêts de l'Etat ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi** ». Cet article prévoit des exceptions à ce principe ; aussi l'Etat peut-il céder des bois et forêts satisfaisant aux conditions suivantes, précisées par voie réglementaire :

- présenter une **superficie de moins de 150 hectares** ;
- ne pas être nécessaires à la préservation de certains **enjeux écologiques** : « *ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population* » ;
- leur exploitation doit s'avérer **déficitaire**, les produits ne couvrant pas les charges de gestion.

Le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) pose donc **un cadre juridique précis aux ventes de forêts domaniales**. Néanmoins, certaines incertitudes entourent son application. Comme l'avait souligné notre ancienne collègue Nicole Bricq²¹³, **un doute subsiste quant à la qualification à réserver à une parcelle qui appartenait auparavant à un massif forestier mais qui a été déboisée et accueillie, le cas échéant, des**

²¹² Une forêt appartenant au domaine public de l'Etat, à l'instar du bois de Vincennes, est inaliénable.

²¹³ Rapport d'information n° 327 (2010-2011).

immeubles bâtis. Celle-ci continue-t-elle à relever du régime juridique des cessions de forêts domaniales prévu à l'article L. 3211-5 du CGPPP ?

Aucune réponse certaine n'a été apportée à cette question. Or, une telle incertitude est de nature à **décourager les cessions de biens immobiliers bâtis situés dans la dépendance des forêts domaniales**, comme par exemple les **maisons forestières**²¹⁴. En effet, la qualité juridique de leur assiette, c'est-à-dire du terrain sur lequel elles sont construites, reste floue.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable du rapporteur général du budget Christian Eckert, prévoit :

- d'une part, d'**autoriser la cession de la partie correspondant à une zone artisanale d'une ancienne base de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) située sur la commune de Velaine-en-Haye**, en Meurthe-et-Moselle. Cette zone correspond au parc d'activités de la forêt de Haye²¹⁵ ; le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune prévoit que ses parcelles sont destinées à des usages économiques (industrie, commerce, services, etc.)²¹⁶. Propriété de l'Etat, la zone est gérée par l'Office national des forêts (ONF) ;

- d'autre part, de **préciser les conditions dans lesquelles les biens immobiliers bâtis, ainsi que leur terrain d'assiette, appartenant au domaine privé de l'Etat situés dans une forêt domaniale peuvent être cédés.**

Ainsi, il est proposé de définir un **régime juridique propre aux cessions des biens immobiliers bâtis situés sur un terrain relevant d'une forêt domaniale**²¹⁷. A ce titre, il est prévu d'insérer un nouvel article L. 3211-5-1 dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui détermine les conditions dans lesquelles un tel bien peut être aliéné ; celui-ci ne doit pas présenter d'utilité pour atteindre les objectifs de gestion durable des bois et forêts et doit être desservi par une voie routière ou un chemin forestier.

²¹⁴ *Les maisons forestières ont pour finalité initiale d'assurer le logement des gardes forestiers ; c'est pourquoi, elles ont été mises à disposition de l'Office national des forêts (ONF) par l'Etat. Cependant, certaines de ces maisons n'accueillent plus d'agents de l'ONF ; ce sont ces dernières qu'il est aujourd'hui envisagé de céder.*

²¹⁵ *Cette zone artisanale correspond à la zone UX du plan local d'urbanisme de la commune de Velaine-en-Haye.*

²¹⁶ *Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne, Rapport de présentation – Plan local d'urbanisme de la commune de Velaine-en-Haye, janvier 2007.*

²¹⁷ *Le présent article mentionne le « patrimoine immobilier bâti de l'Etat situé sur un terrain mentionné [à] l'article L. 211-1 du code forestier », c'est-à-dire relevant du régime forestier. Or, l'article L. 2212-1 du CGPPP répute faire partie du domaine privé « les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier ».*

En outre, le présent article **limite la superficie du terrain d'assiette pouvant être cédé avec le bâtiment** à celle « *permettant un usage normal* » de ce dernier, comme la cour, le jardin ou le parc qui lui est rattaché. Enfin, il est précisé que **la liste des immeubles pouvant être vendus dans ces conditions est fixé par décret** des ministres chargés des forêts et du domaine.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article propose de **mettre fin à l'incertitude juridique qui entoure la cession de biens immobiliers bâtis situés dans une forêt domaniale**. En effet, à ce jour, le code général de la propriété des personnes publiques, qui encadre la vente des forêts du domaine privé de l'Etat, **ne précise pas si la procédure qu'il prévoit s'applique également aux parcelles de ces forêts accueillant des bâtiments**. Par conséquent, un risque d'annulation des cessions de ces biens existe.

Cette imprécision a conduit l'Etat, par prudence, à cesser toutes les opérations portant sur des biens situés dans des forêts domaniales. Dès lors, **la cession des maisons forestières ne présentant plus d'utilité à l'Office national des forêts (ONF) n'était plus possible**.

C'est pour mettre fin à cette situation que le présent dispositif a été proposé. Aussi prévoit-il de définir un **régime juridique propre** aux cessions de biens immobiliers bâtis situés sur un terrain relevant d'une forêt domaniale. Néanmoins, ces ventes doivent respecter des conditions précises, répondant à un objectif de gestion durable de la forêt, et sont limitées dans leur ampleur : **seuls le bâtiment et le terrain qui en permet un usage normal peuvent être aliénés**. Au-delà de cette assiette, le régime classique des cessions de forêts domaniales arrêté par l'article L. 3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) continue de s'appliquer.

Le dispositif proposé permettra la vente des maisons forestières devenues inutiles à l'ONF, ce qui représentera un produit de **30 millions d'euros au minimum en 2013**, selon le Gouvernement.

Par ailleurs, le présent article propose d'autoriser **la cession de la partie correspondant à une zone artisanale d'une ancienne base de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) située sur la commune de Velaine-en-Haye**, en Meurthe-et-Moselle. Ce parc d'activités dépendant de la forêt domaniale de Haye, **sa vente nécessite une autorisation législative**. Cette opération ne semble pas poser de difficulté : **seules les parcelles utilisées à des fins économiques seront cédées**. En effet, depuis plusieurs années, les chefs d'entreprises interpellent l'ONF afin d'acquérir les terrains sur lesquels ils déploient leur activité. A l'inverse, ceux d'entre eux nécessaires à l'objectif de mise en valeur du patrimoine forestier seront conservés.

ARTICLE 37

(art. 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Prise en charge par le service des retraites de l'Etat des pensions versées aux agents ayant acquis des droits à la caisse de retraite des fonctionnaires et agents publics de Mayotte

Commentaire : le présent article a pour objet d'achever le transfert des fonctionnaires de Mayotte vers le service des retraites de l'Etat et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

L'article 64-1 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 modifiée relative à Mayotte a prévu l'intégration, au plus tard le 31 décembre 2010, des agents titulaires de Mayotte dans les trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière), avec affiliation aux régimes de retraite correspondants (le service des retraites de l'Etat, SRE, et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, CNRACL). Ces agents étaient auparavant affiliés à la Caisse des retraites des fonctionnaires et agents publics de Mayotte (CRFM).

L'ordonnance n° 2012-790 du 31 mai 2012 modifiant l'article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001 précitée a prévu que les agents intégrés dans l'une des trois fonctions publiques bénéficient d'une retraite versée par le régime de base géré par la caisse de sécurité sociale de Mayotte, dans l'hypothèse où ils ne peuvent pas bénéficier de la pension de retraite prévue par la loi du 11 juillet 2001 en quittant leur emploi.

Les cotisations des agents mahorais sont donc bien versées au SRE et à la CNRACL.

En revanche, les décrets d'application de l'article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001, précisant les modalités d'application du règlement des droits à pension et de la répartition de la charge entre les différents régimes, ne sont pas parus, ce qui a conduit le CRFM à continuer de verser des prestations aux agents concernés, même après la date du 31 décembre 2010. Faute de ressources suffisantes du CRFM, une subvention de l'Etat a été inscrite au programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » pour permettre au CRFM de payer les droits aux pensionnés.

Le présent article vise à mettre fin à cette situation, en englobant dans le champ du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » les sommes actuellement versées par le CRFM, qui a vocation à disparaître, et en modifiant en conséquence les dépenses visées par la première section du CAS « Pensions », créé par l'article 51 de la loi de finances pour 2006.

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, représente une nouvelle étape dans le règlement du transfert des fonctionnaires de Mayotte s'agissant de leurs droits à pension, pour un coût annuel pour l'Etat estimé à 9,7 millions d'euros.

Une dernière étape sera la publication, attendue, des décrets d'application de l'article 64-1 de la loi du 11 juillet 2001, afin de permettre l'extinction définitive du CRFM.

ARTICLE 38

(Art. L.131-8, L. 241-2, L. 862-3 du code de la sécurité sociale et art. 520 B et 520 C du code général des impôts)

Clarification des relations financières entre Etat et sécurité sociale

Commentaire : cet article tend à 1) récréer un compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale », 2) affecter à la sécurité sociale une fraction supplémentaire de TVA en compensation des exonérations résiduelles de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, 3) affecter une part supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs à la branche maladie, 4) affecter le produit des taxes sur les boissons sucrées et à édulcorant au Fonds « CMU ».

I. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. DES FLUX FINANCIERS DE NATURE FISCALE OU BUDGÉTAIRE

Les relations financières entre l'Etat et la protection sociale peuvent être regroupées en **cinq grandes catégories** (*cf.* encadré), qui engendrent des flux financiers de nature fiscale ou de nature budgétaire.

Les masses financières en jeu sont importantes puisque, selon les données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2013 sur les relations financières entre l'Etat et la protection sociale, les **crédits du budget général** à destination de la protection sociale atteindront **77,5 milliards d'euros en 2013**, soit 20 % des dépenses totales de l'Etat, et les recettes fiscales affectées **166 milliards d'euros**, en tenant compte de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Les relations financières entre l'Etat et la protection sociale

- Le versement par l'Etat de « cotisations » pour ses personnels et de subventions à certains régimes spéciaux

L'« Etat-employeur » ou « l'Etat-gestionnaire », tout d'abord, verse aux organismes de sécurité sociale des « cotisations » pour la protection sociale de ses personnels civils, militaires et ouvriers, ainsi que des subventions d'équilibre à divers régimes spéciaux de retraites. Selon l'annexe précitée au PLF pour 2013, ces montants devraient atteindre respectivement en 2013 : **51,8 milliards d'euros** et **6,4 milliards d'euros**.

- Le financement de prestations sociales gérées par la sécurité sociale

L'Etat finance, ensuite, par des contributions publiques, différentes prestations sociales dont la gestion est assurée par la sécurité sociale : l'allocation adulte handicapé (AAH) ou l'aide médicale de l'Etat (AME), par exemple. En 2013, les concours de l'Etat à ce titre devraient atteindre, selon la même source, **15,8 milliards d'euros** (hors compensation d'exonérations de cotisations sociales – *cf. infra*).

- Le financement de politiques sociales

A ces dépenses, s'ajoute également la participation de l'Etat à des politiques publiques qui bénéficient, par ailleurs, d'un financement de la sécurité sociale. Tel est le cas de la sécurité sanitaire qui donne lieu notamment à un co-financement Etat/sécurité sociale de nombreuses agences de sécurité sanitaire (l'Agence de la biomédecine, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, la Haute autorité de santé, l'Etablissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires,...). En 2013, les crédits inscrits dans le cadre de la mission « Santé » au titre de la prévention, de la sécurité sanitaire et de l'offre de soins s'élèveraient à **701 millions d'euros**.

- L'affectation de recettes fiscales

Du côté des recettes fiscales, de nombreux impôts ou taxes affectées viennent compléter les recettes « naturelles » de la sécurité sociale que sont les cotisations sociales.

Si certaines taxes sont affectées à la sécurité sociale selon le principe du « pollueur-payeur » (les droits sur les tabacs et les alcools, par exemple), la fiscalisation du financement de la sécurité sociale résulte d'autres facteurs :

- **l'universalisation de la protection sociale** : la création de la contribution sociale généralisée (CSG), en 1991, répond notamment à cette évolution de notre système de protection sociale ;

- **la fiscalisation du financement de la dette sociale** : la résorption de la dette de la sécurité sociale qui incombe à la CADES est financée, non pas par des cotisations sociales, mais par l'impôt, en l'espèce la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009, par une fraction de CSG, ainsi qu'une part des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et des versements du Fonds de réserve pour les retraites ;

- **l'accroissement des besoins de financement de notre système de protection sociale ou la nécessité de financer de nouveaux risques**. Ainsi, le financement de la réforme des retraites de 2010 a reposé sur une affectation de recettes fiscales de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Quant à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, elle a notamment conduit à la création, en 2004, d'une contribution spécifique affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : la contribution solidarité autonomie (CSA) ;

- **la compensation, enfin, des exemptions d'assiette de cotisations sociales par la création d'impositions de toute nature** (forfait social, contributions sur les « retraites chapeaux », contributions salariales et patronales sur les stock-options,...).

- La compensation des allègements de cotisations sociales

Enfin, l'« **Etat-financeur de la politique de l'emploi** » assure la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements et des exonérations de cotisations sociales décidés par l'Etat en vue de soutenir la politique de l'emploi. Si les exonérations ciblées donnent lieu à compensation par crédits budgétaires (3,5 milliards d'euros en 2013), les allègements généraux de charges sociales et les exonérations partielles qui demeurent sur les heures supplémentaires sont compensés à la sécurité sociale par le mécanisme des « paniers fiscaux »²¹⁸ (soit, respectivement, 20,8 milliards d'euros et 500 millions d'euros en 2013).

Source : commission des finances, d'après les données de l'annexe au PLF pour 2013 sur les relations financières entre l'Etat et la protection sociale

B. UN MANQUE DE LISIBILITÉ SELON LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport de septembre 2012 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes a dressé un **bilan assez sévère** de ce qu'elle considère désormais comme le **troisième pilier du financement de la sécurité sociale** (les impôts et taxes affectés, à l'exception de la CSG et de la CRDS).

Selon la Cour, « *cet ensemble constitue désormais de facto, aux côtés des cotisations et de la CSG, un troisième pilier du financement de la sécurité sociale. Il se présente comme un **agrégat foisonnant**, principalement assis sur la consommation et dont le **dynamisme contrasté fragilise certains régimes et branches**. Il apparaît **instable**, d'une **lisibilité insuffisante**, peu responsabilisant dans ses modalités pour les organismes de sécurité sociale qui en bénéficient et la gestion de ces impôts, éclatée entre plusieurs administrations, n'est pas suffisamment transparente* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article doit se lire en « **miroir** » de l'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Ces deux articles opèrent des **réaffectations de recettes entre l'Etat, le Fonds national d'aide au logement (FNAL), le Fonds national des solidarités actives (FNSA), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et le Fonds « CMU »**. Ces réaffectations, présentées comme des mesures de simplification et de clarification, portent sur une **masse financière totale de plus d'un milliard d'euros**.

²¹⁸ Depuis 2011, les allègements généraux ne sont plus compensés en tant que tel par l'Etat. Le panier fiscal qui lui était auparavant destiné lui a été affecté de façon définitive et pour solde de tout compte.

A. LES RÉAFFECTATIONS DE RECETTES OPÉRÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. L'affectation d'une fraction supplémentaire de TVA en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires

En application des articles L. 131-7 et L. 139-2 du code de la sécurité sociale qui posent le principe d'une compensation par l'Etat des pertes de recettes pour la sécurité sociale résultant de dispositifs d'exonération de cotisations sociales, le A du II du présent article propose d'**affecter à la sécurité sociale 0,33 % de TVA nette en compensation des exonérations de cotisations patronales qui ont été maintenues sur les heures supplémentaires effectuées dans les entreprises de moins de 20 salariés** (articles L. 241-18 du code de la sécurité sociale).

En effet, si la loi de finances rectificative du 16 août 2012 a maintenu le principe d'une compensation des exonérations résiduelles sur les heures supplémentaires, elle a renvoyé la fixation de ses modalités techniques d'application à la prochaine loi de finances.

Le B du II précise que **les caisses et les régimes recevront une quote-part, fixée par arrêté, de cette fraction de TVA au prorata de leur part relative dans la perte de recettes résultant des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires**. L'ACOSS centralisera le produit de cette fraction de TVA et effectuera sa répartition entre les caisses et régimes concernés.

Le C du II rappelle le **principe d'une compensation par l'Etat à l'euro près** des pertes de recettes résultant pour la sécurité sociale des exonérations sur les heures supplémentaires : en cas d'écart entre le montant de TVA affectée et le coût définitif du dispositif d'exonération, cet écart est résorbé par la plus prochaine loi de finances suivant sa constatation.

2. L'affectation d'une part supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs à la branche maladie

Le A du III du présent article **affecte à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) une part supplémentaire de droit de consommation sur les tabacs (5,37 %)**, la fraction affectée à la branche maladie passant de 58,10 % à 63,47 %.

Cette part de droits tabacs est issue :

- d'une part, **de la suppression de la fraction des droits de consommation sur les tabacs destinée à compenser, jusqu'en 2012, une partie des exonérations sur les heures supplémentaires**. Cette part est désormais en quelque sorte « libre d'affectation » compte tenu de la réduction

du champ des exonérations sur les heures supplémentaires décidée en loi de finances rectificative d'août 2012 ;

- d'autre part, de la **suppression de la part de droits tabacs affectée au FNAL.**

3. L'affectation de l'ensemble des taxes sur les boissons sucrées et à édulcorants au Fonds « CMU »

Le C du III et le IV **réaffectent au fonds « CMU » l'ensemble du produit des taxes sur les boissons à sucre ajouté et les boissons à édulcorants**, jusqu'alors réparti entre l'Etat²¹⁹ et la CNAM.

- **Le C du III redéfinit ainsi les ressources du Fonds « CMU » :**

- l'affectation du produit de la taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire est maintenue ;

- **sont ajoutées les deux taxes comportementales précitées** : la taxe sur les boissons sucrées et la taxe sur les boissons à édulcorants ;

- est, en revanche, **supprimée la subvention d'équilibre versée par l'Etat.** Celle-ci n'a pas été versée depuis 2009, le produit des autres taxes affectées au fonds étant suffisant pour assurer son équilibre.

- **Le IV modifie, quant à lui, l'affectation des deux taxes comportementales :**

- la taxe sur les boissons à sucre ajouté, auparavant affectée à l'Etat et à la branche maladie, à parts égales, sera désormais versée dans sa totalité au seul Fonds « CMU » ;

- la taxe sur les boissons à édulcorants, jusqu'à présent affectée à l'Etat, est également versée au Fonds « CMU ».

B. LA CRÉATION D'UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE »

Le I du présent article propose, quant à lui, de **rétablir le compte de concours financiers intitulé « Avances aux organismes de sécurité sociale »** qui avait été introduit par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 et supprimé par la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Le collectif de mars 2012 avait en effet proposé la mise en place de ce compte en raison de la forte augmentation de la fraction de TVA affectée à la

²¹⁹ En PLF pour 2012, il avait été décidé d'affecter une partie du produit de ces taxes à l'Etat afin de financer la compensation que celui-ci aurait dû verser à la sécurité sociale en raison de l'introduction d'exonérations sociales en faveur du secteur agricole. Ces exonérations n'ont pas encore pu être mise en œuvre compte tenu de leur examen par la commission européenne.

sécurité sociale suite à l'instauration du mécanisme de « TVA sociale ». La loi de finances rectificative d'août 2012 a supprimé ce dispositif, ainsi que le compte de concours financiers.

Pour rappel, **les comptes de concours financiers sont définis par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances** (*cf.* encadré suivant).

Les comptes de concours financiers – article 21 de la LOLF

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

1. Un compte de concours financiers qui ne concernera que les affectations de TVA à la sécurité sociale

Ce compte est destiné à retracer respectivement, en dépenses et en recettes, **les versements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les remboursements des avances sur le montant de TVA affectée à la sécurité sociale**, en application :

- du 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale, soit la **fraction de TVA affectée à la branche maladie** (affectation qui résulte en

partie du schéma complexe de financement de la réforme des retraites de 2010²²⁰) ;

- du A du II du présent article, soit **la fraction de TVA affectée aux caisses et régimes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires** qui ont été maintenues pour les entreprises de moins de 20 salariés.

Les affectations de taxes à la sécurité sociale retracées dans le compte de concours financiers sont donc **limitées à la seule TVA** pour deux raisons principales :

- **les volumes de TVA affectés à la sécurité sociale sont relativement importants** par rapport aux autres recettes affectées à la sécurité sociale : 9,3 milliards d'euros ;

- **les autres recettes fiscales sont quasiment entièrement affectées aux organismes de sécurité sociale**, contrairement à la TVA qui demeure pour sa majeure partie affectée à l'Etat.

2. Un compte divisé en deux programmes

Le compte sera subdivisé en deux programmes :

- **le programme 837** qui retrace les avances à l'ACOSS de la fraction de TVA versée à la branche maladie (5,88 %), soit **8,8 milliards d'euros pour 2013** ;

- **le programme 840** qui retrace, quant à lui, les avances de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations patronales sur les heures supplémentaires (0,33 %), soit **500 millions d'euros pour 2013**.

Comme l'indique le projet annuel de performances associé au compte de concours financiers, « *le compte d'avance effectue les versements en fonction des prévisions d'encaissement de recettes, suivant un échéancier fixé par convention entre les parties concernées en fonction des contraintes qui pèsent sur la trésorerie de l'Etat et de l'ACOSS. Une régularisation annuelle s'effectue, le cas échéant, en janvier N+1 au vu des données d'exécution de l'exercice* ».

Le présent article s'applique à compter du **1^{er} janvier 2013**.

²²⁰ Sur ce point ce reporter au rapport de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure générale, sur la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 (Rapport n° 390 (2011-2012)).

C. LES RÉAFFECTATIONS « MIROIR » OPÉRÉES INITIALEMENT PAR L'ARTICLE 3 DU PLFSS

L'article 3 du PLFSS, dans sa version initiale, propose de modifier, à taux d'imposition constant, les prélèvements sur les revenus du capital ainsi que leur affectation.

Pour rappel, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital et du patrimoine sont au nombre de cinq :

- la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 8,2 % (art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale) ;

- la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 % (art. 15 et 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale) ;

- le prélèvement social au taux de 5,4 % (art. L. 245-16 du code de la sécurité sociale) ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 0,3 % (contribution solidarité-autonomie), codifiée à l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 1,1 % (contribution au financement du revenu de solidarité active), codifiée à l'article L. 262-24 du code précité.

L'article 3 du PLFSS propose de :

1) **baisser de 5,4 % à 4,6 % le taux du prélèvement social sur les revenus du capital prévu à l'article L. 245-16 du code de la sécurité sociale**, et, par conséquent, de **modifier sa clé de répartition** entre les différents organismes de sécurité sociale affectataires ; les parts affectées à la CNAM, à la CNAV et au FSV sont minorées comme suit :

Répartition du prélèvement social sur les revenus du capital

	Ancienne répartition (2^e LFR 2012)	Nouvelle répartition (PLFSS – version initiale)
CNAMTS	0,60	0,15
CNAVTS	2,90	2,75
CNAF	0,30	0,30
CADES	1,30	1,30
FSV	0,30	0,10
Total	5,40	4,60

2) **supprimer la contribution additionnelle au prélèvement social sur les revenus du capital de 1,1 % destinée au FNSA ;**

3) **en contrepartie du 1) et du 2) et afin de ne pas modifier le niveau équivalent d'imposition sur les revenus du capital, créer une**

nouvelle contribution (un prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine) ayant les mêmes caractéristiques que les deux précédentes (en termes d'assiette et de recouvrement), mais dont le taux est porté à **1,9 %**. Pour ce faire, un article 1600-0-S est introduit dans le code général des impôts.

Prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Dispositif actuel		Dispositif proposé	
CSG	8,2 %	CSG	8,2 %
CRDS	0,5 %	CRDS	0,5 %
Prélèvement social	5,4 %	Prélèvement social	4,6 %
Contribution additionnelle au prélèvement social (contribution solidarité autonomie)	0,3 %	Contribution additionnelle au prélèvement social (contribution solidarité autonomie)	0,3 %
Contribution additionnelle au prélèvement social (contribution au financement du revenu de solidarité active)	1,1 %	Prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine	1,9 %
Total	15,5 %		15,5 %

Source : commission des finances

Ce nouveau prélèvement sera **affecté au FNAL (0,45 point) et au FNSA (0,35 point)**.

*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député, Christian Eckert, rapporteur général, cinq amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UN BILAN GLOBAL LOIN D'ÊTRE NEUTRE POUR LES DIFFÉRENTS ORGANISMES CONCERNÉS

Le tableau ci-après retrace l'impact des différentes mesures initialement proposées par le présent article et l'article 3 du PLFSS, pour chacun des organismes concernés.

Si l'**impact global** (toutes administrations publiques confondues) est **neutre**, en revanche, des « **gagnants** » et des « **perdants** » apparaissent, et au sein de ces deux catégories, en quelque sorte, de « **faux gagnants** » et de « **faux perdants** ». Il convient, en effet, de tenir compte d'autres dispositions proposées en PLF ou en PLFSS pour avoir une vision globale des flux financiers en jeu.

Les principaux « gagnants » des articles 3 du PLFSS et 38 du PLF sont le FNAL, le FNSA et le Fonds CMU :

- s'agissant du **FNAL**, il convient néanmoins de noter que si celui-ci perçoit 449 millions d'euros de ressources supplémentaires, **la contribution de l'Etat au fonds diminuera de 594 millions d'euros en 2013**. Le FNAL bénéficiera, par ailleurs, pour compenser la baisse de sa subvention, d'un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (mission « Egalité des territoires, logement et ville ») ;

- en ce qui concerne le **FNSA**, l'augmentation de ses recettes de l'ordre de 480 millions d'euros permettra de financer l'extension de ses missions, à savoir **la prise en charge pérenne des primes de Noël versées aux bénéficiaires de différents dispositifs de solidarité** (article 70 du PLF pour 2013) ;

- quant au **fonds CMU**, la hausse de ses ressources devrait **compenser, pour partie, les dépenses supplémentaires qui résulteront pour le fonds du dispositif prévu à l'article 21 du PLFSS** tendant à améliorer les modalités de remboursement de la couverture maladie universelle complémentaire aux organismes gestionnaires, notamment la CNAM. Grâce à cette mesure, la CNAM bénéficiera de 300 millions d'euros en provenance du Fonds CMU.

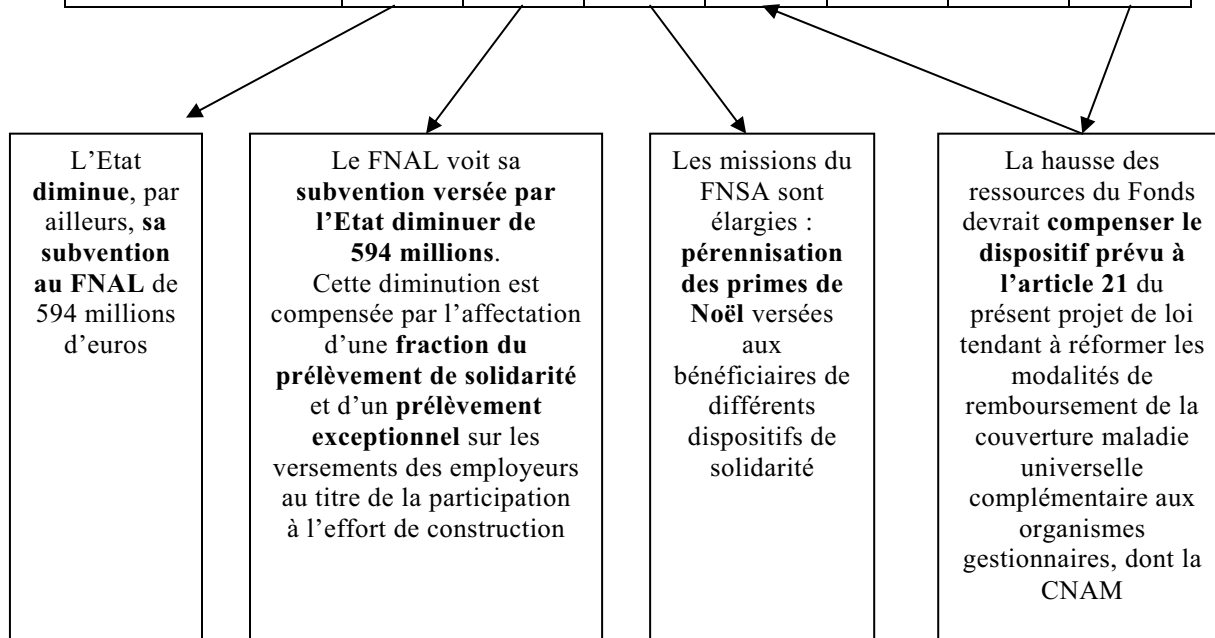
Quant aux « perdants » des réaffectations de recettes introduites par le PLFSS et le PLF, il s'agit de l'Etat et de la branche « vieillesse » prise dans son sens large (CNAV et FSV). S'agissant de l'Etat, il convient de rappeler que la hausse des recettes affectées au FNAL lui permet néanmoins de diminuer sa contribution au fonds.

Impact initial de l'article 3 du PLFSS et de l'article 38 du PLF

(en millions d'euros)

	Etat	FNAL	FNSA	CNAM	CNAV	FSV	Fonds CMU
TVA nette	- 189	-	-	+ 189	-	-	-
Droits tabacs	- 449	- 170	-	+ 619	-	-	-
Taxe sur les boissons à sucre ajouté	- 153	-	-	- 153	-	-	+ 306
Taxe sur les boissons à édulcorant	- 61	-	-	-	-	-	+ 61
Bilan PLF 2013	- 852	- 170	-	+ 655	-	-	+ 367
Prélèvement social	-	-	-	- 619	- 205	- 275	-
Prélèvement de solidarité	-	+ 619	+ 480	-	-	-	-
Bilan PLFSS 2013	-	+ 619	+ 480	- 619	- 205	- 275	-

Total	- 852	+ 449	+ 480	+ 36	- 205	- 275	+ 367
--------------	--------------	--------------	--------------	-------------	--------------	--------------	--------------



Source : commission des finances

Ces schémas ont été bouleversés par les amendements adoptés à l'article 3 et à l'article 23 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

B. UN OBJECTIF DE SIMPLIFICATION À RELATIVISER

Le présent article est présenté comme une mesure de simplification des relations financières entre l'Etat et la protection sociale. Il convient néanmoins de **relativiser** celle-ci :

- était-il, par exemple, logique d'affecter – dans la version initiale de l'article 3 du PLFSS et du présent article – au Fonds « CMU » chargé de financer les dispositifs d'aides à l'acquisition d'une complémentaire santé des taxes comportementales ? **Ces taxes auraient tout aussi bien pu être affectées à la branche maladie qui supporte la majeure partie des dépenses liées au surpoids ou à l'obésité.** Ces taxes seront finalement affectées à la branche maladie du régime des exploitants agricoles ;

- surtout, **ces réaffectations portent seulement sur un milliard d'euros, somme à mettre en regard des masses financières globales en jeu, soit 166 milliards d'euros (y compris CSG et CRDS) ;**

- au-delà de la compréhension des circuits de financement ainsi créés, la plus grande difficulté posée par ces mécanismes tient à **l'appréciation de leur évolution à long terme.** En effet, le rendement et le dynamisme des recettes affectées ne sont pas comparables, compte tenu notamment de leur assiette différente.

Compte tenu des mesures adoptées à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du PLFSS, le Gouvernement devra sans doute proposer des mesures de coordination au présent article.

ARTICLE 39
(art. 1605 du code général des impôts)

Majoration de la contribution à l'audiovisuel public

Commentaire : cet article tend à augmenter, en 2013, de deux euros la contribution à l'audiovisuel public en France métropolitaine, comme dans les départements d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ASSIETTE ET LES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Aux termes du 1^o du II de l'article 1605 du code général des impôts (CGI), la contribution à l'audiovisuel public (anciennement dénommée « *redevance audiovisuelle* ») est due par toutes les personnes physiques qui détiennent un « *appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer* », quel que soit le mode d'acquisition, au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due.

De surcroît, ces personnes doivent être **imposables à la taxe d'habitation, au titre d'un local meublé affecté à l'habitation**. En effet, la loi de finances pour 2005²²¹ a réformé le régime de la redevance audiovisuelle afin notamment d'adosser son recouvrement à celui de la taxe d'habitation.

Toutes les personnes physiques autres que celles mentionnées au 1^o de l'article 1605 ainsi que les personnes morales qui détiennent un appareil récepteur dans un local situé en France sont également assujetties.

La contribution est recouvrée auprès des particuliers avec la taxe d'habitation. S'agissant des professionnels, elle est perçue selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Une seule contribution est due, quel que soit le nombre de téléviseurs, le nombre d'occupants de la résidence ou le nombre de résidences (principales et secondaires) équipées d'un téléviseur.

Ne sont pas redevables de la contribution, non seulement les personnes exonérées de la taxe d'habitation qui remplissent certaines conditions de revenus, mais également celles qui n'étaient pas assujetties à la redevance en 2004, avant la réforme, et dont les « droits acquis » ont été ainsi maintenus. Il s'agit des :

²²¹ Cf. Article 41 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

- personnes infirmes non soumises à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ayant un revenu fiscal ne dépassant pas certaines limites, et remplissant certaines conditions de cohabitation ;

- les personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 qui étaient non imposables à l'impôt sur le revenu, non soumises à l'ISF et remplissant certaines conditions de cohabitation.

Sont également exonérées les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2009 et du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} janvier 2010, sous conditions de ressources et de cohabitation, ainsi que les personnes dont le revenu fiscal de référence du foyer fiscal pour la taxe d'habitation est nul.

En 2011, **26,3 millions de foyers étaient assujettis** à la CAP, dont 4,4 millions de redevables étaient dégrevés.

B. L'ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION

Le montant de la redevance a évolué depuis 2008. Tout d'abord, la loi de finances rectificative pour 2008²²² a prévu son indexation sur l'indice de prix à la consommation hors tabac²²³, **à compter du 1^{er} janvier 2009**. Cette indexation a ainsi porté, pour 2009, le montant de la contribution à l'audiovisuel public à 118 euros en métropole (au lieu de 116 euros en 2008) et à 75 euros dans les départements d'outre-mer (au lieu de 74 euros en 2008).

Puis, la loi relative à la communication audiovisuelle²²⁴ de 2009 a prévu une **augmentation de deux euros** du montant de la contribution à l'audiovisuel public afin de l'établir, hors indexation, à 120 euros pour la France métropolitaine et à 77 euros pour les départements d'outre-mer. Ainsi, le montant de la contribution après indexation²²⁵ s'élève, en 2010, à 121 euros en métropole et à 78 euros dans les départements d'outre-mer.

En 2011, ce montant est fixé, après indexation²²⁶, à 123 euros en métropole et 79 euros en outre-mer.

La dernière modification a eu lieu en 2012, le décret n° 2012-653 du 4 mai 2012 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code établissant le montant de la contribution à l'audiovisuel public à 125 euros en métropole et

²²² Cf. Article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

²²³ Tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée.

²²⁴ Cf. Article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

²²⁵ Indexation à partir du taux d'inflation de 1,2 % comme indiqué dans le rapport économique, social et financier et retenu pour la construction du budget 2010.

²²⁶ Indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 de 1,5 %.

à 80 euros dans les départements d'outre-mer, sur la base d'un taux d'inflation de 1,7 %.

Evolution du montant de la redevance/contribution à l'audiovisuel public

(en euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Montant Métropole	116	118	121	123	125
Montant Outre-Mer	74	75	78	79	80

Source : ministère du budget

C. UNE AFFECTATION AU PROFIT DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Les encaissements nets de contribution étaient évalués à **2 764 millions d'euros en 2011, selon le projet de loi de finances pour 2012.**

Ces recettes participent au financement des organismes de l'audiovisuel public²²⁷ définis à l'article 1605 du CGI, par le biais d'un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »²²⁸. Pour 2012, la loi de finances prévoyait un montant total des ressources pour ces organismes de 3 290 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**augmenter, hors indexation sur l'inflation, le montant de la contribution à l'audiovisuel public de deux euros**, portant son montant de 125 euros à 127 euros pour la France métropolitaine et de 80 euros à 82 euros pour l'outre-mer.

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi prévoit une évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 1,75 %. **Après indexation, le montant de la CAP en 2013 serait donc, respectivement, de 129 euros en métropole (soit 4 euros de plus qu'en 2012) et de 83 euros en outre-mer (soit 3 euros de plus qu'en 2012).**

*

²²⁷ France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « Audiovisuel Extérieur de la France », ses filiales, France 24 et Radio France Internationale.

²²⁸ Les ressources de ce compte d'affectation spéciale proviennent, d'une part, des encaissements de la contribution à l'audiovisuel public nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de contribution pris en charge par le budget général.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Selon les données de l'évaluation préalable, le rendement de la présente mesure, hors indexation et après prise en compte de son impact sur la mission « Remboursements et dégrèvements » (8,4 millions d'euros) au titre des différents dispositifs d'exonérations (*cf. supra*), s'élèverait à 50,6 millions d'euros en 2013, 54,4 millions d'euros en 2014 et 54,9 millions d'euros en 2015.

Avec cette augmentation de la contribution à l'audiovisuel public, l'amélioration de la situation financière de l'audiovisuel public reposera à la fois sur les efforts de maîtrise des coûts et sur le contribuable.

Cette mesure doit être analysée comme une étape, dans l'attente de la prochaine réforme de l'audiovisuel public annoncée par le Gouvernement, qui traitera notamment de la question du financement global de ces organismes.

ARTICLE 40

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Garantie des ressources de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article a un double objet :

- **actualiser les données relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace le financement des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public ;**
- **reconduire le mécanisme de garantie de ressources de ces bénéficiaires lorsque les recouvrements sont inférieurs aux prévisions budgétaires.**

I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Hors ressources propres et subventions de l'Etat, les organismes de **l'audiovisuel public sont financés par les avances accordées par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

Définis à l'article 1605 du code général des impôts (CGI), les bénéficiaires de ces financements sont France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « Audiovisuel Extérieur de la France »²²⁹.

Les ressources de ce compte de concours financiers proviennent, d'une part, des encaissements du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)²³⁰, nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de contribution, prises en charge par le budget général.

Depuis 2005, un mécanisme dit de « double garantie » des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public a été mis en place par le Parlement à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias ».

Chaque année, la loi de finances détermine le niveau minimal des ressources affectées aux organismes, en précisant le montant prévisionnel d'encaissements de la contribution ainsi que le plafond de prise en charge des exonérations de la contribution par le budget de l'Etat.

²²⁹ Les crédits du compte de concours financier participent également au financement de l'action audiovisuelle extérieure par le biais du partenaire de la société AEF, TV5 Monde détenu à 49 % à ce jour.

²³⁰ Ancienne « redevance audiovisuelle ».

De surcroît, si les encaissements de la contribution sont inférieurs aux prévisions de la loi de finances, l'Etat est conduit à majorer le remboursement des exonérations à due concurrence, nonobstant le plafond précédemment fixé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DES MÉCANISMES DE GARANTIE DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le 1° du présent article **actualise le montant maximal des exonérations de la contribution** prises en charge par le budget général de l'Etat en le portant de 526,4 millions d'euros à 535,8 millions d'euros en 2013.

Le 2° a pour objet de reconduire **en 2013, le montant garanti aux organismes de l'audiovisuel public**. Si les encaissements nets de la contribution s'avèrent inférieurs à 2 861,9 millions d'euros, la limite de la prise en charge par le budget général de l'Etat prévue au 1° est majorée à hauteur de la perte constatée. Le montant du plancher d'encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public progresse donc de 3,26 %.

Evolution des ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public pour 2011, 2012 et 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public de l'année (TTC)	2 652,2	2 764,0	2 861,9
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	569,8	526,4	535,8
Total disponible pour répartition (TTC)	3 222,0	3 290,4	3 397,7
Taux de croissance des ressources garanties	+ 3,2 %	+ 2,1 %	+ 3,26 %

Source : ministère de la Culture et de la communication

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

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La reconduction du mécanisme de garantie de financement de l'audiovisuel public tend non seulement à **permettre la nécessaire indépendance des médias qui en sont les bénéficiaires, mais également à renforcer ainsi la qualité de l'offre du service public**.

Le présent article propose donc de **porter le montant total de ressources garanties** du compte spécial aux organismes de l'audiovisuel public à **3 397,7 millions d'euros**, soit une hausse de près de 3,26 %.

Cette évolution de la prévision des encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public **se fonde sur** :

- une **progression de 0,85 % du nombre d'assujettis en 2013 professionnels**, soit 225 638 foyers ;

- une **augmentation du montant de la contribution audiovisuelle publique de quatre euros, soit 3,2 %** par rapport à 2012. En effet, ce dernier est, d'une part, indexé sur la prévision d'inflation retenue dans le présent projet de loi de finances, soit 1,75 % et, d'autre part, majoré de deux euros aux termes de l'article 39 du présent projet de loi.

Le montant de la contribution s'établit donc en 2013 à **129 euros en métropole** contre 125 euros en 2012 et à **83 euros dans les départements d'outre-mer**, contre 80 euros en 2012. Cette hausse représente un complément de ressources de l'ordre d'une centaine de millions d'euros.

Le montant des ressources garanties aux bénéficiaires des avances du compte de concours financiers se répartit de la façon suivante (*cf.* tableau ci-dessous).

**Evolution de la répartition des crédits du compte spécial
« Avances à l'audiovisuel public » entre les organismes de l'audiovisuel public**

(en euros)

Programme	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013	Ecart 2012/2013 en %
Programme 841 : France Télévisions	2 092 233 200	2 146 460 743	2 131 399 421	2 243 117 423	+5,24 %
Programme 842 : Arte France	241 934 420	251 809 230	269 166 230	268 358 731	- 0,30 %
Programme 843 : Radio France	583 862 843	606 591 415	627 721 010	624 555 910	- 0,50%
Programme 844 : Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	117 517 100	125 197 562	169 243 179	169 243 179	0 %
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	87 206 469	91 941 050	92 870 160	92 405 809	- 0,50%
Total	3 122 754 032	3 222 000 000	3 290 400 000	3 397 681 052	+ 3,26 %

Source : ministère de l'Economie et des finances

ARTICLE 41

(Art. 1605 bis du code général des impôts)

Prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article tend à proroger d'une année le dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public, accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de ressources.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME PROVISOIRE DE DÉGRÈVEMENT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR LES CATÉGORIES LES PLUS « FRAGILES »

La réforme de 2005²³¹ de la « redevance audiovisuelle », dénommée depuis²³² « contribution à l'audiovisuel public », a conduit non seulement à modifier son mode de perception, en l'adossant à celui de la taxe d'habitation, mais également à l'alignement de ses conditions de dégrèvement. En conséquence, 800 000 foyers, exonérés de la redevance mais assujettis à la taxe d'habitation, ont dû acquitter la redevance.

Par application du 3^o de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, **un dispositif transitoire**, jusqu'au 31 décembre 2007, de maintien des « droits acquis » au dégrèvement de la redevance audiovisuelle **a été alors mis en place au bénéfice de certains contribuables :**

– les foyers dont l'un des membres est **mutilé, invalide civil** ou militaire, ou atteint d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %, ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation, avec un revenu fiscal de référence de 2003 n'excédant pas le seuil défini au I de l'article 1417 du code général des impôts, sous réserve de ne pas être redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient une personne infirme pouvaient bénéficier de l'exonération de redevance audiovisuelle ;

– **les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1^{er} janvier 2004**, non imposables à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de 2002, et n'habitant pas avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu.

²³¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

²³² Cf. Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public.

S'agissant des contribuables **mutilés, invalides ou infirmes**, l'article 142 de la **loi de finances pour 2008**²³³ a pérennisé le **dégrèvement de la redevance**. 18 096 infirmes ou invalides étaient concernés en 2008.

En revanche, **l'exonération en faveur des personnes âgées n'a fait l'objet que d'une reconduction annuelle**. L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2007²³⁴ a tout d'abord institué en faveur de ces personnes un dégrèvement de 50 % du montant de la « redevance audiovisuelle » pour l'année 2008. Puis, l'article 8 de la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat²³⁵ a transformé ce dégrèvement partiel en un dégrèvement total pour la seule année 2008. Enfin, depuis la loi de finances pour 2009²³⁶, un article du projet de loi de finances proroge chaque année ce dispositif.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DU RÉGIME PROVISOIRE

Le présent article vise à **reconduire le dispositif d'exonération provisoire** de la contribution à l'audiovisuel public, **accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de ressources**.

A cette fin, il remplace, au dernier alinéa du 3^o de l'article 1605 *bis* du CGI, les mots « et 2012 » par les mots « , 2012 et 2013 ».

D'après l'évaluation préalable jointe au présent article, le nombre de bénéficiaires de la disposition sera de l'ordre de **367 000 foyers pour 2013, pour un coût de 47,3 millions d'euros**, contre 53 millions d'euros et 408 000 bénéficiaires en 2012. Cette régression s'explique par le critère d'âge, qui implique **qu'aucun nouveau bénéficiaire ne peut entrer dans ce mécanisme**. En conséquence, son coût régresse chaque année dans une proportion de 10 % par an.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, un amendement visant à **pérenniser le dégrèvement** de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables âgés de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 et disposant de faibles revenus, qui est prorogé chaque année.

²³³ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

²³⁴ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

²³⁵ Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

²³⁶ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

A cette fin, l'amendement réécrit l'article 41 du projet de loi de finances pour 2013, en supprimant les mots « pour les années 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 » du dernier alinéa du 3^o de l'article 1 605 *bis* du code général des impôts.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La prorogation annuelle du dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 est une **mesure de justice sociale**. En effet, elle participe au maintien du pouvoir d'achat d'une catégorie de personnes à revenus faibles.

Au-delà, **la pérennisation du dispositif** proposée par l'Assemblée nationale serait de nature à lever l'incertitude annuelle pesant sur les bénéficiaires du dégrèvement.

Par ailleurs, elle aurait un coût modeste et voué à s'éteindre progressivement, puisque le nombre de bénéficiaires du dégrèvement diminue tous les ans mécaniquement.

Enfin, la pérennisation du dispositif irait aussi dans le sens **de l'égalité et de la cohérence**, étant donné que le dégrèvement au profit des personnes infirmes disposant de faibles revenus a, pour sa part, été pérennisé dès la loi de finances pour 2008.

ARTICLE 42

(art. 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985)

**Elargissement du compte de commerce
« Approvisionnement des armées en produits pétroliers »**

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier et de régulariser le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » a été créé par l'article 71 de la loi de finances pour 1985. Il retrace des opérations en recettes et en dépenses opérées par le Service des essences des armées (SEA) dans le cadre de sa mission de soutien pétrolier : approvisionnement, stockage et distribution des produits pétroliers auprès des unités (y compris sur les théâtres d'opérations extérieures), et pour d'autres entités et services, notamment la gendarmerie nationale et la sécurité civile.

De premières modifications ont été apportées au régime d'approvisionnement des armées en produits pétroliers, par les articles 62 et 71 de la loi de finances pour 2010 : il a notamment été mis fin à la gestion spécifique de ses combustibles de navigation par la marine, et pris en compte la couverture financière des variations de prix des produits pétroliers.

Plusieurs régularisations de la situation du SEA et du compte de commerce sont proposées par le présent article à l'article 71 de la loi de finances pour 1985, suite à un contrôle de la Cour des comptes sur le compte de commerce rendu en juillet 2012 :

- en recettes, la notion de cession de produits pétroliers est complétée pour mentionner également les « *autres fluides et produits complémentaires* » (par exemple, les produits chimiques désoxydants) ;

- en dépenses, il est proposé que les achats visent également les produits non pétroliers, comme les liquides hydrauliques et les emballages vides, ainsi que le retraitement des déchets d'hydrocarbures et les opérations de transport et de stockage (en particulier, les opérations effectuées par pipeline pour approvisionner les forces de l'OTAN).

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

Les modifications proposées procèdent à une régularisation bienvenue du compte de commerce, dont il convient de rappeler les enjeux financiers (en 2011, 729 millions d'euros en recettes et 753 millions d'euros en dépenses).

ARTICLE 42 bis (nouveau)

(Art. 80 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968)

Suppression d'une subdivision du compte de commerce « Opérations commerciales des Domaines »

Commentaire : le présent article a pour objet d'acter juridiquement la suppression de la subdivision « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques » du compte de commerce « Opérations commerciales des Domaines ».

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte de commerce¹ n° 907 « Opérations commerciales des Domaines », dit « compte de commerce du Domaine », retrace des opérations qui ont pour seul point commun le rôle qu'y jouent le service France Domaine et le comptable spécialisé du Domaine. Ce compte, qui a enregistré 64,8 millions d'euros de recettes et 46,8 millions d'euros de dépenses en 2011, comporte six subdivisions :

- « Ventes mobilières et patrimoine privé » ;
- « Gestion d'immeubles domaniaux confiés provisoirement à l'administration des domaines » ;
- « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques » ;
- « Gestion des cités administratives » ;
- « Opérations réalisées en application de décisions de justice » ;
- « Zone des cinquante pas géométriques ».

En 2011, l'une de ses subdivisions était totalement inactive, celle relative aux « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques ». Cette dernière a été créée par l'article 80 de la loi de finances pour la loi de finances pour 1968² afin de « retracer les recettes et les

¹ Selon l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les comptes spéciaux du Trésor, les comptes de commerce « retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt. »

² Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968.

les dépenses afférentes aux acquisitions d'immeubles, de droits immobiliers ou de fonds de commerce poursuivies à l'amiable ou par voie d'expropriation par les directions départementales des impôts, chargés du domaine [...] pour le compte des services publics ou militaires de l'Etat ou des collectivités et organismes ayant fait appel à leurs concours ».

Toutefois, l'activité retracée dans cette subdivision s'était restreinte du fait du transfert de la majorité des routes nationales aux départements.

Par conséquent, il a été décidé de rendre la subdivision « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques » inactive à compter du 1^{er} janvier 2011.

Aussi, **la Cour des comptes a-t-elle recommandé la suppression de la subdivision précitée** dans son analyse de l'exécution du budget de l'Etat portant sur le compte de commerce « Opérations commerciales des Domaines » au titre de l'exercice 2011.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, prévoit l'abrogation du I de l'article 80 de la loi de finances pour 1968. De cette manière, **la suppression de la subdivision « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques » du compte de commerce « Opérations commerciales des Domaines » serait consacrée juridiquement.**

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article propose de **supprimer une subdivision du « compte de commerce du Domaine », totalement inactive depuis 2011**, cette dernière ayant perdu sa raison d'être depuis le transfert des routes nationales de l'Etat aux départements.

Aussi s'agit-il d'**acter juridiquement la suppression de la subdivision « Opérations foncières réalisées pour le compte des collectivités publiques »**, déjà effective d'un point de vue comptable.

D. - Autres dispositions

ARTICLE 43

Instauration des clauses d'action collective dans les contrats d'émission de titres d'Etat

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir, dans les contrats d'émission de titres d'Etat, des clauses d'action collective autorisant l'Etat à en modifier les termes avec l'accord d'une majorité de créanciers, sans que leur unanimité ne soit plus requise.

I. UN DISPOSITIF ISSU DES DÉCISIONS PRISES À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Aujourd'hui, dans l'hypothèse où ils devraient restructurer leurs dettes publiques après avoir été dans l'impossibilité de se refinancer, les Etats membres de la zone euro négocieraient avec chacun de leurs créanciers, titre par titre. Des créanciers minoritaires pourraient alors bloquer la négociation ou engager une procédure contentieuse.

Pour faire face à la déstabilisation financière de certains Etats de la zone euro, qui a déjà conduit à une restructuration de la dette publique grecque par l'application d'un mécanisme de décote, le point 3 de l'article 12 instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) a prévu que « *des clauses d'action collectives figureront dans tous les niveaux titres d'Etat de la zone euro d'une maturité supérieure à un an émis à compter du 1^{er} janvier 2013, de manière à leur assurer un effet juridique identique* ».

Les clauses d'actions collectives (CAC) sont définies et standardisées suivant les « termes de référence » adoptés le 18 novembre 2011 par le comité économique et financier¹ :

- avec l'accord de seulement une majorité de créanciers (et non plus de tous les créanciers), la possibilité pour l'Etat de modifier les conditions du contrat d'émission ; la majorité qualifiée de 75 % (du montant global de l'émission) est requise pour les modifications les plus importantes, lesquelles sont définies de manière large ; elles incluent notamment les changements portant sur les dates d'échéance et la devise, ainsi que la diminution du montant de la créance ; dans les autres cas, seule la majorité simple de 50 % est requise ;

¹ Le comité économique et financier est un comité consultatif qui prépare les travaux du Conseil de l'Union européenne.

- l'exclusion pour l'Etat émetteur d'exercer les droits de vote attachés aux obligations qu'il détient, ou que détiennent des organismes publics qu'il contrôle ; ces dispositions visent à éviter toute manipulation des droits de vote par l'Etat émetteur ;

- les modalités de vote et les conditions de représentation des obligataires par un agent désigné par l'émetteur.

Les CAC ont déjà été mis en place au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, et le premier Etat à y avoir eu recours est le Mexique en 2003. Elles ont fait l'objet d'un rapport¹ du G10 en 2002. Les conclusions de la réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 avaient précisé que « *les éléments essentiels des CAC seront conformes à ce qui se fait généralement sur les marchés des Etats-Unis et du Royaume-Uni depuis le rapport que le G10 a consacré à ce sujet* ».

Dans le cas de la restructuration de la dette publique grecque, en l'absence de recours au mécanisme des clauses d'action collective, les discussions n'ont pas été organisées dans un cadre aussi structuré. A l'avenir, dans une situation analogue, une assemblée générale des créanciers pourrait ainsi se prononcer sur les termes de la restructuration de dette proposée par l'Etat membre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les conditions d'émission obligataires de l'Etat relèvent du domaine des lois de finances, en application des dispositions du 4^o de l'article 26 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le présent article vise à introduire des clauses d'action collective, conformément au point 3 de l'article 12 instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) et aux termes de référence adoptés le 18 novembre 2011 :

- le premier alinéa du paragraphe I vise les seuls titres d'Etat d'une maturité supérieure à un an (à l'exclusion par conséquent des bons du Trésor à taux fixe, dont la maturité est inférieure à un an) ;

- le deuxième alinéa prévoit que toute proposition tendant ainsi à une restructuration de dette est soumise au vote des détenteurs de titres, dans des conditions de quorum et de majorité fixées par décret selon le caractère substantiel, ou non, des modifications proposées ;

- le troisième alinéa exclut la possibilité pour l'Etat d'appliquer les droits de vote attachés à ses propres titres ; les mêmes dispositions sont applicables aux entités contrôlées par l'Etat émetteur « *ne disposant pas de l'autonomie de décision* » ; un décret précisera également les conditions d'application de ces dispositions, la notion de contrôle en droit français (qui se

¹ G10, « *Report of the G-10 Working Group on Contractual Clauses* », 26 septembre 2002.

fonde sur la propriété des titres et la nomination des membres du conseil d'administration) devant ici être entendue de manière large pour se conformer pleinement aux termes de référence précités ;

- le quatrième alinéa impose que ces clauses soient instaurées dans tous les titres en circulation nouvellement émis, y compris les émissions nouvelles sur les anciennes souches¹.

Le **II** du présent article prévoit son application à tous les titres nouvellement émis à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2013. Cette disposition est de nature à conserver la liquidité du marché des titres plus anciens.

Le **III** de l'article prévoit une entrée en vigueur à la date d'entrée en vigueur du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), et au plus tôt le 1^{er} janvier 2013.

*

Sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté six amendements rédactionnels et de précision, ainsi qu'un amendement prévoyant une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013, suite à l'entrée en vigueur du traité instituant le MES le 8 octobre 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dispositif proposé au présent article s'inscrit dans un cadre européen, alors que la restructuration des dettes publiques d'autres Etats membres que la Grèce n'est qu'une hypothèse. Introduit notamment sur la demande de l'Allemagne lorsque le débat entre les Etats portait sur la participation du secteur privé, il vise à parer à toute éventualité, dans un cadre standardisé, si de tels événements devaient survenir.

La mise en place des CAC à compter du 1^{er} janvier 2013 répond ainsi aux engagements européens pris par la France, tout en s'inspirant de dispositions analogues qui figurent déjà au Code de commerce pour les obligations privées.

Lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité qui institue le MES, votre commission des finances avait relevé que les clauses d'action collective *« ont pour objet de rendre un éventuel défaut moins désordonné, et de permettre aux créanciers de parler d'une seule voix. De ce point de vue, elles devraient logiquement permettre à l'émetteur de bénéficier*

¹ On parle d'émission nouvelle sur une ancienne souche lorsqu'est abondé le montant d'une émission, sans modifier les caractéristiques de cette émission.

de taux d'intérêt plus bas. Cependant, elles peuvent également être perçues comme le signe que l'émetteur craint un défaut. Selon une étude empirique publiée en 2000 par Barry Eichengreen et Ashoka Mody, l'impact dépendrait de la qualité de l'emprunteur : les « bons » emprunteurs verraient leurs taux d'intérêt réduits, les « mauvais » leurs taux d'intérêt accrus »¹.

¹ Sénat, rapport n° 395 (2011-2012), fait au nom de la commission des finances par Mme Nicole Bricq.

ARTICLE 44

Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation pour 2013 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 19,6 milliards d'euros.

Le présent article évalue, en 2013, la participation française au budget communautaire à **19,6 milliards d'euros**, soit une augmentation assez marquée par rapport à celui voté pour 2012 (hausse de 720 millions d'euros, soit 3,8 %, et il s'agissait déjà l'année dernière d'une hausse de 646 millions d'euros, soit 3,5 %). La part de la France dans le total des contributions des Etats membres reste stable puisqu'elle devrait représenter en 2013, comme en 2012, 16,7 %.

Cette participation prend, chaque année, la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat** au profit du **budget de l'Union européenne** (« PSR-UE »), autorisé par la loi de finances initiale.

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des enjeux du projet de budget de l'Union européenne pour 2013 fait l'objet du fascicule 2 du tome II du présent rapport général établi par nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux¹. Pour approfondir les questions rapidement évoquées ci-après, votre rapporteur général renvoie à ce rapport.

I. L'ÉVOLUTION DU PSR-UE

Entre 1982 et 2013, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par cinq, passant de 4,1 à 19,6 milliards d'euros**.

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a de plus fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut** (ressource RNB). Ainsi, en 2013, **près de 75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB**, alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995.

Compte tenu des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE, il est

¹ Cf. le rapport « Affaires européennes », fascicule 2 du présent du tome II du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2013.

nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant.

Alors qu'en 2007, le prélèvement a été surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI), à hauteur de 314 millions d'euros. Pour l'année 2009, la sous-estimation du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de plus d'un milliard d'euros, notamment sous l'effet de la décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009. En 2010, la prévision d'exécution du PSR-UE a été inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en LFI dans la mesure où elle aurait dû s'établir à 17,59 milliards d'euros. Pour 2011, l'exécution du PSR-UE était inférieure de 5 millions d'euros au montant inscrit en LFI et s'élevait à 18,2 milliards d'euros environ.

S'agissant de 2012, la prévision d'exécution du PSR-UE devrait être d'après le Gouvernement supérieure de 170 millions d'euros au montant inscrit en LFI dans la mesure où elle devrait s'établir à 19 milliards d'euros mais une sous-estimation est probable. Ce montant pourrait en effet se révéler bien plus élevé au terme de l'exécution 2012, puisque le budget rectificatif de fin d'exercice pourrait conduire à ouvrir 9 milliards d'euros de CP supplémentaires. Cette ouverture de crédits doit en effet permettre de répondre partiellement au problème d'une absence de couverture de 13,4 milliards d'euros de CP sur l'exercice. Il pourrait donc *in fine* s'agir pour la France d'un écart en exécution de 1,5 milliard d'euros du PSR-UE par rapport à la prévision en LFI pour 2012, compte-tenu de sa part de 16,7 % dans les recettes de l'Union.

II. UN STATUT DE CONTRIBUTEUR NET QUI S'ACCENTUE

La France est le deuxième contributeur au budget communautaire et demeure le premier bénéficiaire des dépenses européennes en volume. Elle n'est toutefois que le 20^{ème} bénéficiaire si l'on prend en compte les retours par habitant (202 euros par habitant).

Le solde net de la France s'est nettement dégradé ces dix dernières années¹. Alors qu'il représentait moins de 400 millions d'euros en 1999, il a été multiplié par treize en dix ans et s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 2009. La France est donc devenue le troisième contributeur net au budget communautaire en volume et le sixième contributeur net en pourcentage du RNB.

En outre, notre solde net négatif pourrait encore s'accroître dans l'avenir.

¹ Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2011 de l'UE.

III. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

Outre cette **détérioration de notre situation relative** par rapport aux autres Etats membres, nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, ont surtout relevé **les tensions importantes que la programmation proposée pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui couvre les années 2014-2020, exercera sur les finances des Etats membres**. Votre rapporteur général souligne en effet la nature très contrainte de la négociation du prochain CFP, à la fois du fait de la prudence attendue des Etats membres au sein du Conseil et du fait de l'inertie forte des dépenses européennes, dont plus des deux tiers vont à la politique agricole commune et à la politique de cohésion sur la période actuelle.

Attaché à la construction européenne, votre rapporteur général estime que le budget de l'Union européenne pour les années 2014-2020 peut être **un levier pour la relance économique** : alors que le Conseil européen vient d'adopter en juin 2012 un pacte pour la croissance et l'emploi, il faut souligner l'effet catalyseur du budget communautaire qui peut contribuer à faire sortir l'ensemble des Etats membres de la crise économique et financière actuelle. C'est d'ailleurs l'un des attendus de la récente proposition de résolution européenne dont votre rapporteur général est à l'origine¹. Il y fait valoir notamment :

- la nécessité de **maintenir le niveau des crédits de la politique agricole commune (PAC)**, politique essentielle dans la mesure où elle contribue à la sécurité alimentaire de l'Union, au développement durable et équilibré des territoires et à l'emploi en zone rurale, dans un contexte de concurrence mondiale. Il est donc impératif de ne pas diminuer le soutien économique aux agriculteurs européens, qui sont confrontés à une forte volatilité des prix agricoles sur les marchés internationaux ;

- la pertinence d'une **politique de cohésion qui bénéficie à l'ensemble des régions européennes**, à la fois pour des raisons de justice et pour que la stratégie Europe 2020 pour une croissance « intelligente, durable et inclusive » soit mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de l'Union. Il convient donc, d'une part, de prévoir des aides conséquentes pour les « régions en transition » au PIB compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire et, d'autre part, d'abaisser le plafond exprimé en part de PIB des versements opérés au profit d'un Etat membre au titre de cette politique, afin d'éviter que l'enveloppe budgétaire dédiée à la politique de cohésion n'explose par simple effet mécanique du fait de l'enrichissement des Etats récemment entrés dans l'UE ;

¹ Proposition de résolution n° 105 (2012-2013) déposée au Sénat le 6 novembre 2012 au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2014-2020).

- la perspective d'**investissements accrus**, source de croissance et de compétitivité pour l'UE, avec un soutien à la recherche et à l'innovation ainsi qu'avec les trois volets (transports, énergie et numérique) du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), reposant notamment sur des instruments inédits tels que les « obligations pour la réalisation de projets » ;

- la recherche d'une **plus grande efficacité de la dépense publique européenne**, ce qui devrait conduire à soumettre l'action de l'UE à un critère général de valeur ajoutée : il s'agit d'identifier là où un euro dépensé au niveau européen est plus utile qu'un euro dépensé au niveau national en permettant, par une coordination budgétaire renforcée entre les États membres et l'Union européenne, des synergies et des économies d'échelle ;

- enfin, l'urgence d'une **remise à plat du système actuel de financement de l'Union européenne**, dans la mesure où, loin de l'esprit des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le dispositif en vigueur, dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections, apparaît de plus en plus injuste et opaque.

Votre rapporteur général insiste donc sur la nécessité, au moment où l'on arrive à la fin d'un cycle pour le système budgétaire communautaire, de procéder à une **refonte du budget de l'Union européenne**, tant du point de vue de ses ressources propres que de sa structure de dépenses. La négociation sur la future programmation 2014-2020 doit être l'occasion d'une telle refonte.

Le 13 novembre 2012, le président du Conseil européen Herman van Rompuy a présenté des propositions tendant à amputer de 29,5 milliards d'euros la rubrique 1b (politique de cohésion) et de 25,5 milliards d'euros la rubrique 2 (dépenses agricoles) le cadre financier 2014-2020. De telles évolutions du budget communautaire ignorerait le rôle décisif que joue l'agriculture en faveur de la croissance en Europe, puisque la rubrique 2 supporterait une nouvelle baisse de 5 %, alors que la proposition initiale de la Commission européenne réduit déjà ces crédits de plus de 10 %. Votre rapporteur général partage l'étonnement du commissaire M. Dacian Ciolos, qui a déclaré le lendemain de cette annonce que : *« la proposition Van Rompuy va à l'encontre des efforts pour rendre la PAC plus équitable, plus verte et plus efficace, (ce document) ramène le budget de la PAC à il y a trente ans (...) ce sont les agriculteurs qui bénéficient le moins d'aides qui seraient les plus touchés »*.

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

ARTICLE 45 (et Etat A annexé)

Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget, détermine les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier, autorise l'emprunt, arrête le plafond des emplois rémunérés par l'Etat et affecte les éventuels surplus de recettes à la résorption du déficit budgétaire.

I. LES COMPOSANTES DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la LOLF, **quatre composantes principales**, analysées en détail dans le tome I du présent rapport :

1) il « *arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre* ». Ces données générales sont les ressources, les charges et le solde du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, qui définissent le solde général de l'Etat. Aux termes du **I** du présent article, **le solde s'établit à - 61,635 milliards d'euros en 2013**, dont - 61,964 milliards d'euros au titre du budget général, + 7 millions d'euros au titre des budgets annexes et + 322 millions d'euros au titre des comptes spéciaux ;

2) il « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ». Ces éléments s'accompagnent de la fixation d'un plafond de variation nette annuelle de la dette à plus d'un an. Le **II** du présent article évalue donc à **171,1 milliards d'euros le besoin de financement de l'Etat en 2013**, dont 61,6 milliards d'euros résultent du déficit budgétaire et 109,5 milliards d'euros des amortissements de dette à moyen et long termes ou reprises par l'Etat. Ce besoin de financement sera couvert, à hauteur de 170 milliards d'euros, par des émissions à moyen et long termes. Le **plafond de variation nette de la dette à plus d'un an s'établit donc à 62,1 milliards d'euros**, soit la différence entre les émissions et les amortissements à moyen et long termes ;

3) il fixe « *le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* », qui atteint, selon le **III** du présent article, **1 915 313 équivalents temps plein travaillé** ;

4) il arrête enfin « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat* ». Le **IV** dispose ainsi que ces surplus « **sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire** ». Ce choix est cohérent avec les dispositions de l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, en cours d'examen au Parlement et qui dispose que « *les éventuels **surplus**, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public* ».

II. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE RÉSULTANT DES VOTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le déficit budgétaire atteint **61,277 milliards d'euros** au terme de l'adoption en **première délibération** de la **première partie** du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, **soit une amélioration de 357,4 millions d'euros** qui s'impute sur le budget général à hauteur de 397,4 millions d'euros alors que le solde des comptes spéciaux se détériore de 40 millions d'euros. Le besoin de financement de l'Etat diminue à due concurrence pour s'établir à **170,8 milliards d'euros** et les ressources de financement diminuent dans les mêmes proportions par une variation de 0,3 milliard d'euros des émissions de BTF (variation qui passe de - 0,7 à - 1 milliard d'euros).

L'amélioration du solde de + 357,4 millions d'euros correspond au mouvement suivant :

- une majoration des recettes fiscales nettes de + 269 millions d'euros ;
- une majoration des recettes non fiscales de + 128,4 millions d'euros ;
- une minoration des recettes des comptes spéciaux de - 40 millions d'euros.

Enfin, une majoration des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, à hauteur de 36,4 millions d'euros, est compensée à due concurrence sur les dépenses du budget général, et l'impact sur le solde est nul.

Par ailleurs, **en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement au présent article :

- le premier amendement minore de 88 ETPT le plafond d'emplois, qui s'établit ainsi à 1 915 225 ETPT, pour tenir compte d'un ajustement du volume des emplois transférés des services de navigation de l'Etat à Voies navigables de France ;

- le deuxième amendement majore les recettes du compte d'affectation spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » à hauteur de 40 millions d'euros et majore en conséquence le solde des comptes spéciaux.

Par conséquent, le solde budgétaire est amélioré de **397,4 millions d'euros** à l'issue de l'ensemble des votes de l'Assemblée nationale pour s'établir à - 61,237 milliards d'euros. Le besoin de financement de l'Etat diminue à due concurrence (soit 0,4 milliard d'euros) par rapport au texte initial du projet de loi de finances, pour s'élever à 170,7 milliards d'euros. L'ajustement s'opère par une variation de - 0,4 milliard d'euros des émissions de BTF, laquelle passe de - 0,7 à - 1 milliard d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 14 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2013, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général.

M. François Marc, rapporteur général. – L'équation budgétaire pour 2013 est l'une des plus compliquée que nous ayons jamais eu à résoudre. La procédure pour déficit excessif prévue par le pacte de stabilité a été engagée le 27 avril 2009 et il convient de ramener le déficit des administrations publiques sous le seuil de 3 % avant la fin de l'année 2013. Six autres Etats sont soumis à la même obligation : le Danemark, l'Autriche, la République tchèque, les Pays-Bas, la Slovénie et la Slovaquie. Pour la France, cela implique de réduire en une seule année – la procédure date d'avril 2009, j'y insiste – notre déficit de 1,5 point de PIB, pour le faire passer de 4,5 % à 3 % du PIB. Un tel effort n'a jamais été consenti depuis 1960, date du début de la série statistique dont nous disposons.

Si la France décidait de s'affranchir de l'objectif assigné, la crédibilité de sa politique budgétaire serait remise en cause et elle le payerait très cher en termes de coût de financement de sa dette. L'objectif du Gouvernement est donc de tenir notre pays à l'écart d'une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt de notre dette, comme en Espagne et en Italie, de façon à préserver des marges de manœuvre budgétaires... et notre modèle social. Mais parallèlement à cette exigence de discipline budgétaire, le Gouvernement doit aussi mettre en œuvre les réformes sur la base desquelles le président de la République et sa majorité ont été élus : amélioration de la progressivité de l'impôt sur le revenu, uniformisation des conditions de taxation entre capital et travail, rééquilibrage de la fiscalité des entreprises entre grands groupes et PME.

Le projet de loi de finances est particulièrement dense : 45 articles initiaux en première partie, contre 30 l'année dernière. L'Assemblée nationale n'a ajouté que 17 articles nouveaux, contre 29 l'année dernière : le projet de loi de finances 2013 est un bloc cohérent, qui laisse peu de place pour des ajouts ou des modifications substantielles. Deux articles relatifs à la fiscalité du patrimoine, et en particulier celui sur la fiscalité des plus-values de cession de valeurs mobilières, ont été réécrits, totalement ou partiellement, lors des débats. En outre, depuis l'adoption de la première partie à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé une importante réforme fiscale pour l'année prochaine.

Dans ces conditions, que doit faire le Sénat ? D'abord, soutenir sans état d'âme la démarche vertueuse du Gouvernement et son effort de redressement des comptes publics. Ensuite, rechercher la lisibilité de l'action publique : les mesures annoncées doivent être assimilées par les intéressés, il y

a peut-être lieu de les préciser, sans revenir sur des dispositifs complexes déjà révélés à l'opinion publique. Enfin, le Sénat doit être présent là où il est attendu et creuser son sillon.

Ainsi nous avons apporté une contribution significative à la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques, notamment pour affirmer les droits du Parlement. Sur ce thème, j'ai déposé une proposition de loi organique pour faire en sorte que les futurs dirigeants de la Banque publique d'investissement soient nommés dans les conditions prévues à l'article 13 de la Constitution, comme les dirigeants d'Oséo. Cette initiative a été reprise par les députés et nous aurons à en discuter. Nous nous sommes emparés de la question de l'accession sociale à la propriété à la suite de la défaillance du Crédit immobilier de France (CIF) et nous devons aller au bout de notre démarche.

Nous examinerons en deuxième partie les dispositions relatives au financement des collectivités territoriales. Compte tenu des réductions annoncées des dotations de l'Etat et du renforcement en cours - et souhaitable - de la péréquation, nous devons anticiper. Je ferai des propositions soit dans la seconde partie, soit en collectif budgétaire. Il serait pertinent de retenir la préconisation du rapport Guené-Escoffier consistant à indexer sur l'inflation les tarifs des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (Ifer). Surtout il convient d'engager une expérimentation sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, comme nous l'avons fait, il y a deux ans, pour les valeurs locatives des locaux professionnels : à l'initiative du Sénat, cette expérimentation a été généralisée dans le collectif budgétaire du mois de juillet.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Philippe Marini, président. – Souhaitez-vous procéder à un vote article par article ou à un vote global sur cette première partie après avoir examiné les amendements ?

M. Francis Delattre. – Je suis très déçu par les amendements du rapporteur général. Alors que le rapport de M. Gallois sur la compétitivité vient d'être rendu public, nous attendions des propositions. Il y a urgence, pour les PME notamment. Il serait irresponsable de ne pas en tenir compte. Ne reportons pas les mesures à 2013 ou 2014. C'est le rôle de notre commission de traiter des vrais problèmes. Les Français croient que vous avez changé de programme. Veillez à la cohérence entre les discussions budgétaires et la conférence de presse d'hier !

M. Philippe Marini, président. – Annoncez-vous le dépôt d'une motion de renvoi en commission ?

M. Francis Delattre. – C'est une éventualité. De même que les Allemands ont su s'unir pour mettre en œuvre les grandes réformes, un consensus serait aujourd'hui possible pour mettre en œuvre le rapport Gallois. Saisissons cette opportunité historique !

M. François Marc, rapporteur général. – Le débat sur le rapport Gallois aura lieu en temps utile.

M. Albéric de Montgolfier. – Nous sommes partisan d'un vote global et non sur chaque article pris séparément, puisque le texte a une cohérence globale.

Nous nous sommes prononcés contre la loi de programmation. Il y a maintenant un problème de compatibilité entre les mesures inscrites en loi de finances et celles annoncées tout récemment. Les 20 milliards d'euros d'impôts supplémentaires ne vont pas dans le bon sens. Le groupe UMP votera contre les articles de la première partie.

M. Philippe Marini, président. – Personne ne se manifestant contre un vote global, nous examinerons, comme à l'ordinaire, les amendements puis procéderons à un vote global.

Article 2

M. François Marc, rapporteur général. – Dans une perspective volontairement modeste, mes amendements ont pour objet d'apporter quelques compléments à ce projet de loi de finances, le plus exigeant depuis les années soixante, et d'accompagner le travail de redressement de nos finances publiques. En outre, un projet de loi de finances rectificative sera présenté pour mettre en œuvre les 37 mesures inspirées par le rapport Gallois. Cela requiert une analyse juridique et prend nécessairement du temps.

L'amendement n° 1 atténue les effets du gel du barème de l'impôt sur le revenu pour les personnes de plus de 65 ans et les invalides aux revenus modestes. Son coût serait d'une dizaine de millions d'euros.

M. Philippe Marini, président. – Que représentent 10 millions quand l'Assemblée nationale – qui, soit dit en passant n'a réalisé aucune économie de dépenses mais seulement accru les impôts – a amélioré le solde budgétaire de 200 millions environ ?

M. Jean Arthuis. – Cet amendement annule en partie les effets de la contribution additionnelle de solidarité pour la dépendance, soit un supplément de CSG sur les pensions, que j'ai demandé chaque année depuis fort longtemps et que le Sénat a adopté hier. Je voterai contre l'amendement, il ne va pas dans le bon sens.

M. François Marc, rapporteur général. – Si le plafond de revenu, fixé à 14 220 euros, n'est pas revalorisé, les personnes qui le dépasseraient en raison de l'indexation de leur pension perdraient le bénéfice de l'abattement. Leur revenu imposable augmenterait de 16 % et leur revenu réel de 2 % seulement. Une correction est légitime.

L'amendement n°1 est adopté.

Article 4 quater (nouveau)

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 2 améliore les conditions d'application pour les propriétaires-bailleurs du crédit d'impôt en faveur des dépenses prescrites dans le cadre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dont le taux a été porté de 30 % à 40 % à l'Assemblée nationale. Il précise le point de départ de l'engagement de location du contribuable. Il aligne les conditions d'application de ce crédit d'impôt sur celles du crédit d'impôt développement durable (CIDD) et précise qu'ils ne peuvent être cumulés pour une même dépense.

M. Philippe Marini, président. – En somme il s'agit d'encadrer une niche fiscale.

M. François Marc, rapporteur général. – Marie-France Beaufilet et Marc Massion avaient défendu ce dispositif.

M. Philippe Marini, président. – Naguère, le rapporteur général luttait contre les niches fiscales...

M. Jean Arthuis. – Toute augmentation d'un crédit d'impôt va à l'encontre d'une démarche vertueuse car elle mine les recettes. Je voterai contre l'amendement car l'article 4 quater ne doit à mes yeux pas être amendé.

M. Pierre Jarlier. – Les travaux mentionnés ont été rendus obligatoires par les PPRT. Mais si les gens n'ont pas les moyens de les réaliser ? Je soutiens cet amendement.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 6

L'amendement de coordination n° 3 est adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

Article additionnel après l'article 9 bis

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 5 aligne les taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) et ceux du droit d'enregistrement sur les cessions de droits sociaux, qui concerne les actes portant cessions d'actions de sociétés cotées non frappées par la TTF et les cessions d'actions de sociétés non cotées. Leur assiette est, en pratique, équivalente depuis la première loi de finances rectificative pour 2012. Le taux de la TTF ayant été porté à 0,2 % depuis, il convient de procéder à une harmonisation.

M. Jean-Claude Frécon. – Combien rapporterait cette mesure ?

M. François Marc, rapporteur général. – Environ 50 millions d'euros.

M. Richard Yung. – C'est un exemple de démarche vertueuse.

M. Philippe Marini, président. – Cette disposition, qui frappera les transactions sur le capital des PME, pénalisera les successions des entreprises,

notamment familiales. Elle s'ajoute au nouveau régime sur les plus-values de cessions de titres.

M. François Marc, rapporteur général. – L'an passé vous aviez soutenu, tout comme MM. Carrez et Chartier à l'Assemblée nationale...

M. Jean-Pierre Caffet. – En vain !

M. François Marc, rapporteur général. – ...un amendement de même esprit de Mme Bricq, mais qui devait rapporter 900 millions d'euros car le taux était plus élevé. Vous dénoncez aujourd'hui un amendement similaire mais portant sur 50 millions. N'y a-t-il pas là une certaine contradiction ? Je rappelle que la mesure, adoptée, avait ensuite été supprimée par le Gouvernement, dans le collectif de mars.

M. Philippe Marini, président. – Le contexte est différent. Depuis, avec le collectif budgétaire de juillet et le présent texte, les charges fiscales pesant sur les entreprises et les cessions de titres ont augmenté.

L'amendement n° 5 n'est pas adopté.

Article 10

M. François Marc, rapporteur général. – L'article 10 crée, pour les terrains autres que les terrains à bâtir, et pour les seules cessions réalisées au cours de l'année 2013, un abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values nettes imposables, qui s'ajoute à l'abattement de droit commun. La perte de recettes d'impôt qui en résulte est estimée à 285 millions d'euros, dont 260 millions en 2013. Aussi l'amendement porte-t-il le taux de l'abattement à 15 % au lieu de 20 %, afin de modérer le coût du dispositif sans remettre en cause l'incitation à mettre des biens fonciers sur le marché.

M. Albéric de Montgolfier. – Certes l'amendement est vertueux d'un point de vue budgétaire. Mais quel sera son effet sur les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ? En diminuant l'abattement, ne risquons-nous pas de déprimer encore davantage le marché immobilier, de réduire le nombre de transactions et de diminuer le niveau des DMTO ?

M. Éric Doligé. – J'ai la même inquiétude pour les DMTO. Le Gouvernement souhaite faciliter la réalisation de logements sur les terrains à bâtir. Mais il faut aller plus loin, même si cela n'est pas vertueux, pour faciliter les transactions et rendre le marché plus vivant. Sinon nous aurons des surprises désagréables pour les budgets des collectivités.

M. Jean Arthuis. – Le président de la République expliquait qu'il entendait inscrire sa démarche dans la durée. Rien n'est urgent semble-t-il. Or cet abattement temporaire est un accélérateur de transactions, une mesure « one shot ». Elle s'ajoute à la hausse de la TVA annoncée au 1^{er} janvier 2014 qui poussera les entreprises du bâtiment à inciter leurs clients à anticiper leurs dépenses. De tels activateurs ne fonctionnent qu'à très court terme.

M. Philippe Marini, président. – ... sauf à être renouvelés périodiquement !

M. Jean Arthuis. – Je voterai contre.

M. François Marc, rapporteur général. – Nous ne modifions pas le droit en vigueur, nous atténuons la mesure inscrite à l'article 10, qui reste très incitative et qui ne concerne pas les terrains à bâtir. Aucun choc négatif n'est donc à craindre sur la construction. Le Gouvernement manie à la fois la carotte, ici l'incitation à vendre, et le bâton, en annonçant son intention de soumettre au barème de l'impôt sur le revenu les terrains nus.

M. Philippe Marini, président. – Votre amendement réduit la portée de l'incitation.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 11

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 7 corrige un effet de la réforme de la taxe sur les logements vacants (THLV). Dans la mesure où cette taxe, que l'article 11 élargit à de nouvelles communes, ne peut se conjuguer avec la taxe d'habitation sur les logements vacants, certaines communes qui avaient déjà mis en œuvre la THLV vont se trouver privées du produit fiscal qui en résultait, au profit de l'État. En compensation, l'amendement crée un prélèvement sur recettes au profit des communes. Son coût est de 3 millions d'euros.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 13 bis (nouveau)

M. François Marc, rapporteur général. – La suppression du critère de modulation de la « taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) déchets » prévue à l'article 13 bis pourrait se traduire par un surcoût financier pour les collectivités locales de l'ordre de 60 millions d'euros. En effet, les installations soumises au paiement de la TGAP répercuteraient très certainement sur les collectivités territoriales la hausse du tarif induite. Il apparaît peu opportun de modifier ce régime fiscal alors qu'une large concertation est prévue en 2013 dans la feuille de route de la conférence environnementale. L'amendement n° 8 supprime en conséquence l'article 13 bis.

M. Philippe Marini, président. – J'y souscris d'autant plus volontiers que la modulation de la TGAP avait été introduite, Gérard Miquel s'en souvient, dans la loi de finances il y a quelques années, à la suite des échanges entre notre commission et le groupe d'étude sur la gestion des déchets. Les centres de valorisation énergétique les plus en pointe en sont les grands bénéficiaires. Ne pénalisons pas les collectivités les plus vertueuses.

M. Jean-Vincent Placé. – Je voterai votre amendement car la suppression de la modulation désavantagerait les collectivités soucieuses de l'environnement.

M. Gérard Miquel. – J'approuve moi aussi la proposition du rapporteur général. Il est nécessaire de remettre à plat la TGAP. L'incinération

est-elle préférable au centre d'enfouissement technique (CET) ? Nous aurons l'occasion de mener cette réflexion durant l'année qui vient.

M. Pierre Jarlier. – La modulation a eu un effet incitatif sur les investissements des communes et l'on ne saurait bouleverser leurs plans de financement. Je suis pour l'amendement.

M. Philippe Marini, président. – La suppression s'appuie sur l'argument que les plans d'investissement sont désormais achevés dans la plupart des départements. Mais les collectivités les plus exigeantes se retrouveraient piégées.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 13 quater (nouveau)

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement n° 9 avance au 1^{er} avril 2013, au lieu du 1^{er} juillet 2013, la mise en vigueur de la TGAP « sanction » applicable à la filière aménagement, afin d'inciter le ministère de l'écologie à accélérer la procédure d'agrément d'un éco-organisme.

M. Philippe Marini, président. – Voilà qui est tout à fait judicieux.

L'amendement n° 9 est adopté.

Article 15

M. François Marc, rapporteur général. – Cet article est important. Il plafonne la déductibilité des charges financières et met donc partiellement fin au biais de notre système fiscal en faveur d'un financement des grandes entreprises par endettement. Mais dans le cadre de contrats signés avec des personnes publiques, comme les partenariats public privé (PPP), certaines entreprises privées sont amenées à s'endetter massivement. Le coût accru de l'endettement sera répercuté sur les co-contractants publics, les collectivités territoriales en supporteront une partie, contrairement à l'Etat qui retrouvera sa mise au travers de l'augmentation du produit de l'impôt sur les sociétés. L'amendement n° 10 exclut du champ d'application les charges financières sur les emprunts effectués en vue de réaliser ou de gérer des équipements publics, dans le cadre d'un contrat de délégation de service public, d'une concession ou d'un PPP. Evitons-nous les contentieux liés aux modifications des conditions d'équilibre des contrats.

M. Jean Arthuis. – Vous créez une inégalité au profit des entreprises qui s'endettent pour le compte des collectivités... L'amendement concerne-t-il aussi les baux emphytéotiques administratifs ?

M. François Marc, rapporteur général. – Non.

M. Jean Arthuis. – Beaucoup d'équipements publics, comme des gendarmeries, ont été construits de la sorte.

M. Philippe Marini, président. – Rien ne vous interdit de sous-amender...

M. Philippe Adnot. – L'article 15, à l'image d'autres dispositions de ce texte, va à l'encontre des préconisations du rapport Gallois. N'est-il pas étrange, à l'heure où nous cherchons à créer des entreprises de taille intermédiaires (ETI) et à encourager l'investissement, de plafonner la déductibilité des charges financières ? L'emprunt permet aux entreprises de se développer. Je voterai contre cet amendement car je souhaite la suppression de l'article 15.

M. Philippe Marini, président. – Je trouve cette position logique. Si l'on considère que l'article 15 est nocif, on ne saurait se contenter d'en exonérer uniquement les entreprises travaillant pour les collectivités locales. Mon groupe prépare un amendement.

M. Jean Arthuis. – Les entreprises qui préserveront l'emploi en 2013 bénéficieront d'un crédit d'impôt sur les charges sociales. Mais leur impôt ne sera liquidé qu'en 2014. D'ici là, elles devront sans doute s'endetter. Le plafonnement s'appliquera-t-il aussi dans ce cas ?

M. Éric Doligé. – M. Arthuis a raison, les baux emphytéotiques devraient entrer dans le dispositif car ils obéissent au même montage financier. En l'état l'article 15 aura des conséquences sur tous les contrats signés, y compris les concessions autoroutières – et c'est l'utilisateur qui paiera. Il modifie aussi les plans de financement des opérations en cours de négociation. Si l'article 15 doit être maintenu, votons au moins cet amendement...

M. Philippe Dominati. – L'essentiel a été dit sur le plan technique ; je tiens pour ma part à souligner le caractère profondément amoral de cet amendement. En excluant les collectivités territoriales et publiques de l'article 15, il souligne la nocivité de celui-ci. On peut d'ailleurs s'attendre à ce que toutes les entreprises privées deviennent concessionnaires ou délégataires de collectivités publiques.

M. Philippe Marini, président. – Nous vous remercions pour ce beau syllogisme.

M. Francis Delattre. – Je suppose qu'on a une idée de l'impact de cet amendement. Il est légitime d'invoquer les critères constitutionnels : l'inégalité de traitement est un vrai problème. Qui sera concerné ? Les grandes entreprises, dit le rapporteur général : lesquelles ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – De toute évidence, il vaudrait mieux supprimer l'article 15. Je suis contre la rétroactivité. S'il doit subsister, je voterai cet amendement, qui rejoint d'ailleurs celui que j'ai rédigé sur cette question. Les routes ont été évoquées : pour le transport ferroviaire, ce ne sera pas mieux. L'article 15 sera une vraie catastrophe pour la ligne Tours-Bordeaux, qui est un PPP. Nous allons dans le mur !

M. Joël Bourdin. – Je partage cette analyse. L'article 15 est douteux et si nous lui ajoutons cet amendement, je serai curieux de connaître la réaction du Conseil constitutionnel. Cet amendement tue l'article 15.

M. Philippe Marini, président. – Vous allez un peu loin.

M. François Marc, rapporteur général. – Je remercie ceux de mes collègues qui ont bien perçu la philosophie de mon amendement : il s'agit avant tout de protéger les collectivités territoriales. Nous avons tous des exemples de contrats passés par les collectivités territoriales ; si leurs bases évoluent, des contentieux sont inévitables et je cherche à les éviter. Quant au champ couvert par l'article 15, il s'agit des entreprises ayant plus de 3 millions d'euros de charges financières et dont l'endettement atteint par conséquent environ 60 millions d'euros. La déductibilité totale est la principale raison de l'écart d'imposition de 14 points d'impôt sur les sociétés entre les PME et les grandes entreprises. L'Allemagne a un dispositif comparable à celui de l'article 15. La mesure pourrait être consensuelle, elle contribue à la convergence franco-allemande réclamée par le précédent gouvernement ainsi que par Gilles Carrez, à la fois dans un rapport et dans des amendements aux lois de finances de juillet 2011 et décembre 2011. Quant à mon amendement, son objectif est modeste mais il sera utile aux collectivités. La légitimité de l'article 15 est un autre débat, politique.

M. Philippe Dominati. – Pouvez-vous nous confirmer qu'en Allemagne existe une déduction pour les collectivités territoriales ?

M. François Marc, rapporteur général. – Il existe effectivement un système de dérogation pour les collectivités territoriales dans les PPP.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour cette précision.

L'amendement n°10 est adopté.

Article 30

M. François Marc, rapporteur général. – Cet amendement fait suite aux difficultés du Crédit immobilier de France (CIF). Je suggère que nous profitons de cet article pour poser la question du préfinancement des travaux au profit des ménages modestes, afin d'anticiper d'éventuels effets négatifs de la situation du CIF. Nous demandons au Gouvernement un rapport sur la rénovation thermique des logements du parc privé ancien, les moyens financiers administratifs mis en œuvre pour la solvabilité et le suivi des propriétaires, occupants et bailleurs.

L'amendement n°11 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – Nous allons nous prononcer à présent globalement sur les articles de la première partie.

M. Jean Arthuis. – Je conteste le bien fondé de la plupart des articles de première partie et serais donc enclin à voter contre. En revanche, je ne veux pas voter contre la première partie car j'estime que le Sénat a une contribution essentielle à apporter en matière d'économies de dépenses, qui viennent en discussion en deuxième partie. Si je votais contre, je n'aurais pas l'occasion de faire des propositions d'allègement des dépenses publiques, pour respecter la trajectoire vertueuse à laquelle nous invite le rapporteur général. Le groupe

UDI-UC a débattu du sujet mais n'a pas encore arrêté sa position. A titre personnel, je m'abstiendrai.

M. Philippe Adnot. – Nous avons tous travaillé et devons avoir la possibilité d'exprimer nos points de vue. Interrompre l'examen n'est pas une bonne formule. Moi aussi je m'abstiendrai.

M. Pierre Jarlier. – Nous sommes tous d'accord sur l'objectif de réduction du déficit, ce sont les moyens qui font débat. Nous devons pouvoir nous exprimer en deuxième partie, où des débats très importants vont avoir lieu, péréquation, logement, aménagement du territoire, éducation... Ne pas poursuivre le débat, ce serait donner un signal très défavorable au Sénat. Je m'abstiendrai.

M. Philippe Marini, président. – Qui exprime un avis globalement défavorable sur l'ensemble de ces articles ?

M. Jean Arthuis. – Si nous votons article par article, je voterai contre tous les articles mais pas sur l'ensemble de la première partie. Je m'abstiendrai.

M. Philippe Marini, président. – Nous avons été clairs en début de réunion. La commission n'a pas souhaité un vote article par article. Nous procédons ici à un vote global sur les articles de la première partie, qui ne préjuge nullement de votre vote article par article en séance.

M. Philippe Adnot. – En cas de vote défavorable, la discussion se poursuivrait-elle ?

M. Philippe Marini, président. – Oui, car le vote de la commission est un simple avis, c'est au Sénat de se prononcer. En séance publique, le rejet de la première partie, même à égalité de voix, mettrait fin à la discussion budgétaire.

M. Philippe Adnot. – Si ce vote est sans conséquence, je vote contre.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2013, par 21 voix pour, 20 voix contre et 5 abstentions, après prise en compte des délégations de vote.