

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

Volume 1 : Examen des articles

---

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 106, 108 à 112 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

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

#### TITRE I<sup>ER</sup> AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

##### I. – CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 32* **Crédits du budget général** ..... 7
- *ARTICLE 33* **Crédits des budgets annexes** ..... 8
- *ARTICLE 34* **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** ..... 9

##### II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 35* **Autorisations de découvert** ..... 10

#### TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 36* **Plafonds des autorisations d'emplois de l'Etat** ..... 11
- *ARTICLE 37* **Plafonds des emplois des opérateurs de l'Etat** ..... 13
- *ARTICLE 38* **Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière** ..... 15
- *ARTICLE 38 bis (nouveau)* **Instauration pour 2012 d'un plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes** ..... 16

#### TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2011 SUR 2012

- *ARTICLE 39* **Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement** ..... 23

#### TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

##### I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 40 A (nouveau)* **Revalorisation limitée à 1 % des aides personnelles au logement** ..... 31
- *ARTICLE 40 (Art. 199 septvicies du code général des impôts)* **Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (« avantage Scellier »)** ..... 34
- *ARTICLE 41 (Art. 199 sexvicies du code général des impôts)* **Diminution du taux de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (LMNP)** ..... 39

• <i>ARTICLE 41 bis (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A et 885-0 V bis du code général des impôts)</i> Suppression de la subordination au plafond communautaire d'investissements bénéficiant d'aides d'Etat pour les souscriptions au capital d'entreprises solidaires actives en matière de logement social .....	42
• <i>ARTICLE 42 (Art. 235 ter ZG du code général des impôts)</i> <b>Taxe sur les loyers élevés des micro logements</b> .....	45
• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau) (Art. 150-0 D bis, 150-0 D ter, 167 bis, 170 et 1417 du code général des impôts et art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale)</i> <b>Refonte du régime des abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés</b> .....	49
• <i>ARTICLE 43 (Art. 200 quater et 244 quater U du code général des impôts)</i> <b>Rénovation des aides à l'amélioration de la performance énergétique</b> .....	57
• <i>ARTICLE 44 (Art. 200 quater A du code général des impôts)</i> <b>Prorogation du crédit d'impôt sur le revenu en faveur de l'aide aux personnes notamment âgées ou handicapées au titre de l'habitation principale</b> .....	76
• <i>ARTICLE 45 (Art. 199 undecies B, 199 undecies D, 200 0-A du code général des impôts)</i> <b>Réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu</b> .....	80
• <i>ARTICLE 45 bis (nouveau) (Art. 200-0 A du code général des impôts)</i> <b>Renforcement du plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu</b> .....	108
• <i>ARTICLE 45 ter (nouveau) (Art. 242 septies du code général des impôts, art. L. 135 Z du livre des procédures fiscales et art. 101 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)</i> <b>Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation en outre-mer</b> .....	116
• <i>ARTICLE 46 (Art. 1613 ter du code général des impôts)</i> <b>Instauration d'une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés</b> .....	119
• <i>ARTICLE 46 bis (nouveau)</i> <b>Réforme du prêt à taux zéro +</b> .....	120
• <i>ARTICLE 46 ter (nouveau) (Art. L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 511-6 du code monétaire et financier)</i> <b>Autorisation des avances entre les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés de portage des opérations de défiscalisation du logement social en outre-mer</b> .....	127
• <i>ARTICLE 46 quater (nouveau) (Art. 72 F du code général des impôts)</i> <b>Régime de la minoration du revenu imposable pour paiement par avance des charges sociales des exploitants agricoles</b> .....	130
• <i>ARTICLE 46 quinquies (nouveau) (Art. 317 du code général des impôts)</i> <b>Prorogation à vie du statut des bouilleurs de cru bénéficiant de l'allocation en franchise</b> .....	134
• <i>ARTICLE 47 (Art. L. 43 du code des postes et des communications électroniques)</i> <b>Financement du recueil et du traitement des réclamations des téléspectateurs relatives aux brouillages causés par les réseaux de la bande 800 MHz</b> .....	138
• <i>ARTICLE 47 bis (nouveau) (Art. 275 du code des douanes)</i> <b>Taux réduit de taxe poids lourds dans la région Bretagne</b> .....	145
• <i>ARTICLE 47 ter (nouveau) (Art. L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Elargissement du champ du versement transport aux communes touristiques de moins de 10 000 habitants</b> .....	149
• <i>ARTICLE 47 quater (nouveau) (Art. 1464 A du code général des impôts)</i> <b>Exonération de CFE pour les spectacles musicaux et de variétés</b> .....	153
• <i>ARTICLE 47 quinquies (nouveau) (Art. 1518 bis du code général des impôts)</i> <b>Actualisation des valeurs locatives en 2012</b> .....	155
• <i>ARTICLE 47 sexies (nouveau) (Art. 1519 et 1587 du code général des impôts)</i> <b>Majoration des tarifs des redevances communale et départementale des mines relatives à l'extraction d'or</b> .....	156

• <i>ARTICLE 47 septies (nouveau) (Art. 1522 bis [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Modalités de mise en place d'une part variable incitative de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères</b> .....	157
• <i>ARTICLE 47 octies (nouveau) (Art. 1639 quater du code général des impôts)</i> <b>Modalités fiscales d'intégration d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle</b> .....	161
• <i>ARTICLE 47 nonies (nouveau) (Art. L. 135 B du livre des procédures fiscales)</i> <b>Communication aux collectivités territoriales des informations déclarées par le redevable intervenant dans le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</b> .....	163
• <i>ARTICLE 47 decies (nouveau) (Art. L. 135 B du livre des procédures fiscales)</i> <b>Communication des informations fiscales entre collectivités territoriales</b> .....	165
• <i>ARTICLE 47 undecies (nouveau) (Art. 30-1 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986)</i> <b>Suppression du préfinancement des dépenses de réaménagement des fréquences par l'Etat</b> .....	166
• <i>ARTICLE 47 duodecies (nouveau) (Art. 88 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007)</i> <b>Report de l'entrée en vigueur de la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation en Guyane</b> .....	168
• <i>ARTICLE 47 terdecies (nouveau)</i> Instauration d'une carence d'un jour pour les fonctionnaires malades.....	171
• <i>ARTICLE 47 quaterdecies (nouveau)</i> Création d'une annexe générale au projet de loi de finances consacrée aux autorités publiques indépendantes.....	176
• <i>ARTICLE 47 quindecies (nouveau)</i> Création d'un « jaune » budgétaire relatif aux engagements financiers des organismes divers d'administration centrale.....	181
• <i>ARTICLE 47 sexdecies (nouveau)</i> <b>Rapport du Gouvernement sur la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'évolution de la dette des collectivités territoriales</b> .....	185
• <i>ARTICLE 47 septdecies (nouveau)</i> <b>Rapport du Gouvernement sur la création d'une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales</b> .....	188
• <i>ARTICLE 47 octodecies (nouveau)</i> <b>Rapport sur la transformation en dotations budgétaires des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »</b> .....	191
•	
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	195



## EXAMEN DES ARTICLES

### SECONDE PARTIE

#### MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### TITRE I<sup>ER</sup> : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

##### I. – CRÉDITS DES MISSIONS

##### *ARTICLE 32*

##### **Crédits du budget général**

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

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

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 381 198 744 731 euros en autorisations d'engagements et 376 625 794 147 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été portées par l'Assemblée nationale à 380 221 473 124 euros en AE et 375 628 066 746 euros en CP, **soit une économie de 997,3 millions d'euros en AE et 997,7 millions d'euros en CP.**

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

*ARTICLE 33*

**Crédits des budgets annexes**

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

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

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 2 238 009 610 euros en autorisations d'engagements et 2 231 898 252 euros en crédits de paiement.

Ces montants ont été portés par l'**Assemblée nationale** à 2 234 009 610 euros en autorisations d'engagements et 2 227 898 252 euros en crédits de paiement, soit une **économie de 4 millions d'euros en AE et CP**.

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



*ARTICLE 34*

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

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

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

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 166 748 864 029 euros en autorisations d'engagements et 170 638 864 029 euros en crédits de paiement.

Ces montants ont été portés par l'**Assemblée nationale** à 166 670 864 029 euros en autorisations d'engagements et 170 560 864 029 euros en crédits de paiement, soit une **économie de 78 millions d'euros en AE et CP.**

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

## II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

### *ARTICLE 35*

#### **Autorisations de découvert**

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

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2012, au titre des comptes de commerce, à la somme de 20 579 309 800 euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre chargé de l'économie, pour 2012, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 400 000 000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E.

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

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

## TITRE II : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

### ARTICLE 36

#### Plafonds des autorisations d'emplois de l'Etat

**Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2012.**

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2012 par ministère et par budget annexe, faisant l'objet d'un vote unique, conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le tome I du présent rapport général conduit une analyse des dépenses de personnel et des emplois rémunérés par l'Etat

Le plafond des autorisations d'emplois pour 2012 était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de 1 923 336 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

A l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, ce plafond d'emplois a été **porté à 1 923 291 ETPT** par l'Assemblée nationale afin de prendre en compte l'augmentation du nombre de demandes d'asile depuis 2008, laquelle entraîne un allongement des délais d'instruction par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ainsi que de l'examen des recours présentés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Les effectifs de l'OFPRA (opérateur rattaché au programme « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ») ont ainsi été augmentés de 45 ETPT.

Par ailleurs, les effectifs de la CNDA ont été augmentés de 15 ETPT. Ces emplois relèvent du plafond des services du Premier ministre, majorés à due concurrence (+ 15 ETPT).

Ces créations d'emplois ont été gagées par une diminution à due concurrence (- 60 ETPT) des emplois du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

Il en résulte une diminution totale de 45 ETPT du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat.

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

	<b>LFI 2011</b>	<b>PLF 2012</b>	<b>2012/2011</b>	<b>2012/11 (en %)</b>
<b>I. Budget général</b>	<b>1 962 343</b>	<b>1 923 291</b>	<b>-39 052</b>	<b>-2,0%</b>
Affaires étrangères et européennes	15 402	15 024	-378	-2,5%
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	32 420	31 812	-608	-1,9%
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat	142 466	139 495	-2 971	-2,1%
Culture et communication	11 124	11 014	-110	-1,0%
Défense et anciens combattants	301 341	293 198	-8 143	-2,7%
Ecologie, développement durable, transports et logement	61 885	60 305	-1 580	-2,6%
Economie, finances et industrie	14 344	14 005	-339	-2,4%
Education nationale, jeunesse et vie associative	968 184	953 356	-14 828	-1,5%
Enseignement supérieur et recherche	24 485	17 298	-7 187	-29,4%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	283 164	280 474	-2 690	-0,9%
Justice et libertés	76 025	76 887	862	1,1%
Services du Premier ministre	9 109	9 239	130	1,4%
Travail, emploi et santé	22 394	21 184	-1 210	-5,4%
<b>II. Budgets annexes</b>	<b>12 118</b>	<b>11 985</b>	<b>-133</b>	<b>-1,1%</b>
Contrôle et exploitation aériens	11 268	11 151	-117	-1,0%
Publications officielles et information administrative	850	834	-16	-1,9%
<b>Total général</b>	<b>1 974 461</b>	<b>1 935 276</b>	<b>-39 185</b>	<b>-2,0%</b>

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

## ARTICLE 37

### Plafonds des emplois des opérateurs de l'Etat

**Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat pour 2012.**

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

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur<sup>1</sup>, soit 43 073 ETP dans le projet de loi de finances pour 2012.

Les plafonds relatifs aux opérateurs de l'Etat complètent ainsi les informations sur les emplois rémunérés directement par l'Etat, présentés à l'article 36 du présent projet de loi de finances, en présentant toutefois trois différences avec les plafonds des autorisations d'emplois de l'Etat :

- les plafonds d'emplois des opérateurs sont exprimés en équivalents temps plein (ETP) ;
- les plafonds d'emplois des opérateurs sont déclinés non par ministère, mais par mission et programme,
- ils ne présentent **pas de caractère limitatif** puisque, selon l'exposé des motifs du présent article, ils ne constituent que « *le mandat des représentants de l'Etat lors du vote des budgets 2012 des opérateurs* ».

Aux termes du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le plafond d'emplois pour 2012 s'établissait à **373 456 équivalents temps plein (ETP)**, compte tenu de mesures de périmètre majorant ce plafond de 8 634 ETP et correspondant, pour l'essentiel, au transfert des personnels de l'Etat vers les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies.

---

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

Si le « jaune » budgétaire relatif aux opérateurs de l'Etat détaille désormais la ventilation par programme de ces changements de périmètre en permettant une comparaison d'une année sur l'autre, il serait **utile de disposer d'une vision consolidée par mission ou par programme des emplois rémunérés par l'Etat ou par ses opérateurs**, ce qui permettrait en outre d'harmoniser le décompte des effectifs (ETPT pour les emplois de l'Etat, ETP pour ceux des opérateurs). Ainsi, la diminution du plafond d'emplois du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre du passage à l'autonomie des universités, pourrait être mise en relation directe avec l'augmentation des effectifs des établissements d'enseignement supérieur comme opérateurs de l'Etat.

Lors de l'examen du présent projet de loi de finances, nos collègues Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Enseignement scolaire », ont déploré les trop importantes corrections techniques des emplois des opérateurs relevant de cette mission, à hauteur de 824 ETP, soit un sixième des emplois de ces opérateurs.

Enfin, **les emplois** (comme les ressources) **de « quasi-opérateurs »**, tels que l'Agence française de développement (AFD), **mériteraient de figurer, sinon dans les missions auxquelles ils se rattachent, au moins dans le « jaune » budgétaire relatif aux opérateurs.**

A l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, **l'Assemblée nationale a porté le plafond d'emplois des opérateurs à 373 501 ETP (+ 45)**, pour renforcer les moyens de l'OFPRA, par coordination avec l'amendement du Gouvernement adopté à l'article 36 du présent projet de finances, et présenté ci-dessus<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Cf. supra, *commentaire de l'article 36.*

*ARTICLE 38*

**Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière**

**Commentaire : le présent article détermine, pour 2012, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).**

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

**Ce plafond est fixé à 3 540 équivalents temps plein (ETP) intégralement imputés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».**

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

*ARTICLE 38 bis (nouveau)*

**Instauration pour 2012 d'un plafond des autorisations d'emplois  
des autorités publiques indépendantes**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, instaure, pour 2012, un plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes.**

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

***A. UN PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS POUR SEPT  
AUTORITÉS***

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard et Louis Giscard d'Estaing.

Le dispositif proposé fixe, pour 2012, un **plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat<sup>1</sup>.**

Le Gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement de nos collègues députés, tout en présentant un **sous-amendement actualisant** les plafonds d'emplois des API et de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)<sup>2</sup> **au regard des effectifs prévus en 2012<sup>3</sup>**. La commission des finances a donné un avis favorable à ce sous-amendement, qui était nécessaire pour des raisons de procédure. En effet, pour ne pas créer de charges nouvelles et donc ne pas être frappé d'irrecevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution, l'amendement de nos collègues députés ne pouvait que reprendre les effectifs

---

<sup>1</sup> *Il convient de rappeler que, lorsqu'une AAI est dépourvue de la personnalité morale, ses effectifs sont compris dans le plafond du programme auquel elle se rattache.*

<sup>2</sup> *L'ACP est issue de la fusion de trois AAI, la Commission bancaire, le Comité de contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), ainsi que du Comité des entreprises d'assurance (CEA). Adossée à la Banque de France, l'ACP n'est pas dotée de la personnalité morale, contrairement à l'ACAM à laquelle elle succède. Il résulte du statut de l'ACP qu'elle constitue une AAI sui generis, disposant de l'autonomie financière et dont les agents ont comme employeur la Banque de France.*

<sup>3</sup> *Il faut noter que la position du Gouvernement a évolué, puisqu'il avait donné un avis favorable à un amendement du Sénat supprimant un dispositif de même inspiration, introduit par l'Assemblée nationale dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (cf. infra).*



en 2011 des autorités concernées, en laissant au Gouvernement le soin d'actualiser ces données pour 2012 dans un sous-amendement.

Le tableau ci-après détaille les **plafonds d'emplois pour 2012 de sept API**, tels qu'ils résultent de l'amendement de nos collègues députés et du sous-amendement du Gouvernement, ainsi que l'origine de leurs ressources.

**Plafonds d'emplois pour 2012 de sept API et AAI**

(en ETPT)

<b>Autorité (et année de création)</b>	<b>Plafond d'emplois</b>	<b>Ressources</b>
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD, 2006)	65	Principalement, dotation budgétaire (à hauteur de 86 % des ressources en 2009)
Autorité de contrôle prudentiel (ACP, 2010)	1 121	Contribution pour frais de contrôle : 162 millions d'euros prévus en 2011 (soit l'essentiel des ressources)
Autorité des marchés financiers (AMF, 2003)	469	Droits et contributions pour frais de contrôle : 50 millions d'euros prévus en 2011 (soit l'essentiel des ressources)
Haute autorité de santé (HAS, 2004)	409	Ressources propres 6 %, subventions 94 %
Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI, 2009)	71	Ressources issues de dotations budgétaires
Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C, 2003)	43	Droits et contributions (soit l'essentiel des ressources)
Médiateur national de l'énergie (MNE, 2006)	47	Principalement, dotation budgétaire
<b>Total</b>	<b>2 225</b>	

Sources :

- pour les plafonds d'emplois, projet de loi de finances pour 2012 transmis au Sénat ;

- pour les ressources, Assemblée nationale, rapport d'information n° 2 925, Treizième législature (2007-2012) et sites Internet des autorités.

Dans le dispositif proposé par le présent article, **une autorité a été oubliée**, alors qu'elle répond aux critères retenus : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (**ARAF**).

Lors de son audition par nos collègues de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le 29 mars 2011, notre ancien collègue député Pierre Cardo, président de l'ARAF, avait indiqué que les effectifs de ses personnels s'élevaient alors à 30 ETPT, et qu'ils devaient être prochainement portés à 60 ETPT.

## ***B. UN DISPOSITIF S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET PRENANT EN COMPTE UNE PRÉCÉDENTE CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL***

### **1. Une mise sous plafond d'emplois encore hors plafond**

Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des travaux engagés par nos collègues René Dosière et Christian Vanneste, dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, et qui ont donné lieu à la publication d'un rapport d'information en octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes (AAI)<sup>1</sup>. La fixation d'un plafond d'emplois des API, dans chaque projet de loi de finances, était l'une des recommandations de ce rapport.

Selon notre collègue député Michel Bouvard lors de la présentation de l'amendement en séance publique, **les autorités indépendantes devaient également être concernées par l'effort de maîtrise des dépenses de personnel** et donc être soumises à un plafond d'emplois, à l'instar des ministères et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, des opérateurs de l'Etat<sup>2</sup>. Il est toutefois tenu compte de l'évolution de leurs missions, comme l'a également observé notre collègue député Michel Bouvard : « **le plafond s'applique dès lors qu'il n'y a pas de mission nouvelle** ».

### **2. La prise en compte d'une décision du Conseil constitutionnel**

L'article 72 de la première loi de finances rectificative pour 2011<sup>3</sup> avait déjà retenu le principe selon lequel, **chaque année, la loi de finances fixe le plafond** des autorisations d'emplois des API dotées de la personnalité morale et des AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces **dispositions avaient été supprimées par le Sénat à l'initiative de la commission des finances, avec**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2 925, Treizième législature (2007-2012).

<sup>2</sup> L'article 64 de la loi (n° 2007-1822) du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a prévu qu'« à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année par la loi de finances ».

<sup>3</sup> Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

**l'avis favorable du Gouvernement, avant d'être rétablies en commission mixte paritaire.**

Puis elles avaient été **censurées par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, en considérant que « *seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances* » en général, mais qu' « *il est loisible au législateur de prévoir, **dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'Etat*** »<sup>1</sup>.

Par conséquent, le dispositif adopté au présent article fixe le plafond d'emplois, **pour la seule année 2012**, de plusieurs organismes limitativement énumérés. Mais, selon les auteurs de l'amendement, cette disposition a vocation à devenir permanente, en figurant à l'avenir dans chaque projet de loi de finances initiale.

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

### ***A. UN OBJECTIF COMPRÉHENSIBLE : LA MISE SOUS PLAFOND D'EMPLOIS PUBLICS QUI AUJOURD'HUI NE LE SONT PAS***

Les députés à l'origine de ce dispositif observent que les emplois de l'Etat sont soumis à un plafond ministériel (qui comprend d'ailleurs les effectifs des autorités indépendantes dépourvues de la personnalité morale) tandis que les emplois des opérateurs font, depuis 2009, également l'objet d'un plafond voté annuellement en loi de finances.

Pour des raisons de principe, ils proposent d'étendre le dispositif du plafond aux autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale, qui échappent aujourd'hui à ce type de contrôle.

Pour des raisons pratiques, ils constatent que les « *effectifs des API ne représentent pas un fort enjeu global, mais qu'ils croissent fortement* » et qu'il « *n'y a pas lieu de les exonérer (...), des règles de discipline budgétaire qui s'appliquent aux services de l'Etat, à ses établissements publics et autres opérateurs, ainsi qu'aux autres autorités administratives indépendantes non dotées de la personnalité morale* ».

Par réalisme, ils concèdent que ce plafonnement doit s'entendre « *sauf missions nouvelles* ».

Les effectifs concernés représentent environ un millième de ceux de l'Etat, mais progresseraient de 221 ETPT en 2012 (en hausse de 19,7 % en deux ans, sur la période 2010-2012), soit un enjeu financier de l'ordre

---

<sup>1</sup> Les éléments soulignés le sont par votre rapporteure générale.

de 10 millions d'euros<sup>1</sup>. En valeurs absolues, l'évolution des effectifs la plus importante concernerait l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) (de 904 ETPT en 2010 à 1 121 ETPT en 2012, soit une hausse de 24 % en deux ans), le plafond d'emplois voté par l'Assemblée nationale prenant en compte l'extension des missions de l'ACP en 2012. En données relatives, ce sont les effectifs de HADOPI qui progressent le plus fortement au cours de la période 2010-2012, de 20 à 70 ETPT (soit une hausse de 250 %).

### ***B. UN DISPOSITIF PARADOXALEMENT PLUS DUR POUR LES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES QUE POUR LES OPÉRATEURS***

La situation des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale (API) doit être appréciée au regard de celle des autorités administratives indépendantes non dotées de cette personnalité (AAI), avec lesquelles elles partagent la caractéristique d'être des autorités indépendantes.

La situation des API doit aussi être appréciée au regard de celle des opérateurs de l'Etat, avec lesquels elles partagent le fait d'être dotées de la personnalité morale. L'une des conséquences de ce statut est que les décisions en matière budgétaire, et donc de personnel (recrutements, politique salariale, etc.), ne sont pas prises par l'Etat mais par les organes dirigeants<sup>2</sup>.

Schématiquement, le statut d'API n'a pas été inventé pour faire en sorte que ces autorités soient plus indépendantes que les AAI – car l'indépendance est la même quel que soit le statut juridique – mais pour les placer dans une situation fonctionnelle plus souple, permettant d'éloigner les doutes sur la possibilité pour l'Etat de faire pression sur elles en mettant en cause leurs moyens matériels. Ce statut leur permet en outre de bénéficier de ressources affectées, elles aussi de nature à améliorer la présomption d'indépendance, qui est la condition essentielle de la crédibilité – internationale en particulier – d'un régulateur.

Le plafond d'emplois proposé par le présent article s'appliquerait dans les conditions différentes de celui des AAI et de celui des opérateurs :

---

<sup>1</sup> Dans le PLF 2012, le Gouvernement évalue à 31 800 euros l'économie moyenne résultant de la suppression d'un emploi. Sur cette base, la création de 221 ETPT représente une dépense de 7 millions d'euros, mais votre rapporteure générale a retenu une estimation plus élevée – par de l'ordre de 10 millions d'euros – au regard du profil des personnes embauchées par les API, en l'absence d'informations détaillées sur les coûts moyens de personnel de chacune de ces autorités. En cas d'adoption de l'article 47 quaterdecies du présent projet de loi de finances ces données seront, à l'avenir publiques, puisqu'elles figureront dans un « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances.

<sup>2</sup> A l'exception, au sein des API, du médiateur de l'énergie qui n'a pas de collègue et dont le budget est fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de la consommation, après avis du ministre chargé du budget.

- les AAI sont soumises à des plafonds limitatifs car elles sont incluses dans les plafonds ministériels, prévus à l'article 9 de la loi organique relative aux lois de finances. Cependant, au sein de ce plafond, les AAI peuvent négocier l'évolution de leurs emplois avec les autres structures administratives abritées sous ce plafond. Le plafond proposé pour les API ne présente pas cette souplesse puisqu'il serait fixé autorité par autorité ;

- alors que le plafond applicable aux opérateurs est calculé en « équivalents temps plein » (ETP), le plafond proposé au présent article est plus strict puisque fondé sur des « équivalents temps plein travaillés » ;

- les opérateurs sont soumis à des plafonds en pratique indicatifs, puisque le plafond s'applique globalement à l'ensemble des opérateurs relevant d'un même programme au sein d'une mission. Les décisions sont prises, *in fine*, par les organes délibérants. L'exposé des motifs de l'article du projet de loi de finances relatif au plafond des opérateurs de l'Etat précise que « *la déclinaison par opérateur ou catégorie d'opérateurs du plafond des autorisations d'emplois par programme fixée par le présent article est présentée dans le volet opérateurs des projets annuels de performance* ».

Cependant, comme le souligne notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, dans son commentaire de l'article 37 du présent projet de loi de finances, « *alors que les plafonds d'emplois rémunérés par l'État sont juridiquement limitatifs (article 9 alinéa 3 de la LOLF), les plafonds relatifs aux opérateurs n'ont que vocation à constituer, selon les termes de l'exposé des motifs du présent article, « le mandat des représentants de l'État lors du vote des budgets 2012 des opérateurs* » ».

Dès lors, il serait surprenant que le plafond voté en loi de finances puisse être considéré comme ne s'imposant pas forcément à des opérateurs dotés de la personnalité morale - mais placés sous tutelle -, tandis que, paradoxalement, il aurait vocation à être contraignant pour des autorités dotées de la personnalité morale, et par surcroît indépendantes.

En effet, dans le cas des opérateurs, ce plafond est présenté comme le mandat donné aux représentants de l'Etat siégeant dans les instances chargées de voter les budgets. Les API, si elles ont en commun avec les opérateurs d'avoir la personnalité morale, sont indépendantes et par conséquent aucun représentant de l'Etat ne siège dans leurs collèges. Le plafond qu'il est proposé de leur appliquer pourrait donc être soit trop rigide, soit inopérant.

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



## TITRE III : REPORTS DE CRÉDITS DE 2011 SUR 2012

### ARTICLE 39

#### Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

**Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2011 sur celui de 2012.**

#### I. LES DÉROGATIONS DEMANDÉES PAR LE GOUVERNEMENT

L'article 15 de la LOLF prévoit que : « *les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être **reportés** sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :*

« 1° *Les crédits inscrits sur le titre des **dépenses de personnel** du programme bénéficiant du report peuvent être majorés **dans la limite de 3 %** des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;*

« 2° *Les crédits inscrits sur les **autres titres** du programme bénéficiant du report peuvent être majorés **dans la limite globale de 3 %** de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. **Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.** »*

En application de ces dispositions, le présent article identifiait **dix programmes** pouvant bénéficier de reports **supérieurs** au plafond de 3 %. Les **chiffrages et éléments de justification** sont retracés dans le tableau qui suit.

Pour mémoire, après avoir connu un pic de 14 milliards d'euros en 2002, les reports de crédits ont **considérablement diminué**, notamment depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Ils étaient de 4 milliards d'euros de 2006 vers 2007, de 3,8 milliards d'euros de 2007 vers 2008, de 3,2 milliards d'euros de 2008 vers 2009, de 3,4 milliards d'euros de 2009 vers 2010<sup>1</sup> et de 2 milliards d'euros de 2010 vers 2011. Il y a lieu de se féliciter de ce **respect plus strict du principe d'annualité budgétaire.**

---

<sup>1</sup> Dont 1 milliard d'euros au titre du Plan de relance.

**Programmes dont les reports de 2011 vers 2012 peuvent excéder le plafond de 3 % (texte initial du Gouvernement)**

*(en millions d'euros)*

INTITULÉ DU PROGRAMME 2012	INTITULÉ DE LA MISSION DE RATTACHEMENT 2012	MONTANT MAXIMUM	JUSTIFICATION
Action de la France en Europe et dans le monde	Action extérieure de l'Etat	25 à 50	Risque de décalage de 2011 vers 2012 d'une partie du paiement des contributions internationales (ONU notamment), lié à des incertitudes sur le calendrier des appels à contribution.
Présidence française du G20 et du G8	Action extérieure de l'Etat	3	L'engagement tardif de certaines AE du programme (novembre pour le sommet de Cannes) ne permettra le paiement des factures qu'en janvier 2012.
Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	Conseil et contrôle de l'Etat	13	L'opération immobilière ayant pour objet le déménagement des services du Conseil d'Etat génère une dépense dont une partie risque d'être exécutée début 2012.
Fonction publique	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11	La demande de déplafonnement concerne les crédits d'action sociale (rénovation des restaurants administratifs, aide médicale à domicile).
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	31	Il s'agit de garantir le financement de dépenses faisant l'objet d'investissements pluriannuels fermes (opérateur national de paye et Chorus).
Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	Médias, livre et industries culturelles	31	La demande de dérogation se justifie par la nécessité de reporter des crédits en 2012 pour financer le budget prévu par le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.
Livre et industries culturelles	Médias, livre et industries culturelles	14 à 18	La demande de déplafonnement vise les crédits non consommés en 2011 au titre de la « Carte musique ». Les reports permettront de financer la poursuite du dispositif en 2012.
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	8	Les crédits du programme concernent notamment les subventions versées aux collectivités territoriales touchées par des calamités publiques, dont il est impératif, compte tenu des circonstances exceptionnelles et des modalités selon lesquelles elles sont attribuées, d'obtenir la totalité des reports de crédits non consommés en fin d'exercice.
Intervention des services opérationnels	Sécurité civile	7	Des décalages dans le programme de renouvellement de la flotte aéronautique et des retards de la phase travaux pour la construction de la base immobilière en Martinique justifient une demande de déplafonnement.
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Travail et emploi	19	Il s'agit de prendre en compte le décalage du projet de mesure de l'audience et de la représentativité syndicale (MARS).

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire



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

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements**.

### A. L'AJOUT DE DIX PROGRAMMES

Par amendement du Gouvernement, **ont été ajoutés dix programmes pouvant déroger à la règle des 3 %**. Les justifications apportées sont synthétisées dans le tableau qui suit. L'ajout de ces programmes porterait le montant maximum des reports vers 2012 à environ 1 milliard d'euros. Votre rapporteure générale observe que certains reports de crédits sont imputables à des **retards de paiement** affectant les juridictions financières et les directions départementales interministérielles, retards auxquels la mise en œuvre du progiciel CHORUS n'est vraisemblablement pas étrangère.

On relève également la permanence des reports au bénéfice des crédits d'entretien des bâtiments de l'Etat. De fait, depuis sa création en 2009, le programme « Entretien des bâtiments de l'État » **a systématiquement bénéficié de reports de crédits supérieurs au plafond de 3 %**. Cette majoration du plafond est rendue nécessaire par le **mode de financement spécifique du programme**. La dotation budgétaire de celui-ci est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'État, calculées sur la base de loyers budgétaires dont elles sont redevables. Les ressources du programme sont donc relativement **constantes** d'une année à l'autre, alors même que les opérations d'entretien des bâtiments de l'État s'inscrivent nécessairement dans une **perspective pluriannuelle**. L'arrivée à échéance de ces opérations implique, par conséquent, d'être en mesure de mobiliser des montants en crédits de paiement supérieurs au produit annuel des contributions versées par les administrations occupantes. L'estimation des besoins en CP du programme pour 2012 est de **240 millions d'euros**. Le report sur 2012 devrait atteindre un montant maximal d'une centaine de millions d'euros.

Enfin, deux reports de crédits sont justifiés par d'importantes ouvertures de crédits en fin de gestion, ce qui signifie que **le Gouvernement n'aura pas le temps de consommer les crédits avant la clôture de l'exercice**. Il en va ainsi :

1) d'ouvertures prévues en quatrième collectif budgétaire pour 2011 au bénéfice de **l'allocation temporaire d'attente** (ATA) des demandeurs d'asile (pour un montant maximum de 100 millions d'euros) ;

2) d'ouvertures prévues en **décret d'avance** pour le financement de **l'hébergement d'urgence** (40 millions d'euros maximum). Cette opération ne manque pas de surprendre, dans la mesure où le décret d'avance est censé pourvoir à des **dépenses urgentes**, et non à l'ouverture de crédits dont la consommation sera reportée à l'année suivante !

**Programmes dont les reports de 2011 vers 2012 peuvent excéder le plafond de 3 % (ajouts de l'Assemblée nationale)**

*(en millions d'euros)*

<b>INTITULÉ DU PROGRAMME 2012</b>	<b>INTITULÉ DE LA MISSION DE RATTACHEMENT 2012</b>	<b>MONTANT MAXIMUM</b>	<b>JUSTIFICATION</b>
Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	150	Abondement 2012 du Fonds national de gestion des risques en agriculture pour le financement des mesures du plan sécheresse.
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'Etat	10	Retards de paiement importants.
Soutien de la politique de défense	Défense	100	Crédits d'investissement (infrastructures) ne pouvant être consommés avant la fin de gestion 2011.
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	Direction de l'action du Gouvernement	60	Retards de paiement des directions départementales interministérielles.
Entretien des bâtiments de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	100	Profil de consommation des crédits de paiement.
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	50	Projet d'investissement pluriannuel COPERNIC.
Immigration et asile	Immigration, asile et intégration	100	Ouverture de crédits en fin de gestion pour financer l'allocation temporaire d'attente.
Conditions de vie outre-mer	Outre-mer	50	Décalage de réalisation de certaines opérations d'investissement des collectivités territoriales financées par l'Etat au titre des politiques contractuelles et non contractuelles, y compris du plan de relance.
Développement et amélioration de l'offre de logement	Ville et logement	150	Rythme de consommation des crédits du parc locatif social.
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Ville et logement	40	Ouverture de crédits en fin de gestion pour le financement de la veille sociale et l'hébergement d'urgence.

*Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire*

## **B. LA SUPPRESSION DES REPORTS DE CRÉDITS AU BÉNÉFICE DE LA CARTE MUSIQUE**

L'Assemblée nationale a enfin adopté un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, **ayant reçu un avis de sagesse du Gouvernement**. Cet amendement supprime la possibilité de reporter les crédits de paiement disponibles en 2011 sur 2012 au-delà de la limite de 3 % au profit du financement de la **Carte musique**.

Les auteurs de l'amendement ont justifié ainsi leur initiative : *« il semble que cette mesure n'a pas produit les effets escomptés puisque, sur 25 millions d'euros de dépenses prévues pour 2011, les deux tiers n'ont pas été consommés faute d'attirer suffisamment les jeunes internautes. D'autre part, même si l'objectif initial paraît louable, il peut aujourd'hui paraître incongru de subventionner l'achat de musique en ligne qui se traduit, en pratique, par un effet d'aubaine au détriment du redressement des comptes publics. Enfin, le dispositif actuel n'est pas ciblé sur la création artistique française, ni même sur les nouveaux talents, de sorte qu'il ne répond pas à un éventuel objectif de soutien à la création »*.

La Carte Musique est un dispositif créé en octobre 2010, pour une durée de deux ans, dont le but est **d'encourager le recours au téléchargement légal**. Elle consiste à subventionner 50 % des téléchargements de musique effectués par les jeunes de 12 à 25 ans, dans la limite d'un plafond global de 50 euros par personne et par an, soit 25 euros à la charge de l'Etat. Le public ciblé représenté une population de 11,3 millions d'individus.

L'enveloppe de l'aide attribuée pour l'opération sur le budget 2011 s'élève à 25 millions d'euros. Cette enveloppe n'a pas été reconduite en 2012. Il est en effet prévu que le financement du dispositif sera assuré en 2012 par le report des crédits non consommés en 2011.

Notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles » a fait état **des incertitudes relatives à l'efficacité de la Carte musique** dans son rapport budgétaire 2012. Il souligne ainsi que le dispositif présente **plusieurs défaillances, liées à la difficulté de contrôler l'âge des bénéficiaires ou la possibilité pour une même personne d'obtenir plusieurs cartes**. Notre collègue rapporteur spécial partage en outre l'avis des députés selon lequel le dispositif **ne favorise pas spécifiquement la création française**, puisqu'il concerne toutes les œuvres, françaises et étrangères. Enfin, la plupart des opérateurs de musique se sont installés au Luxembourg, où ils bénéficient d'un taux de TVA réduit de 15 %. En conséquence, la Carte musique manque son objectif en aboutissant paradoxalement à **faire encaisser de la TVA supplémentaire au Luxembourg**.

Le ministre lui-même avait reconnu les débuts **plus que mitigés** de ce dispositif lors de son audition devant la commission des finances, dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen de la loi de règlement pour 2010 (*cf.* encadré). D'après les informations transmises par le cabinet du ministre de la culture et de la communication, le ministère met actuellement en œuvre **plusieurs actions pour renforcer l'attractivité de la Carte musique** et remédier à ses défauts principaux (développement d'une version physique de la carte, campagne de communication ciblée), actions dont on ne pourra par définition mesurer l'efficacité que dans plusieurs mois.

**Audition de M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication, dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 – 9 juin 2011**

**M. Jean Arthuis, président.** - Pour encourager le téléchargement légal, le ministère de la culture a lancé en 2010 la Carte musique, qui consiste à subventionner le téléchargement de musique par les jeunes de 12 à 25 ans, dans la limite d'un plafond de 50 euros par personne et par an. Cela est fort sympathique. 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été engagées en 2010 et les paiements doivent intervenir en 2011. Pourquoi ces crédits n'ont-ils pas été inscrits en loi de finances initiale ? Comment contrôler effectivement l'âge des bénéficiaires, et n'y a-t-il pas des risques de dérapage ? La musique, c'est le Luxembourg ! Non seulement la TVA y est de 15 %, mais le Luxembourg bénéficie d'une dérogation lui permettant de la conserver jusqu'en 2015. Tous les opérateurs de musique se sont donc installés au Luxembourg. Cette Carte musique, c'est un cadeau pour le Grand Duché !

**M. Frédéric Mitterrand.** - Les grands duchés sont propices à la musique, on le sait bien depuis la Grande duchesse de Gerolstein. Je me bats à Bruxelles pour l'harmonisation de la fiscalité sur l'offre musicale. Et je ne parle pas de Google, installé en Irlande...

**M. Jean Arthuis, président.** - Et surtout aux Bermudes ! Google est un chef d'œuvre d'optimisation fiscale !

**M. Frédéric Mitterrand.** - La Carte musique s'appuie sur l'offre musicale de plateformes françaises comme la Fnac, Orange ou Deezer. La Carte musique a pâti de son ergonomie trop complexe. Nous avons trouvé le moyen de la simplifier, tout en évitant les fraudes à l'âge. La carte sera également attribuée sous forme physique. Cela va-t-il marcher ? Je l'espère. Faciliter l'accès des jeunes à l'offre légale est une très belle idée. Nous avons le soutien de l'industrie : la plupart des plateformes ont modulé leur offre. Le financement de la Carte, qui dépend du programme « Création », relèvera désormais de l'action « Industries culturelles », ce qui sera plus clair pour vous.

**M. Jean Arthuis, président.** - Les 18,87 millions devant être réglés en 2011 ont été pris en charge par redéploiement - nous avons parlé tout à l'heure de la dotation de la Philharmonie... Voilà une démarche perfectible.

**M. Frédéric Mitterrand.** - C'est pourquoi, désormais, c'est la direction des industries culturelles qui s'en occupera. Je m'y engage.

**M. Jean Arthuis, président.** - Nous en prenons acte.

*Source : commission des finances*

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

Sous le bénéfice des observations précédemment développées, votre rapporteure générale vous propose d'adopter cet article sans modification.

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



## TITRE IV : DISPOSITIONS PERMANENTES

### I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

#### *ARTICLE 40 A (nouveau)*

#### **Revalorisation limitée à 1 % des aides personnelles au logement**

**Commentaire : le présent article propose d'écarter les règles d'indexation des aides au logement et d'appliquer une revalorisation de 1 % en 2012.**

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

L'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale et l'article L. 831-4 du même code déterminent les règles d'indexation des aides personnelles au logement<sup>1</sup> :

- l'allocation au logement familiale (ALF) ;
- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- l'allocation au logement sociale (ALS).

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a décidé de l'indexation de l'ensemble des paramètres représentatifs de la dépense de logement entrant dans le calcul des aides personnelles au logement sur l'évolution, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, de l'**indice de référence des loyers (IRL)**.

Le coût de l'indexation, tout comme le montant des prestations, est lié à de nombreux paramètres (évolution des revenus, des loyers, démographie...) et les prévisions sont donc susceptibles d'évoluer chaque année.

Pour l'année 2011, l'évolution du taux de l'indice de référence des loyers (IRL), qui a été retenue pour l'actualisation du barème des aides personnelles au logement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, a été de 1,10 % (IRL du troisième trimestre 2010). Le coût de l'indexation à la charge de l'Etat est estimé à 99 millions d'euros. Il correspond à l'augmentation mécanique de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au Fonds national d'aide au logement

---

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'APL et l'ALS sont financées par le fonds national des aides au logement (FNAL) ; l'ALF est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF).

(FNAL) qui s'élèvera à 5,558 milliards d'euros en 2012 selon le projet annuel de performances de la mission « Ville et logement ».

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

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement** adopté avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à mettre en œuvre la **mesure du plan d'équilibre des finances publiques, annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011**, consistant à **revaloriser forfaitairement** les barèmes des trois aides personnelles au logement à un niveau inférieur à celui qui aurait été fixé en application du dispositif traditionnel de revalorisation des aides au logement. Cette revalorisation est ainsi fixée à **1 % pour 2012**.

Selon les déclarations de la ministre du budget en séance publique, il s'agit ainsi d'indexer ces prestations sur le **taux de croissance** afin « *de ne pas dépenser plus de richesses que nous n'en créons* ».

La sous-indexation des barèmes des aides personnelles au logement doit permettre de réaliser des **économies significatives**.

Selon les indications fournies par le Gouvernement, pour l'ensemble des aides personnelles au logement, l'économie doit être de l'ordre de **160 millions d'euros** pour 2012 (54 millions d'euros pour l'APL, 42 millions d'euros pour l'ALF et 64 millions d'euros pour l'ALS). Elle se répartira en une diminution des dépenses de l'Etat de **88 millions d'euros** et des dépenses de la branche famille de la **sécurité sociale de 72 millions d'euros**.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'indexation au rabais des aides personnelles, à un niveau inférieur à celui de l'indice des loyers et même à celui de l'inflation, pèsera directement sur les revenus des ménages bénéficiaires.

Au nombre de 6 millions en 2010, ces ménages ont des ressources très restreintes. Pour ce qui est des locataires (y compris les résidents de foyers) qui représentent 91,4 % des bénéficiaires, 99 % d'entre eux ont un revenu inférieur à 2 SMIC et 75 % à 1 SMIC.

Le choix du Gouvernement aura, sur ces ménages pauvres ou modestes, des conséquences très négatives en réduisant encore l'effet solvabilisateur, déjà très modeste, des aides au logement.



**Evolution du taux d'effort**  
**(rapport entre le loyer ou la mensualité, majoré des charges et diminué de l'aide, et le revenu)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %

*Pour un ménage avec 2 enfants ayant un revenu de 2 SMIC et habitant dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants.*

*Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages*

Votre rapporteure générale est donc absolument opposée à la mesure prévue par le présent article et vous propose, par amendement, de le supprimer.

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

*ARTICLE 40*

*(Art. 199 septvicies du code général des impôts)*

**Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (« avantage Scellier »)**

**Commentaire : le présent article propose de recentrer la réduction d'impôt « Scellier » en diminuant son taux à 16 % et en poursuivant le « verdissement » du dispositif. Dans sa rédaction initiale, il visait également à proroger son application jusqu'au 31 décembre 2015**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif dite « Scellier », codifiée sous l'article 199 *septvicies* du code général des impôts (CGI), a été créée dans le cadre du plan de relance de l'économie (loi de finances rectificative pour 2008), en vue de remplacer les dispositifs « Robien » et « Borloo ».

Elle a fait l'objet depuis sa création d'une évolution vers la prise en compte de **contraintes environnementales** et d'une atténuation du niveau des avantages.

Les deux premières années, le « Scellier », dans sa version « classique », ouvrait droit à une réduction d'impôt de 25 % du prix du logement neuf acquis ou construit, dans la limite de 300 000 euros, en contrepartie de l'engagement de location du bien sous plafond de loyers pendant une durée minimale de neuf ans.

En 2011, les investisseurs peuvent encore bénéficier d'une réduction d'impôt de 22 %, si le logement acquis ou construit est labellisé « bâtiment basse consommation, BBC 2005 », et de 13 % pour les autres logements ; ces taux sont diminués de 4 points à compter de 2012, soit 18 %, si le logement acquis ou construit est labellisé « bâtiment basse consommation, BBC 2005 », et de 9 % pour les autres logements.

En outre, la loi de finances initiale pour 2011 a appliqué la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu (« rabot ») au régime « Scellier ».

Le **coût du « Scellier »** est particulièrement élevé :

- **au bénéfice de l'investisseur**, puisque la dépense publique associée représente, par opération, 31 000 € en 2011 contre 16 000 € dans le cadre du dispositif précédent dit « Robien » alors même que ce dispositif procure à l'investisseur une rentabilité parfois importante, de l'ordre de 6 à 10 % ;

- **pour l'Etat**, la dépense fiscale est estimée au total à 660 millions d'euros pour 2012, en forte progression. Elle est, en tout état de cause supérieure aux bénéfices mis en avant, liés au produit de TVA résultant des ventes.

### Coût du « Scellier » sous ses trois formes

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2012	Chiffrage 2011	Chiffrage pour 2012
« Scellier » classique	90	270	430
« Scellier » social sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire	45	135	220
« Scellier » en zone de revitalisation rurale (ZRR)	10	10	10
Total	145	415	660

Source : Fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif « Scellier » a été créé initialement pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2012.

Le présent article, dans sa **rédaction initiale**, visait à proroger de **trois années supplémentaires**, soit jusqu'au 31 décembre 2015, cette dépense fiscale, sous la réserve de **quelques aménagements** :

- un nouveau recentrage de l'avantage fiscal en abaissant le taux de la réduction d'impôt à 16 % (hors « rabot général ») et en instaurant des plafonds de prix par mètre carré modulés par zone à compter de 2012 ;

- en achevant le « verdissement » du dispositif pour le réserver exclusivement aux logements bénéficiant du label « BBC » ou, pour les logements rénovés, d'un label attestant d'un certain niveau de performance énergétique ;

- en adaptant le champ des logements éligibles afin de permettre l'application de la réduction d'impôt pour les opérations de reconstitution de l'offre en centres villes tendus et la « reconstruction de la ville sur la ville » ;

- enfin, en précisant, s'agissant des souscriptions de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), que les campagnes de souscription ne peuvent pas, à l'instar des autres dispositifs similaires (« Robien SCPI » ou « Malraux SCPI »), excéder une période de douze mois.

Ces aménagements devaient apporter une diminution de dépense fiscale estimée à 17 millions d'euros en 2013 et 16 millions en 2014. En sens inverse, la prolongation de la mesure entraîne un coût supplémentaire de 42 millions en 2015. **Soit, au total encore, une perte fiscale nette pour l'Etat.**

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

L'Assemblée nationale a adopté au présent article :

- huit **amendements du Gouvernement** dont l'objet est de **supprimer la prorogation du dispositif « Scellier Métropole »** initialement prévue, qui permettait l'application de l'avantage jusqu'au 31 décembre 2015. Ces amendements **suppriment également par anticipation à compter du 31 décembre 2012 le dispositif « Scellier Outre-mer »**, mis en place par l'article 39 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), qui permettait, sous certaines conditions, l'application de cet avantage jusqu'au 31 décembre 2017. Ils visent ainsi, à ce que l'ensemble du dispositif « Scellier », métropolitain et ultramarin, s'éteigne à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;

- quatre **amendements de notre collègue Gilles Carrez**, rapporteur général, tendant à :

apporter une amélioration rédactionnelle ;

porter de 24 à 30 mois le délai d'achèvement des logements<sup>1</sup> s'agissant des investissements acquis en l'état futur d'achèvement ou de ceux que le contribuable fait construire ;

prévoir une période de transition assurant aux contribuables ayant pris l'engagement de réaliser un investissement immobilier avant le 31 décembre 2011 de bénéficier du taux de réduction applicable au titre de cette même année ;

abaisser les taux applicables aux investissements outre-mer dans la même proportion que ce qui est proposé dans le cadre du « Scellier » classique (soit de 31 % à 29 %) afin de maintenir une cohérence entre ces deux dispositifs.

---

<sup>1</sup> Ce délai est une condition de l'obtention de l'avantage fiscal.

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

Dans son rapport sur les prélèvements obligatoires<sup>1</sup> présenté en octobre dernier, votre rapporteure générale avait qualifié le dispositif « Scellier » de « *produit à risque pour l'investisseur, compte tenu de son inadaptation à la demande locative, et de mauvaise affaire pour l'Etat qui ne tire pas les bénéfices escomptés de son effort financier* ».

Elle considérait que ce produit de défiscalisation immobilière avait **amplifié les défauts attribués aux niches précédentes** :

- un **coût important pour l'Etat** (650 millions d'euros pour 2012 selon l'estimation figurant dans le fascicule « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances) et un coût macro économique évalué par le ministère chargé du logement à 3,9 milliards d'euros par génération dans l'hypothèse de 80 000 logements annuels pour l'année 2010 ;

- un **avantage disproportionné pour l'investisseur** par rapport aux conditions qui lui étaient posées. Il a pu atteindre, pour la version dite « sociale » du « Scellier », **42 % du coût total du logement, en contrepartie d'un engagement de location de 15 ans** ;

- des « **loyers de sortie** » **proches voire parfois au-delà des prix du marché**, et très supérieurs aux loyers du logement social ;

- un **zonage** sur les marchés immobiliers tendus **à la fois très contestable**, compte tenu de nombreuses **possibilités de dérogations** discrétionnaires, et peu efficace.

On ajoutera que ce **dispositif, bien mal calibré**, a eu des **effets néfastes sur les autres secteurs du marché de la construction y compris dans certains départements celui du logement locatif social**, en mobilisant à son profit l'épargne des investisseurs et les capacités de production des constructeurs.

Alors que les ventes de logements locatifs neufs du parc privé<sup>2</sup> étaient tombées à 35 000 en 2008 du fait de l'essoufflement du dispositif « Robien », la création du dispositif « Scellier » a contribué à une forte reprise des ventes en 2009. D'après la Fédération des promoteurs-constructeurs, 68 000 logements auraient été vendus à l'aide du dispositif d'investissement locatif à ce titre en 2009 et 77 500 en 2010.

---

<sup>1</sup> *Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices, Rapport d'information de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances n° 64 (2011-2012) - 26 octobre 2011*

<sup>2</sup> *Il n'y a plus depuis le dispositif Méhaignerie-Quilès entré en vigueur en 1986, d'investissement locatif dans le parc privé sans aide fiscale.*

Votre rapporteure générale, au regard de ce bilan, se félicite que le Gouvernement ait, enfin, renoncé à défendre une niche fiscale aussi contestable et qu'il ait abandonné son projet initial de prolongation sur trois ans du « Scellier ».

Il en est de même pour la version ultra-marine du mécanisme, dont les effets positifs n'ont jamais pu être prouvés, l'administration ne disposant même pas d'une estimation en la matière.

Toutefois, si la fin programmée du « Scellier » est une bonne chose en raison de ses défauts, il conviendra d'être attentif aux **effets de la suppression de tout dispositif d'aide fiscale à l'investissement immobilier locatif** sur la construction neuve et l'offre locative.

Dans une étude publiée en novembre 2011, le commissariat général au développement durable rappelle qu'au cours des *« quinze dernières années, environ un million de logements neufs destinés à la location ont été acquis dans le cadre d'un dispositif de défiscalisation. Cela représente 20 % de la construction neuve de logements et 80 % de la construction neuve de logements locatifs privés de la période. »*

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

*ARTICLE 41*

*(Art. 199 sexvicies du code général des impôts)*

**Diminution du taux de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (LMNP)**

**Commentaire : le présent article propose de diminuer le taux de la réduction d'impôt LMNP à 14 % et de proroger son application jusqu'au 31 décembre 2015**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les avantages accordés aux loueurs non-professionnels de logements meublés ont été réduits par la loi de finances pour 2009. En contrepartie, cette même loi, complétée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009, a créé une **réduction d'impôt en faveur des investissements locatifs non professionnels dans les résidences meublées pour étudiants, personnes âgées ou handicapées et résidences de tourisme classées**. Ce régime favorable, dit « Censi-Bouvard », est codifié à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts.

Applicable sur la période 2009-2012, la réduction d'impôt est de **25 % jusqu'en 2010 et de 20 % (réduit à 18 %** par l'application de la réduction homothétique des crédits et réductions d'impôts résultant de l'article 105 de la loi de finances initiales pour 2011) **pour 2011 et 2012** dans un **plafond annuel de 300 000 euros**.

Cette **réduction est étalée par neuvièmes** pendant neuf années. La fraction excédant l'impôt annuel dû peut être reportée jusqu'à la sixième année suivante. Toutefois, les amortissements des immeubles ouvrant droit à cet avantage ne peuvent être déduits du résultat imposable qu'à hauteur de ceux pratiqués sur la fraction du prix de revient des immeubles excédant le montant retenu pour le calcul de cette réduction d'impôt.

Selon les informations du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012, ce dispositif connaît une montée en puissance rapide. Il concernait en 2010, 6 000 ménages pour un coût global de 20 millions d'euros. **En 2012, cette dépense fiscale est estimée à 80 millions d'euros** pour un nombre de bénéficiaires non déterminé.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à aménager la réduction d'impôt « loueur en meublé professionnel » par parallélisme avec les modifications proposées par le présent projet de loi de finances s'agissant de la réduction d'impôt « Scellier ».

Le 1° (dans sa version initiale) repousse au 31 décembre 2015 la date d'expiration de ce dispositif.

Le 2° prévoit l'application d'un taux de réduction de 14 % (avant « rabot » généralisé des niches) pour les logements ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La révision de cette niche fiscale doit entraîner un **gain pour l'Etat de 6 millions d'euros par an**, qui sera toutefois inférieur à 1 million d'euros en 2013.

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

L'Assemblée nationale a adopté une **nouvelle rédaction** de cet article, résultant d'un **amendement du Gouvernement** sous-amendé par la commission des finances.

Cette rédaction vise à **ne pas proroger le dispositif** et à le laisser s'éteindre à sa date d'expiration actuellement prévue, soit au 31 décembre 2012 tout en conservant la diminution à 14 % du taux de la réduction d'impôt.

Elle met en œuvre le second « plan d'économies » annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011.

Cette rédaction a été complétée par un **sous-amendement** introduisant une **période transitoire** à l'application de la réforme du dispositif, semblable à celle prévue dans le cadre de la réforme du dispositif « Scellier ». Ainsi, la réduction de taux ne s'applique pas aux acquisitions pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris, au plus tard le 31 décembre 2011, l'engagement de réaliser un investissement immobilier.



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

Votre rapporteure générale, comme pour le « Scellier », se félicite de la non prolongation de cette niche fiscale au-delà de 2012.

Le « Censi-Bouvard » a servi temporairement de compensation aux **investisseurs non professionnels de la location meublée** qui se sont trouvés « exclus » par le resserrement du statut de loueur en meublé.

Si rien ne semble justifier le maintien d'un avantage aussi important à l'avenir, il convient cependant de mesurer les effets du rabout proposé pour 2012 et de l'extinction définitive du mécanisme, notamment dans le cas des **résidences de tourisme** dont l'équilibre économique pourrait être menacé.

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

*ARTICLE 41 bis (nouveau)*  
(Art. 199 *terdecies-0 A* et 885-0 *V bis* du code général des impôts)

**Suppression de la subordination au plafond communautaire  
d'investissements bénéficiant d'aides d'Etat pour les souscriptions au  
capital d'entreprises solidaires actives en matière de logement social**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer la subordination au plafond fixé par les lignes directrices communautaires du capital-investissement pour les versements aux entreprises solidaires actives en matière de logement social permettant de bénéficier des réductions d'impôts dites « Madelin » ou « ISF-PME ».**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, un contribuable peut bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu (IR) de 25 %<sup>1</sup> au titre des investissements dans les petites moyennes entreprises (PME)** et fixe les conditions dans lesquelles cet avantage fiscal trouve à s'appliquer.

A l'article 885-0 *V bis* du même code se trouve codifié un **dispositif similaire, quoique plus puissant** (son taux étant actuellement de 50 %) **concernant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**.

Entre autres conditions, **les versements** ouvrant droit à la réduction d'IR ou d'ISF **ne peuvent**, en application des lignes directrices communautaires du capital-investissement, **dépasser un plafond commun de versements de 2,5 millions d'euros apprécié par période « glissante » de douze mois**. Le *d* du VI *quinquies* de l'article 199 *terdecies-0 A* ainsi que le *d* du VI de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts renvoient ainsi explicitement au respect de ce plafond pour que les avantages fiscaux trouvent à s'appliquer.

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

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson avec l'accord de la commission des finances et du Gouvernement, vise à compléter le *d* du VI *quinquies* de l'article 199 *terdecies-0 A* ainsi que le *d* du VI de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts de façon à ce que **le plafond communautaire ne**

---

<sup>1</sup> Avant application du « rabot » de 15 % sur les niches fiscales par l'article 45 du présent projet de loi de finances, susceptible de ramener ce taux à 21 %.

**s'applique pas aux versements au titre de souscriptions effectuées au capital des entreprises solidaires<sup>1</sup>** qui ont exclusivement pour objet :

- soit l'étude, la réalisation ou la gestion de construction de **logements à destination de personnes défavorisées ou en situation de rupture d'autonomie et sélectionnées par une commission de personnes qualifiées**, la société bénéficiant d'un agrément de maîtrise d'ouvrage en application des articles L. 365-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

- soit **l'acquisition, la construction, la réhabilitation, la gestion et l'exploitation par bail de tous biens et droits immobiliers en vue de favoriser l'amélioration des conditions de logement ou d'accueil et la réinsertion de personnes défavorisées** ou en situation de rupture d'autonomie, la société bénéficiant d'un agrément d'intérêt collectif.

En outre, il est précisé que le bénéfice de cette dérogation est subordonné au fait que la société :

- ne procède pas à la distribution de dividendes ;
- et réalise son objet social sur l'ensemble du territoire national.

Cette abrogation s'appliquerait aux souscriptions effectuées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

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

Le présent article reprend un dispositif adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, mais repoussé par le Sénat<sup>2</sup>, la commission mixte paritaire en ayant confirmé la suppression.

**Votre rapporteure générale en approuve la logique**, tant sont avérés les besoins de financement des entreprises solidaires actives dans le domaine du logement social en faveur des plus démunis.

En outre, le présent article ne paraît pas poser de réelle difficulté, ni sur le plan juridique, ni sur le plan budgétaire.

**En termes juridiques**, il s'agit, en effet, de déroger à un plafond fixé par des lignes directrices communautaires. Cependant, **le risque encouru par la France semble faible** car :

- d'une part, au vu des critères retenus et de l'activité visée, **les échanges intra communautaires ne sont pas de nature à être affectés**, ce qui exclut la qualification d'aide d'Etat ;

---

<sup>1</sup> Ces entreprises sont mentionnées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Rapport Sénat n° 620, tome I (2010-2011), commentaire de l'article 17 quinquies.

- d'autre part, en vertu de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les **aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels** sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Là encore, les critères retenus par le présent article assurent que les avantages fiscaux consentis aux souscripteurs profitent, en réalité, directement aux personnes défavorisées qui bénéficient des logements. Il convient d'ailleurs de se demander si d'autres actions dans lesquelles des entreprises solidaires sont actives ne pourraient entrer dans ce champ, suivant la même logique.

**En termes budgétaires**, votre rapporteure générale ne dispose pas d'estimation du coût de cette mesure. Toutefois, **son impact devrait être très limité**. En effet, elle ne modifie en rien le régime applicable aux contribuables (en particulier leur plafond d'investissements éligibles ou le taux de réduction d'impôt), mais uniquement le plafond d'investissements ainsi « subventionnés » que peuvent recevoir certaines entreprises solidaires, en nombre très limité. S'il était adopté, le présent article devrait donc davantage permettre une répartition différente de ces souscriptions au capital de PME (en faveur des entreprises solidaires actives en matière de logement social) qu'une augmentation globale de la dépense fiscale.

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

*ARTICLE 42*

*(Art. 235 ter ZG du code général des impôts)*

**Taxe sur les loyers élevés des micro logements**

**Commentaire : le présent article propose de créer, dans certaines communes caractérisées par une situation de tension sur le marché du logement, une taxe sur les loyers des petites surfaces dépassant des seuils compris entre 30 et 45 euros par mètre carré.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article vise à instituer une taxe annuelle sur les loyers des logements de faible superficie situés dans certaines zones géographiques et dépassant un seuil de prix au mètre carré. L'objectif affiché est de lutter contre la pratique de « *loyers manifestement abusifs, notamment à Paris et en région parisienne..* ».

Le paragraphe I du présent article introduit un nouvel article 235 *ter* ZG dans le code général des impôts, relatif à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement de la taxe sur les loyers élevés pour les micro-logements.

**A. LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE CONCERNÉ**

Le dispositif proposé est limité géographiquement. En effet, la nouvelle taxe ne doit s'appliquer que dans des « *zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logement* ».

Le recours à ce critère doit permettre de cibler les grandes agglomérations, et, à titre principal, l'agglomération parisienne. Si la **définition retenue est identique à celle de la zone A**, il va de soi que l'étendue du **périmètre couvert sera en réalité beaucoup plus restreint**, les niveaux de loyers évoqués ne se trouvant que dans les centres villes anciens ou les quartiers proches des établissements scolaires et universitaires.

Le classement des communes par zone, fixé par arrêté conjoint des ministres du budget et du logement, doit être révisé au moins tous les trois ans.

### ***B. LES LOGEMENTS VISÉS***

Les biens concernés sont les logements donnés en **location nue ou meublée** qui présentent **trois caractéristiques** :

- un bail de **neuf mois** minimum ;
- une **surface** habitable au sens du code de la construction et de l'habitation est **inférieure ou égale à 13 mètres carrés** ;
- un **loyer** mensuel charges non comprises **compris entre 30 et 45 euros par mètre carré** de surface habitable. Ce montant, qui peut être majoré par décret au maximum de 10 % pour les locations meublées, doit être révisé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

### ***C. LES TAUX DE LA NOUVELLE TAXE***

Le taux de la nouvelle taxe n'est pas uniforme mais progressif en fonction de l'écart à la valeur du loyer mensuel de référence. Il s'applique au montant des loyers perçus au cours de l'année civile considérée.

**Cinq taux différents** sont prévus étagés **entre 10 % et 40 %**

- 10 % si l'écart entre le montant du loyer mensuel charges non comprises et la valeur du loyer mensuel de référence est inférieur à 15 % de cette valeur ;
- 18 % si l'écart est supérieur ou égal à 15 % et inférieur à 30 % ;
- 25 % si l'écart est supérieur ou égal à 30 % et inférieur à 55 % ;
- 33 % si l'écart est supérieur ou égal à 55 % et inférieur à 90 % ;
- 40 % si l'écart est supérieur ou égal à 90 %.

La nouvelle taxe, à laquelle seraient soumises les personnes physiques et morales est adossée à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés afférent aux revenus liés à ces loyers.

**Le paragraphe II du présent article** fixe l'entrée en vigueur de la disposition, en prévoyant que la taxe est due sur les loyers perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

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

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve de **trois amendements** présentés par sa commission des finances et qui ont reçu un avis favorable du Gouvernement.

Deux de ces amendements, de forme, visent à déplacer les dispositions créant la nouvelle taxe, au sein du code général des impôts, pour les insérer dans les sections concernant les taxes diverses qui concernent le logement (entre la section relative à la taxe annuelle sur les logements vacants et celle relative à la contribution annuelle sur les revenus locatifs).

Le troisième amendement propose d'élargir le périmètre de la taxe en portant **de 13 à 14 mètres carrés** la surface en dessous de laquelle la nouvelle taxe doit s'appliquer.

Le seuil de 14 mètres carrés de surface habitable au sens du code de la construction et de l'habitation (c'est-à-dire avec au moins 2,2 mètres de hauteur sous plafond), est le seuil en-deçà duquel la création de nouveaux lots de copropriété à destination de logement est interdite par le législateur (article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation).

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale est **extrêmement perplexe** sur le bien-fondé et le réalisme de la création d'une telle taxe.

Il est certes satisfaisant que le ministre du logement se préoccupe de la flambée des loyers notamment en ce qui concerne les petites surfaces, phénomène qui touche au premier chef les zones tendues et le cœur de l'Ile-de-France en particulier.

Mais la solution choisie, celle d'une taxation à usage circonstanciel, n'est sûrement pas la meilleure au regard des critères de l'efficacité et de l'économie de moyens.

En effet, les arguments qui militent **contre la « solution miracle de la taxe »** à laquelle le Gouvernement recourt une nouvelle fois, sont d'ordre technique et relèvent également de l'analyse du comportement économique.

Le principal **obstacle technique** est celui de la **très grande complexité**. La nouvelle taxe a, non seulement une géographie évolutive et cinq taux, pour viser selon certaines indications 5 000 « chambres de bonne » parisiennes, mais elle ne doit produire qu'un **revenu minime, estimé à moins de 1 million d'euros** par le Gouvernement. On peut s'interroger, en outre, sur la capacité des services fiscaux (dont les effectifs sont employés à des missions plus importantes) à en contrôler l'assiette et le recouvrement.

Le **Gouvernement** objecte à ces critiques, que certains collègues ont formulées à l'Assemblée nationale, que la taxe a un **objectif essentiellement dissuasif**.

Il est pourtant conscient lui-même des limites techniques de son dispositif puisqu'il précise, à la fin de l'évaluation jointe au projet de loi de finances, que « *compte tenu du caractère assez innovant de la taxe, une évaluation à un an du dispositif sera effectuée pour vérifier si les objectifs poursuivis ont bien été respectés et pour détecter les éventuelles difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.* ».

Votre rapporteure générale observe pour sa part qu'il n'y a pas loin entre la taxe dissuasive et la « taxe gadget » dont le défaut est d'afficher une intention sans régler au fond le problème.

En ce qui concerne les **objections d'ordre économique**, l'évaluation de l'article, mentionnée ci-dessus, en listait quelques-unes :

- « *l'un des effets négatifs de la taxe pourrait être le retrait de certains biens sur le marché locatif* » ;

- « *un deuxième type de risque pourrait être la transformation de ces micro-logements en location saisonnière* » ;

- « *un autre type de risque pourrait être la tentation pour certains propriétaires bailleurs de déclarer une surface supérieure à 13 m<sup>2</sup>, voire de réunir des chambres existantes, afin d'échapper à la taxe* » ;

- enfin, « *la probabilité d'une augmentation des loyers* » estimée toutefois très faible mais au seul motif que la taxe obligerait le propriétaire à de trop fortes augmentations de loyers.

A cette liste établie par le Gouvernement lui-même, il convient de rajouter l'évidente **tentation de contournement et de fraude** à travers des déclarations partielles des loyers.

On peut, enfin, dans un autre ordre d'idée, s'interroger sur le caractère confiscatoire ou non (donc sur la constitutionnalité) du taux de la dernière tranche du barème.

Au total, en raison de l'inutile complexité du mécanisme et des très nombreux effets pervers qu'il risque d'entraîner, au premier rang desquels figure l'ajustement immédiat des prix des loyers sur les plafonds autorisés, votre rapporteure générale vous propose par amendement à la **suppression de cette taxe**.

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



*ARTICLE 42 bis (nouveau)*  
*(Art. 150-0 D bis, 150-0 D ter, 167 bis, 170 et 1417 du code général des impôts et art. L. 136-6 du code de la sécurité sociale)*

**Refonte du régime des abattements pour durée de détention  
sur les plus-values de cessions de titres de sociétés**

**Commentaire : le présent article tend à remplacer l'actuel régime d'abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés, d'un tiers par année au-delà de la cinquième, en un nouveau système de report d'imposition : au bout de huit années de détention, l'imposition des plus-values mobilières pourrait être reportée, voire exonérées cinq ans plus tard si certaines conditions sont respectées.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

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

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

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

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

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

Enfin, pour les titres ou droits acquis ou souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la date d'acquisition est réputée être le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour l'application de ces dispositions. Du fait de ces dispositions « anti-aubaine », **les premiers abattements d'un tiers trouveront à s'appliquer à compter de 2012 et les premières exonérations totales à compter de 2014.**

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

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

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il tend à :

- **supprimer le système actuel d'abattement par tiers** au-delà de la cinquième année de détention ;

- et à instaurer, à sa place, un **mécanisme de report d'imposition sous condition de emploi** d'une fraction de la plus-value. Au bout de cinq années supplémentaires, **ce report peut se transformer en exonération pure et simple des plus-values réalisées.**

### ***A. LE REPORT D'IMPOSITION ET LES CONDITIONS À REMPLIR POUR EN BÉNÉFICIER***

Tout d'abord, le **A du I** du présent article tend à modifier le 1 du I de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, de façon à **transformer l'abattement d'un tiers** applicable au plus-values de cessions à titre onéreux d'actions, de parts de sociétés ou de droits démembrés pour chaque année de détention au-delà de la cinquième **en un report d'imposition sur ces mêmes plus-values.**

Il est prévu que le report soit conditionné à la condition que le contribuable en fasse la demande et déclare le montant de la plus-value dans la déclaration prévue à l'article 170 du même code, régissant la déclaration des revenus.

## 1. Les conditions à remplir pour bénéficiaire du report d'imposition

Le **B du I** propose (outre quelques coordinations détaillées ci-après) de réviser les conditions d'octroi de l'avantage fiscal au titre de la détention longue d'actions ou de titres de sociétés (II de l'article 150-0 D *bis* précité).

### *a) Les conditions relatives aux titres ou droits de sociétés cédés*

Ainsi, le report d'imposition ne trouverait à s'appliquer que si :

- les titres ou droits cédés ont été **détenus de manière continue depuis plus de huit ans**. Dans le régime actuel, les abattements s'appliquent à partir de la sixième année de détention, mais les députés se sont alignés sur la durée actuellement nécessaire pour bénéficier d'une exonération complète de plus-value ;

- et 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, **ont représenté**, de manière continue pendant les huit années précédant la cession, **au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société dont les titres ou droits sont cédés**. Il s'agit là d'une condition entièrement nouvelle, d'ailleurs substantielle, par rapport au droit existant.

### *b) Les conditions de emploi du produit de la cession*

De plus, le présent article introduit **une nouvelle exigence relative au emploi** des sommes retirées de la cession des titres ou droits précités.

Il est ainsi proposé d'ajouter un 3° au II de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, aux termes duquel, pour bénéficier du report d'imposition, il serait nécessaire de respecter les conditions suivantes :

- le **produit de la cession** des titres ou droits **devrait 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** ;

- la **société bénéficiaire de l'apport devrait être passible de l'impôt sur les sociétés** ou d'un impôt équivalent ou soumise sur option à cet impôt, **et avoir son siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne** ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ;

- cette même société **devrait** (à l'instar de la société de la société dont les titres ou droits sont cédés) **exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière**, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, ou avoir pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés exerçant les activités précitées ;

- les **titres représentatifs de l'apport en numéraire devraient** être entièrement libérés au moment de la souscription ou de l'augmentation de capital ou, au plus tard, à l'issue du délai de trente-six mois précité, et **représenter au moins 5 % des droits de vote et des droits dans les bénéfices sociaux de la société** ;

- les **titres** représentatifs de l'apport en numéraire devraient être **détenus directement et en pleine propriété par le contribuable pendant au moins cinq ans**. A cet égard, il est précisé que, lorsque les titres font l'objet d'une transmission, d'un rachat ou d'une annulation ou, si cet événement est antérieur, lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal hors de France, le report d'imposition serait remis en cause ;

- le contribuable, son conjoint, leurs ascendants et descendants ou leurs frères et sœurs ne devraient pas être associés de la société bénéficiaire de l'apport préalablement à l'opération d'apport, ni y exercer les fonctions de gérant, d'associé en nom d'une société de personnes, de président, de directeur général, de président du conseil de surveillance ou de membre du directoire d'une société par actions depuis sa création et pendant une période de cinq ans suivant la date de réalisation de l'apport ;

- enfin, la société bénéficiaire de l'apport ne devrait pas avoir procédé à un remboursement d'apport au bénéfice du cédant, de son conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs au cours des douze mois précédant le remploi du produit de la cession.

## **2. La remise en cause du report d'imposition**

Le III de l'article 150-0 D *bis* précité qui résulterait du **C du I** définit les conditions dans lesquelles le report d'imposition pourrait être remis en cause.

Tout d'abord, celui-ci serait **exclusif des réductions d'impôt** sur le revenu (dite **Madelin**) et d'impôt de solidarité sur la fortune (dite **ISF-PME**) au titre des souscriptions au capital des PME, définies respectivement aux articles 199 *terdecies*-0 A et 885-0 V *bis*.

De plus, le non-respect de l'une des conditions énumérées ci-dessus entraînerait **l'exigibilité immédiate de l'impôt sur la plus-value**, sans préjudice de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI décompté de la date à laquelle cet impôt aurait dû être acquitté.

Cependant, l'imposition de la plus-value antérieurement reportée pourrait, à la demande du contribuable, être reportée de nouveau au cas où les titres souscrits pour respecter la condition de emploi feraient l'objet d'une opération d'échange. Dans cette hypothèse, le délai de cinq ans serait apprécié à compter de la date de souscription des titres échangés.

### **3. La transformation du report d'imposition en exonération des plus-values**

Le **C du I** prévoit également l'insertion d'un nouveau paragraphe **III bis** au sein du même article 150-0 D *bis* prévoyant **la transformation, au bout de cinq années de détention des titres ayant fait l'objet de l'apport (pour respecter la condition de emploi), du report d'imposition en une exonération de la plus-value.**

Cependant, cette exonération serait applicable avant l'expiration du délai de cinq ans en cas de licenciement, d'invalidité, du décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à imposition commune ou en cas de liquidation judiciaire de la société ayant fait l'objet de l'apport.

A l'inverse, l'exonération ne s'appliquerait pas en cas de remboursement des apports avant la dixième année suivant celle de l'apport en numéraire.

### **4. La coordination rédactionnelle**

Par ailleurs, plusieurs alinéas du présent article ne sont que de coordination. Ils visent à ce que la rédaction des articles du code général des impôts et du code de la sécurité sociale qui mentionnent l'abattement d'un tiers au-delà de la cinquième de détention soit adaptée au nouveau régime proposé. Il s'agit :

- du **2° du A du I**, pour ce qui concerne le 2 du I de l'article 150-0 D bis du code général des impôts lui-même;
- du **1° du B du I** et du **3° du B du I**, pour le II du même article ;
- du **1° du D du I**, pour le V du même article ;
- du **II**, pour l'article 150-0 D *ter* du même code ;
- du **III**, pour l'article 167 *bis* du même code ;
- du **IV**, pour les articles 170 et 1417 du même code ;
- et du **V**, pour l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

### **B. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES NOUVELLES DISPOSITIONS**

Lorsque le Parlement a adopté l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005), à l'origine de l'abattement existant, il a veillé à ce que **les actions déjà détenues à cette date par les contribuables soient considérées comme acquises à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2006**. Il s'agissait alors de ne pas créer un effet d'aubaine trop marqué, le dispositif s'appliquant donc aux cessions réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Pour l'entrée en vigueur du nouveau régime, **l'Assemblée nationale a supprimé toute référence à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (2° à 4° du D du I du présent article)**.

En conséquence, les titres détenus depuis plus de huit ans à compter de la promulgation du présent projet de loi de finances pourraient bénéficier du report d'imposition en cas de emploi de la plus-value dans les conditions prédéfinies. L'Assemblée nationale a sans doute considéré que l'attente de six années depuis la publication de la loi n° 2005-1720 précitée constitue un délai suffisant pour prévenir tout effet d'aubaine.

\*            \*  
\*  
\*  
\*

Le rendement pour l'Etat de ces dispositions serait estimé à **850 millions d'euros**, le coût de ce régime étant évalué, en rythme de croisière, à 150 millions d'euros, au lieu d'un milliard d'euros dans le cadre actuel. **Interrogé par votre rapporteure générale, le Gouvernement n'a apporté aucune réponse permettant de confirmer ou d'infirmes ces chiffres.**

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

Le présent article traduit les interrogations que la commission des finances de l'Assemblée nationale exprime depuis plus d'un an au sujet du grignotage d'assiette qui pourrait résulter de l'application des abattements précités. Ainsi, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avait introduit un report de trois ans de l'entrée en vigueur de ce dispositif, supprimé ensuite par le Sénat<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport Assemblée nationale n° 2857, Tome II (XIII<sup>ème</sup> législature), commentaire de l'article 3, le compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale (deuxième séance du 21 octobre 2010) et le rapport Sénat n° 111, Tome II (2010-2011).

De fait, comme votre rapporteure générale l'a souligné dans le tome II du présent rapport<sup>1</sup>, la rédaction actuelle de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts **organise l'évaporation, à compter de 2014, d'un milliard d'euros de recettes fiscales.**

De ce point de vue, l'Assemblée nationale s'est arrêtée au milieu du gué, en proposant une solution ambiguë.

#### ***A. UNE SUPPRESSION DE L'AVANTAGE FISCAL POUR LA GRANDE MAJORITÉ DES DÉTENTEURS D' ACTIONS***

Tout d'abord, comme le chiffrage de la mesure l'indique, le dispositif proposé revient à supprimer l'avantage fiscal attendu depuis fin 2005 pour la grande majorité des détenteurs d'actions intéressés.

En pratique, **seuls les contribuables détenant au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société dont les titres ou droits sont cédés pourront bénéficier de la nouvelle niche.**

C'est ce facteur qui explique une grande partie de la diminution de plus de 80 % du coût prévisible du mécanisme voté par l'Assemblée nationale par rapport au droit existant. Par définition, cela pénalisera, en premier lieu, les petits actionnaires, notamment ceux qui ont investi dans des sociétés cotées.

#### ***B. LE MAINTIEN D'UN DISPOSITIF COMPLEXE OUVRANT LA PORTE À DES SCHEMAS D'OPTIMISATION FISCALE***

Pour autant, bien que partant de l'intuition juste selon laquelle les pouvoirs publics ont commis une erreur en permettant, fin 2005, un tel mitage d'assiette fiscale, l'Assemblée n'est pas allée au bout de sa logique puisqu'elle propose d'**inscrire dans le droit un nouveau dispositif de contournement de l'impôt**, particulièrement complexe.

Il est, en effet, très probable que des cabinets spécialisés sauront monter des structures de défiscalisation pour les contribuables désireux de réinvestir la plus-value retirée de la cession de leurs titres, dans les conditions prévues par la nouvelle rédaction de l'article 150-0 D *bis*. Des holdings dont les intéressés pourront détenir au moins 5 % du capital risquent ainsi d'apparaître et de vider la notion de emploi d'une grande partie de sa substance.

Au total, **le système proposé par le présent article risque d'accentuer les inégalités entre les petits actionnaires et les grands investisseurs, seuls capables d'échapper à la taxation de leurs plus-values.**

---

<sup>1</sup> *Commentaire de l'article additionnel après l'article 3 relatif à la suppression des abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés.*

***C. UNE SUPPRESSION PURE ET SIMPLE APPARAÎT COMME LA MEILLEURE SOLUTION***

Pour toutes ces raisons, il est **préférable de supprimer purement et simplement le système d'abattement pour durée de détention des titres et droits de sociétés.**

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

**Il est également douteux que la suppression de l'abattement détourne des placements en actions ceux qui peuvent se permettre de diversifier leur portefeuille,** c'est-à-dire les personnes les plus aisées, notamment parce ces placements sont généralement considérés comme les plus profitables sur le long terme, ce qui est le premier critère d'appréciation des épargnants qui ont un horizon long.

C'est pourquoi votre rapporteure générale propose de **modifier le présent article afin d'abroger l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts.**

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



### ARTICLE 43

(Art. 200 quater et 244 quater U du code général des impôts)

## Rénovation des aides à l'amélioration de la performance énergétique

**Commentaire : le présent article a pour objet de rééquilibrer le soutien public en faveur des rénovations lourdes des logements pour l'amélioration de leur performance énergétique, et de renforcer l'efficacité de la dépense fiscale relative au crédit d'impôt développement durable.**

## I. LES OUTILS FISCAUX EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS EXISTANTS

Dans le cadre de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi POPE), **la France s'est assignée l'objectif d'une division par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050**, d'une amélioration annuelle de l'intensité énergétique finale de 2 % après 2015, ainsi que d'une augmentation de 50 % de la chaleur renouvelable à l'horizon 2020.

De plus, la loi « Grenelle » du 9 août 2009 a **fixé l'objectif de réduire les consommations du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici 2020**. Le Grenelle de l'environnement a également défini une cible de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020, soit une production supplémentaire de 20 mégatonnes d'équivalent pétrole (Mtep) par rapport au niveau de 2006.

Le programme de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments constitue à ce titre un objectif prioritaire du Grenelle de l'environnement. Sa mise en œuvre sur le parc existant de logements est particulièrement importante, compte tenu de l'immensité du parc : **32 millions de logements, dont près de 8,5 millions en copropriété et 17 millions de maisons individuelles**.

**Deux outils fiscaux** ont notamment vocation à contribuer à l'atteinte de ces objectifs : le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, dit crédit d'impôt développement durable (**CIDD**), et l'éco-prêt à taux zéro (**éco-PTZ**)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> D'autres outils contribuent également à l'atteinte des objectifs précités : certificats d'économie d'énergie, subventions attribuées à l'ANAH, tarif de rachat de l'électricité pour le développement des énergies renouvelables, taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien logement...

**A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS DE L'HABITATION PRINCIPALE EN FAVEUR DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**1. Un dispositif modifié à plusieurs reprises depuis sa création**

Le CIDD résulte de l'article 5 de la loi de finances pour 2000. Codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts, il vise à soutenir le développement des énergies renouvelables dans le secteur domestique en atténuant le surcoût d'investissement par rapport à des solutions conventionnelles d'origine fossile.

Ce crédit d'impôt bénéficie aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts. Il s'applique aux diverses **dépenses d'équipement** en faveur des économies d'énergie et du développement durable **réalisées du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 31 décembre 2012**. Plus précisément, le crédit d'impôt s'applique :

- aux **dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans au titre de l'acquisition de chaudières à condensation**, l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, l'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, l'acquisition de matériaux de calorifugeage et l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage ;

- au coût des **équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelables** ou des pompes à chaleur, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire, ainsi que la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermique ;

- au coût des équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération ;

- au coût des équipements de récupération de traitement des eaux pluviales.

Selon la nature et les caractéristiques de ces équipements, le contribuable intéressé a droit à **un crédit d'impôt qui varie de 13 % à 45 % du coût de l'équipement**.

Enfin, l'assiette de cet avantage fiscal est plafonnée, sur une base pluriannuelle de cinq ans, à 8 000 euros pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple marié ou pacsé, soumis à une imposition commune. Ces sommes sont majorées de 400 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts.

Le régime actuellement applicable résulte de **plusieurs aménagements** qui ont conduit à en élargir la portée et à en renforcer les effets, **au détriment toutefois de la lisibilité du dispositif**. Ce dernier a notamment été recentré à plusieurs reprises sur les équipements les plus performants au niveau énergétique :

- la **loi de finances pour 2006** a introduit une **majoration du taux de 25 % à 40 %** pour les matériaux d'isolation thermique, chaudières à condensation et appareils de régulation de chauffage, pour les bâtiments anciens (construits avant 1977).

- **l'article 109 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prorogé le dispositif fiscal, qui devait s'achever le 31 décembre 2009, jusqu'au 31 décembre 2012**. En outre, l'avantage fiscal a été élargi aux propriétaires bailleurs, aux dépenses de pose pour les matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais engagés lors de certains diagnostics de performance énergétique.

De plus, la liste des équipements et des critères de performance qui sont exigés pour bénéficier de l'avantage fiscal fait l'objet de **révisions périodiques afin que le crédit d'impôt soit toujours en adéquation avec les objectifs énergétiques poursuivis**. A cet effet, plusieurs mesures d'évolution ont été prises dans le cadre de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (article 58) et de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 (article 15). **Celles-ci ont procédé à une première réduction des taux accordés concernant les logements les plus anciens, ainsi que ceux accordés pour le remplacement des fenêtres et des chaudières à condensation**. Le dispositif a toutefois été parallèlement étendu à de nouvelles filières d'énergies renouvelables.

Enfin, **l'article 36 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011** a réduit le taux applicable aux installations photovoltaïques de 50 % à 25 %, tout en limitant le crédit d'impôt sur les parois opaques. En outre, l'article 105 de la loi précitée a appliqué le rabot de 10 % au CIDD.

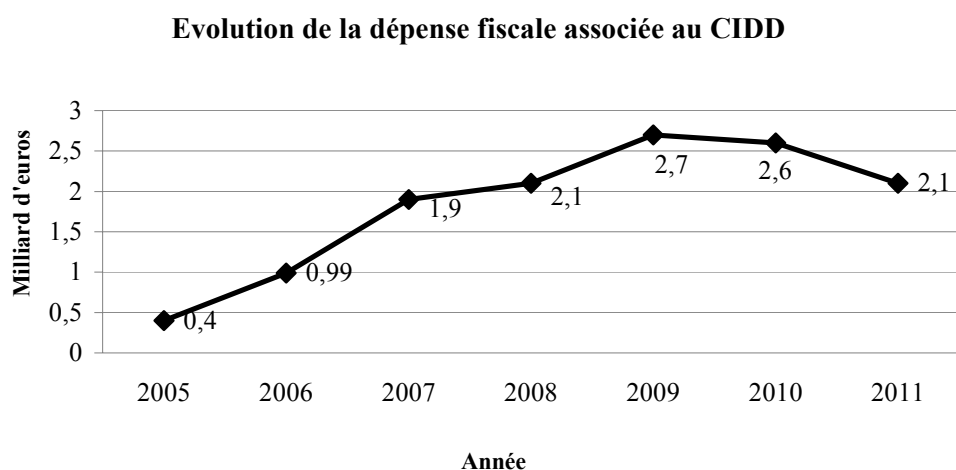
## **2. Un dispositif au coût exponentiel**

Depuis sa création, le crédit d'impôt en faveur du développement durable connaît un **développement croissant**. Une récente étude de l'INSEE relève ainsi **qu'une résidence principale sur sept a fait l'objet de travaux de rénovation entre 2005 et 2008**, bénéficiant du crédit d'impôt en faveur du développement durable.

En outre, selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012, le CIDD représentait, en 2010, la sixième dépense fiscale la plus onéreuse au titre de l'impôt sur le revenu, avec un **coût estimé à 2,6 milliards d'euros en 2010 et à 2,1 milliards d'euros en 2011**.

En effet, depuis sa mise en place en 2005, le coût du dispositif a rapidement et régulièrement augmenté, **passant d'une enveloppe prévue initialement pour 2005 de 400 millions d'euros à un coût budgétaire de 2,8 milliards d'euros pour 2009** (dépenses engagées en 2008). **Le coût du dispositif pour 2009 avait ainsi été notablement sous-évalué**, à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

Le graphique ci-après retrace cette évolution.



Source : commission des finances, d'après les chiffres transmis par le MEDDTL

D'après le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, le coût du CIDD en 2009 se répartissait entre **1,2 milliard d'euros au titre des dépenses de maîtrise d'énergie**, et **1,4 milliard d'euros pour les dépenses liées aux énergies renouvelables**, comme le détaille le tableau ci-après.

### Ventilation du coût budgétaire total du CIDD par équipement par année de dépense<sup>1</sup>

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Maitrise de l'énergie (MDE)	chaudière basse température	44	43	37	42	---	---	---	
	chaudières à condensation	41	111	142	249	277	110	110	
	appareils de régulation de chauffage	21	30	30	86	98	65	65	
	isolation thermique parois opaques	2	5	7	169	187	122	122	
	isolation thermique parois vitrées	516	736	941	642	715	282	282	
	calorifugeage	1	1	1	3	3	2	2	
	extension DPE non obligatoire	€						€	
	volets isolants	21	30	39	80	92	61	61	
	raccordement réseau ENR	€						€	
	récupération eaux pluviales	---	---	---	28	32	21	21	
Part MDE « surévaluée »	-1,3	-6,8	-94	-201	-232	---	---		
<b>sous total MDE</b>		<b>645</b>	<b>949</b>	<b>1103</b>	<b>1098</b>	<b>1172</b>	<b>663</b>	<b>663</b>	
Énergies renouvelables (ENR)	solaire thermique	35	98	87	118	91	91	82	
	solaire photovoltaïque	2	16	35	182	325	502	202	
	éolien	€						€	
	bois biomasse	117	254	247	271	234	160	142	
	PAC	118	318	761	919	556	264	233	
	Part ENR « non ventilée »	67	237	-38	187	248	---	---	
<b>sous total ENR</b>		<b>340</b>	<b>923</b>	<b>1093</b>	<b>1676</b>	<b>1454</b>	<b>1017</b>	<b>659</b>	
<b>Coût total CIDD</b>		<b>985</b>	<b>1872</b>	<b>2196</b>	<b>2774</b>	<b>2626</b>	<b>1680</b>	<b>1322</b>	

Source : rapport du comité Guillaume sur le CIDD

De plus, la répartition de la dépense fiscale par équipement fait apparaître que **le montant du crédit d'impôt alloué aux parois vitrées est de loin le plus important** (715 millions d'euros en 2009), suivi des chaudières à condensation (277 millions d'euros) et des toitures (170 millions d'euros).

### 3. Les principaux équipements bénéficiaires

En termes d'équipements bénéficiant du CIDD, les toitures font l'objet des travaux les plus nombreux (185 066), suivies des parois vitrées (173 636), des chaudières à condensation (128 066) et des chaudières à basse température (124 741).

**Entre 2005 et 2008, le CIDD a bénéficié à 4,2 millions de résidences principales, en majorité des logements individuels, dont les ménages sont propriétaires.** La répartition de la dépense en fonction des déciles de revenu montre **que les ménages les plus modestes ont peu bénéficié du dispositif.** Ce constat s'explique en partie par le fait que ceux-ci sont moins souvent propriétaires de leur logement.

<sup>1</sup> Pour la période 2005-2009, plusieurs sources de données ont été mobilisées : données DGFIP (dépense fiscale totale et sous-total MDE), enquêtes OPEN et BIIS (volet MDE), Observ'ER (volet ENR) : les chiffres pour les années 2010 et 2011 sont des projections. Par ailleurs, les données correspondent aux années d'engagement des travaux. Par conséquent, la dépense fiscale est constatée sur l'exercice suivant (crédit d'impôt sur l'impôt sur le revenu).

#### **4. Un dispositif coûteux, qui a cependant permis d'atteindre certains objectifs**

Selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, depuis sa création, le CIDD a contribué à l'atteinte de trois objectifs :

- **du point de vue environnemental**, il a permis de réduire la consommation d'énergie primaire du parc résidentiel de l'ordre de 8 % entre 2008 et 2010 (15 % du parc résidentiel a été rénové). Les estimations réalisées estiment que la prorogation du CIDD dans sa forme actuelle, jusqu'en 2020, permettrait de réduire la consommation de l'ordre de 30 % supplémentaire. Toutefois, le rapport souligne le **coût important de la dépense publique rapportée aux émissions de CO2 évitées** (de 80 à 98 euros par tonne de CO2), ainsi que l'effet d'aubaine induit pour certains particuliers.

- **du point de vue de l'innovation**, le CIDD a encouragé le développement de technologies performantes en termes énergétiques, ainsi que la mise en place de certifications et de démarches qualité associées aux équipements fournis. Toutefois, le rapport souligne que le **marché français des technologies aidées par le CIDD est mûre, et qu'il ne bénéficie pas d'avantage compétitif** par rapport à ses concurrents étrangers.

**Du point de vue industriel**, enfin, la France est devenue le premier marché européen des pompes à chaleur et des équipements et capteurs solaires thermiques. Le CIDD a ainsi contribué à augmenter le chiffre d'affaires des secteurs liés à la rénovation thermique des bâtiments de 4,8 milliards d'euros par an en moyenne entre 2008 et 2012.

Au total, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales attribue la note 1 au CIDD<sup>1</sup>, mais conclue que, « *dans ses différentes composantes et au travers de ses déjà nombreuses évolutions, il a pris une place importante voire centrale parmi les outils publics concourant aux objectifs environnementaux et a en partie modelé le développement des secteurs économiques concernés* ».

---

<sup>1</sup> Pour noter de 0 à 3 les dépenses fiscales et les niches sociales, l'IGF a procédé à une évaluation fondée sur plusieurs critères : taux de recours au dispositif, atteinte des objectifs (ciblage, capacité à exercer l'effet incitatif et/ou redistributif recherché, à produire l'effet économie escompté), nécessité et proportionnalité, existence de distorsions de concurrence, création d'inégalités, coûts de gestion, niveau de contentieux, comparaisons internationales.

## **B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO**

### **1. Un dispositif créé en 2009**

**L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) a été instauré par l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009**, dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ses dispositions sont codifiées à l'article 244 *quater* U du code général des impôts. Il est disponible pour les ménages depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 auprès des **établissements bancaires signataires de conventions** avec l'Etat.

Concrètement, il s'agit d'un **prêt destiné à financer des travaux de rénovation lourde, visant à améliorer la performance thermique des logements utilisés en tant que résidence principale**. Il concerne les copropriétés, les propriétaires bailleurs ou occupants d'une habitation construite avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990.

En outre, il s'agit d'un **prêt sans intérêts**, d'un **montant maximal de 30 000 euros**, et d'une durée de dix ans, **accordé sans condition de ressources**. Toutefois, la durée de remboursement peut être portée à quinze ans à la demande de l'emprunteur.

**L'article 8 de loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 a autorisé le cumul de l'éco-PTZ et du CIDD** dans le cadre du plan de relance, dans la limite de deux années (2009-2010), et pour les ménages dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 45 000 euros. **Ce cumul n'est plus possible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.**

### **2. Une montée en puissance du dispositif et du coût associé**

La dépense fiscale associée à l'éco-PTZ correspond au montant des crédits d'impôt accordés aux établissements bancaires qui délivrent des éco-prêts, dans les conditions d'éligibilité définies par la loi.

Le coût de la dépense fiscale était nul en 2009, puisque la liquidation du crédit d'impôt au titre de l'année 2009 n'est intervenue qu'en 2010. **L'estimation du coût de la dépense est de 30 millions d'euros en 2010 et de 72 millions d'euros en 2011.**

La hausse de son coût s'explique notamment par la montée en charge progressive du dispositif. D'après le rapport du comité Guillaume, **en 2017, la dépense totale engendrée par les éco-prêts à taux zéro depuis 2009 devrait atteindre 398 millions d'euros.**

L'objectif du Gouvernement était de délivrer 200 000 prêts au cours des deux premières années d'existence du dispositif. Or, **seuls 150 000 prêts ont été distribués en 2009 et 2010**. Au surplus, le Gouvernement espérait atteindre 400 000 prêts à compter de 2013. Selon le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, **cet objectif semble difficilement atteignable, en raison de la stabilisation du nombre de prêts distribués en 2010** (environ 6 000 par mois) et de la fin du cumul éco-PTZ et CIDD depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

### 3. Une évaluation contrastée

D'après le rapport du comité sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, le « **coût public par tonne de CO 2 évitée** » **varie fortement en fonction des dispositifs thermiques subventionnés**, du type de logement et de la zone géographique concernée. Toutefois, les coûts publics associés à l'éco-PTZ demeurent faibles, en raison du niveau, actuellement relativement bas, des taux d'intérêt.

**Jusqu'à présent, l'éco-PTZ a surtout bénéficié aux ménages les plus aisés**, car ceux-ci sont plus souvent propriétaires de leur logement, et réalisent davantage de travaux pour en améliorer la performance énergétique. De surcroît, il apparaît que **le dispositif profite davantage aux propriétaires de maisons individuelles occupant leur résidence, qu'aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés**.

Enfin, le comité souligne le **risque d'effet d'aubaine** induit par le cumul des aides au titre du CIDD et de l'éco-PTZ. En 2009, plus de 80 % des bénéficiaires du premier ont également bénéficié du second. De ce fait, le comité estime que **la fin du cumul en 2011 devrait se traduire par une baisse des rénovations lourdes entreprises par les ménages**.

#### ***C. DEUX OUTILS COMPLÉMENTAIRES, DONT LA COORDINATION POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE***

D'après le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, si le CIDD était supprimé fin 2012 et l'éco-PTZ fin 2013, la baisse des émissions serait de 25 % entre 2008 et 2020.

L'objectif de réduction de 38 % des consommations d'énergie du parc résidentiel ne serait ainsi pas atteint par ces deux seuls outils mais ils y contribuent pour une grande part.

Par ailleurs, d'autres dispositifs (certificats d'économie d'énergie, réglementations thermiques ...) y aident également.



**L'éco-PTZ et le CIDD sont complémentaires, dans la mesure où ils poursuivent des objectifs proches mais pas identiques.** En effet, le premier vise à financer des rénovations lourdes (bouquets de travaux), tandis que le second vise à soutenir des travaux de rénovation dits intermédiaires (un seul poste de travaux).

De plus, l'instauration de l'éco-PTZ visait principalement à accélérer le rythme des rénovations lourdes, tandis que le CIDD a également un objectif de diffusion large des technologies les plus performantes et l'émergence de filières nouvelles.

Le rapport du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle<sup>1</sup>, présidé par Philippe Pelletier, dont l'élaboration a fait l'objet d'une concertation de l'ensemble des acteurs concernés, a en particulier préconisé de **maintenir les aides existantes, en les coordonnant davantage et en les recalibrant.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉORIENTATION DU SOUTIEN PUBLIC EN FAVEUR DES RÉNOVATIONS LOURDES ET UNE RATIONNALISATION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AU CIDD**

Le présent article vise deux objectifs principaux :

- d'une part, il a pour ambition de **réorienter le soutien public consacré à l'amélioration de la performance énergétique des logements en faveur des rénovations lourdes**, plutôt que des travaux intermédiaires ;

- d'autre part, il vise à **rationaliser la dépense fiscale associée au CIDD.**

### ***A. LA RÉORIENTATION DU SOUTIEN PUBLIC EN FAVEUR DES RÉNOVATIONS LOURDES***

#### **1. La prolongation de l'éco-PTZ pour les rénovations lourdes**

Le présent article allonge l'éco-PTZ pour les rénovations lourdes et module la durée en fonction de l'ampleur des travaux.

Ainsi, le 2° du II propose que **la durée de l'éco-PTZ soit portée de dix ans à quinze ans pour les rénovations les plus lourdes**, à travers la création du nouvel alinéa 9 qui complète le I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts. Sont particulièrement concernés les travaux d'installation, de régulation ou de remplacement des systèmes de chauffage, et d'installations d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable.

---

<sup>1</sup> « Pour une meilleure efficacité des aides à la performance énergétique des logements privés », rapport présenté par Philippe Pelletier, président du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, le 15 avril 2011.

Le 3° du II du présent article réécrit le premier alinéa du II de l'article 244 *quater* U par coordination.

## **2. Le rétablissement de la possibilité de cumuler l'éco-PTZ et le CIDD sous condition de ressources**

Le 1° du II du présent article rétablit la **possibilité de cumuler l'éco-PTZ et le CIDD**, lorsque le montant des revenus du foyer fiscal n'excède pas un plafond, fixé par décret, **dans une limite de 30 000 euros**.

Le rétablissement de la possibilité du cumul entre les deux dispositifs prévoit donc des **conditions de revenus plus strictes** que dans le cumul permis jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, qui prévoyait une limite de 45 000 euros l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de prêt.

D'après les éléments d'information fournis par l'évaluation préalable du présent article, le dispositif de cumul proposé permettrait la réalisation de 60 000 réalisations lourdes, dont 10 000 éco-PTZ supplémentaires.

## **3. La suppression de certains avantages fiscaux et la bonification du CIDD en cas de réalisation d'un « bouquet » de travaux**

Le 2° du A du I propose la **suppression de l'avantage fiscal aux fenêtres d'une maison individuelle** lorsqu'elles ne font **pas partie d'un bouquet d'au moins deux actions** de travaux mentionnés au 5 *bis* de l'article 200 *quater* du code général des impôts.

En outre, le E du I du présent article instaure une **majoration du taux du crédit d'impôt pour les bouquets de travaux**. Ainsi, pour les dépenses payées à compter de 2012, l'ensemble des taux du crédit d'impôt serait majoré de dix points si, pour un même logement achevé depuis plus de deux ans et au titre d'une même année, le contribuable réalisait des dépenses relevant d'au moins deux des catégories suivantes :

- a) acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées ;
- b) acquisition et pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, en vue de l'isolation des murs ;
- c) acquisition et pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques, en vue de l'isolation des toitures ;
- d) acquisition de chaudières ou d'équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses ;
- e) acquisition d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ;

f) acquisition de chaudières à condensation, de chaudières à micro-cogénération gaz et d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou de pompes à chaleur, à l'exception de celles visées au d) et e) du présent 5 *bis* et des dépenses d'acquisition d'équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

Enfin, **pour un même matériau, équipement ou appareil, la majoration ne pourrait pas aboutir à l'application d'un taux supérieur à 50 %.**

## ***B. L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AU CIDD***

### **1. La prolongation du CIDD de 2012 à 2015**

Le 1° du A du I prolonge le dispositif de 2012 à 2015 pour les dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans, concernant les équipements suivants :

- l'acquisition de chaudières à condensation ;
- l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, de volets isolants ou de portes d'entrées donnant sur l'extérieur ;
- l'acquisition et la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques ;
- l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage ;
- la réalisation volontaire d'un diagnostic de performance énergétique.

### **2. La non-reconduction de l'éligibilité des logements neufs au CIDD au-delà de 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique**

Le 3° du A du I introduit un nouvel alinéa après les c, d et e du 1 de l'article 200 *quater*. Celui-ci limite le bénéfice de la prolongation du crédit d'impôt aux travaux réalisés dans un **logement achevé depuis plus de deux ans**, payés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015, au titre des dépenses suivantes, auxquelles cette condition ne s'appliquait pas jusqu'alors :

- aux équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, aux pompes à chaleur éligibles et au coût de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques ;

- aux équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération ;

- aux équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales.

**La prolongation du CIDD au-delà de 2012 pour ces équipements ne concernera donc pas les logements neufs**, dans la mesure où ces derniers devront répondre aux critères de la nouvelle réglementation thermique 2012 en termes de performance énergétique : pour bénéficier du CIDD au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le logement devra donc être achevé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

### La réglementation thermique 2012 (RT 2012)

La réglementation thermique 2012 a pour objectif, tout comme les précédentes réglementations thermiques, de **limiter les consommations énergétiques des bâtiments neufs**, qu'ils concernent l'habitation (secteur résidentiel) ou tout autre usage (secteur tertiaire). L'objectif de cette réglementation thermique est défini par la loi sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cet objectif reprend le niveau de performance énergétique défini par le label BBC-Effinergie.

La **réglementation thermique en vigueur sera par conséquent renforcée** afin que toutes les constructions neuves présentent, en moyenne, une consommation d'énergie primaire (avant transformation et transport) inférieure à 50 KWh par mètre carré par an, contre 150 environ dans le cadre de la réglementation thermique 2005.

#### Ce qui ne change pas :

- les exigences à respecter seront de deux types : des **exigences de performance globales** (consommation d'énergie et confort d'été) et des exigences minimales de moyens ;

- la réglementation thermique 2012 s'articulera toujours autour de **cinq usages énergétiques** : chauffage, climatisation, production d'eau chaude sanitaire, éclairage et auxiliaire (ventilation, pompes).

#### Ce qui change :

- les **exigences de performance énergétique globales seront uniquement exprimées en valeur absolue** de consommation pour plus de clarté : niveau moyen très performant exigé, à 50 KWh par mètre carré par an, et non plus en valeur relative par rapport à une consommation de référence recalculée en fonction du projet ;

- l'introduction d'une **exigence d'efficacité énergétique minimale du bâti** pour le chauffage, le refroidissement et l'éclairage artificiel. Cette exigence prendra en compte l'isolation thermique et permettra de promouvoir la conception bioclimatique d'un bâtiment ;

- la suppression des exigences minimales n'ayant plus lieu d'être dans le nouveau cadre technique fixé ;

- l'introduction de **nouvelles exigences minimales** traduisant des volontés publiques fortes : obligation de recourir aux énergies renouvelables, obligation de traitement des ponts thermiques, fuites de chaleur), obligation de traitement de la perméabilité à l'aide des logements neufs.

*Source : site internet du « Plan Bâtiment Grenelle »*

### **3. La stabilité du plafond pluriannuel des dépenses éligibles au CIDD**

Enfin, **le plafond pluriannuel de l'ensemble des dépenses éligibles au crédit d'impôt ne serait pas augmenté.** Néanmoins, il serait apprécié au titre d'une période de cinq années consécutives, prolongée jusqu'en 2015 par coordination avec la prorogation du CIDD, comprises entre :

- le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2015 pour un même contribuable et une même habitation principale ;

- le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2015 pour un même logement donné en location ;

A cet effet, le C du I du présent article modifie le 4 de l'article 200 *quater*, en remplaçant le millésime « 2012 » par le millésime « 2015 ».

### **4. La réduction du taux du crédit d'impôt octroyé au titre de l'installation de panneaux photovoltaïques**

Pour le calcul du crédit d'impôt sur les équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, les dépenses seraient retenues dans la limite d'un plafond par kilowatt-crête (KWc)<sup>1</sup> fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget (4° du A du I). En outre, cette puissance devrait être mentionnée sur la facture de l'entreprise prestataire (F du I du présent article). De plus, aux termes du D du I, **le taux de la réduction d'impôt serait ramené à 15 % à compter de 2012, au lieu de 22 % pour 2011.**

De même, pour le calcul du crédit d'impôt, les dépenses d'équipements de production d'énergie utilisant l'énergie solaire thermique seraient retenues dans la limite d'un plafond par mètre carré, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget (4° du A du I). Cette surface devrait figurer sur la facture de l'entreprise prestataire (F du I du présent article).

### **5. La possibilité d'inclure des critères de qualification et d'introduire de nouveaux équipements**

Le présent article prévoit par ailleurs la possibilité d'inclure de nouveaux équipements éligibles au crédit d'impôt. Ainsi, le 5° du A du I crée un nouvel alinéa g au 1 de l'article 200 *quater*, relatif aux chaudières à micro-cogénération gaz. Celles-ci seraient éligibles à compter de 2012. En effet, pour les dépenses payées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 décembre 2015, le CIDD

---

<sup>1</sup> Unité utilisée pour le solaire photovoltaïque. Un watt-crête représente la puissance fournie sous un ensoleillement standard de 1 000 watt/mètre carré à 25°C.

serait étendu aux dépenses afférentes à un immeuble achevé depuis plus de deux ans, au titre de chaudières à micro-cogénération gaz d'une puissance de production électrique inférieure ou égale à 3 kilovolt-ampères par logement. Pour ces dépenses, le taux du crédit d'impôt serait fixé à 25 % (2° du D du I du présent article).

Dans le même ordre d'idées, le B du I du présent article prévoit la **possibilité d'inclure des critères de qualification des installateurs ou de qualité des installations** : afin de garantir la qualité de l'installation ou de la pose des équipements, le bénéfice du crédit d'impôt serait subordonné au respect de critères de qualification de l'entreprise ou de qualité de l'installation. La nature des travaux pour lesquels le respect de ces critères est exigé serait définie par décret. Ces critères devraient être mentionnés sur la facture de l'entreprise prestataire (F du I).

### ***C. DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FACTURATION DES TRAVAUX EFFECTUÉS AU TITRE DU CIDD***

Le F du I du présent article modifie le 6 de l'article 200 *quater* du CGI, relatif aux justificatifs sur les travaux effectués et les équipements achetés. En effet, il regroupe l'ensemble des dispositions du premier alinéa dans un *a*, sans les modifier.

En outre, il remplace le second alinéa par neuf alinéas. **Le crédit d'impôt est ainsi accordé sur présentation de l'attestation du vendeur ou du constructeur du logement ou de la facture, autre que des factures d'acompte, de l'entreprise qui a procédé à la fourniture et à l'installation des équipements ou de la personne ayant réalisé le diagnostic de performance énergétique.**

En outre, cette facture doit comporter, au-delà des éléments prévus par l'article 289 du code général des impôts, les informations suivantes :

- le lieu de réalisation des travaux ;
- la nature de ces travaux ainsi que la désignation, le montant, les caractéristiques et les critères de performances cités au 2 de l'article 200 *quater* ;
- en cas de travaux d'isolation thermique des parois opaques, la **surface en mètres carrés des parois opaques isolées**, en distinguant ce qui relève de l'isolation par l'extérieur de ce qui relève de l'isolation par l'intérieur ;
- en cas d'acquisition d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, la **puissance en kilowatt-crête des équipements de productions d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, et la surface en mètres carrés des équipements de production d'énergie utilisant l'énergie solaire thermique**, par coordination avec le 4° du A du I du présent article ;

- lorsque les travaux d'installation des équipements, matériaux et appareils y sont soumis, les critères de qualification de l'entreprise ou de qualité de l'installation, par coordination avec le B du I du présent article ;

- en cas de remplacement d'une chaudière à bois ou d'un équipement de production d'eau chaude fonctionnant au bois, la mention de la reprise, par l'entreprise ayant réalisé les travaux, de l'ancien matériel et des coordonnées de l'entreprise procédant à sa destruction.

Par ailleurs, le G du I est une disposition de coordination qui tire les conséquences de l'instauration de la majoration des taux de dix points.

#### ***D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS ET LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES DU PRÉSENT ARTICLE***

##### **1. L'entrée en vigueur des différentes dispositions prévues par le présent article**

Les dispositions du I s'appliqueraient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Le 1<sup>o</sup> du II s'appliquerait aux offres de prêt émises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. En revanche, le 2<sup>o</sup> et le 3<sup>o</sup> du II s'appliqueraient aux offres de prêt émises à compter du 1<sup>er</sup> avril 2012.

Toutefois, concrètement, **ces dispositions n'auront un impact budgétaire qu'à partir de 2013**, puisqu'elles concerneront les revenus 2012, dont l'imposition n'interviendra qu'en 2013.

##### **2. Les incidences budgétaires du présent article**

D'après l'évaluation préalable de l'article 43, **les modifications proposées se traduiraient par un gain de 105 millions d'euros en 2013 et 273 millions d'euros en 2014, par rapport au régime actuel.**

De façon plus détaillée, avec la réforme proposée, **les mesures d'économies relatives au CIDD représentent un gain de 430 millions d'euros en 2013 et 615 millions d'euros par an à partir de 2014.** Cependant, il faut tenir compte du surcoût occasionné par la bonification des taux du CIDD, estimé à 311 millions d'euros.

En ce qui concerne l'éco-PTZ, l'allongement de la durée de remboursement à quinze ans pour les bouquets égaux ou supérieurs à trois actions, ainsi que la hausse des effectifs d'éco-prêts (50 000 à 60 000) se traduiraient par une dépense supplémentaire de 85 millions d'euros par an.

L'évaluation préalable souligne également que, du fait de l'étalement sur cinq années de la dépense fiscale d'une génération d'éco-prêts, **le coût<sup>1</sup> devrait être plus faible les premières années et monter progressivement en charge.**

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

L'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements** à l'article 43. Deux amendements sont d'ordre rédactionnel et n'appellent pas de commentaire particulier.

Les trois autres amendements ont été introduits à l'initiative du Gouvernement et portent sur le rabot supplémentaire annoncé dans le cadre du plan d'équilibre des finances publiques présenté le 7 novembre dernier. **Ils ont vocation à réduire le coût global du crédit d'impôt développement durable de 20 %.**

Pour cela, un premier amendement insère deux nouveaux alinéas après l'alinéa 14 du présent article. **Le premier diminue le taux applicable au crédit d'impôt bénéficiant aux chaudières à condensation et aux matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, des volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur de 13 % à 12 %. Le second réduit de 22 % à 18 % le taux applicable au crédit d'impôt bénéficiant à l'acquisition et à la pose de matériaux d'isolation thermique des parois opaques,** ainsi qu'aux appareils de régulation de chauffage.

Un second amendement modifie l'alinéa 20 relatif au taux applicable aux chaudières à micro-cogénération gaz, qui passe de 25 % à 21 %.

Enfin, un **troisième amendement diminue l'ensemble des taux applicables aux équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelables ou de pompes à chaleur.** Les modifications apportées sont résumées dans le tableau ci-après :

---

<sup>1</sup> On parle ainsi de « coût générationnel ».



<b>Taux applicables</b>	<b>En 2011</b>	<b>A compter de 2012 avant rabet supplémentaire</b>	<b>A compter de 2012 après rabet supplémentaire</b>	<b>A compter de 2012 après rabet de l'article 45<sup>28</sup></b>
<b>Cas général</b>	45 %	45 %	38 %	32 %
<b>Equipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil</b>	22 %	15 %	13 %	11 %
<b>Pompes à chaleur (autres que air/air) dont la finalité essentielle est la production de chaleur, à l'exception des pompes à chaleur géothermiques</b>	22 %	22 %	18 %	16 %
<b>Pompes à chaleur géothermiques dont la finalité essentielle est la production de chaleur</b>	36 %	36 %	31 %	26 %
<b>Pompes à chaleur (autres que air/air) thermodynamiques dédiées à la production d'eau chaude sanitaire</b>	36 %	36 %	31 %	26 %
<b>Pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques</b>	36 %	36 %	31 %	26 %
<b>Chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses :</b>				
<b>- cas général</b>	22 %	22 %	18 %	16 %
<b>- en cas de remplacement des mêmes matériels</b>	36 %	36 %	31 %	26 %

<sup>28</sup> Les taux sont arrondis à l'unité la plus proche.

De surcroît, **cet amendement crée deux nouveaux alinéas**. Le premier **modifie le taux du crédit d'impôt applicable au coût des équipements de raccordement à un réseau de chaleur**, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération, ainsi qu'aux équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales, qui **passé de 22 % à 18 %**. Le second modifie le **taux du crédit d'impôt applicable à la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique, qui passe de 45 % à 38 %**.

**Le nouveau rabot introduit par les amendements du Gouvernement accentue l'effet du rabot de l'article 45 du présent projet de loi de finances. Par exemple, pour le cas général, après application du « double » rabot, le taux serait de 32 %.**

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

**Le CIDD et l'éco-PTZ méritent d'être prorogés** au regard de leur contribution significative à l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement et du paquet climat-énergie<sup>29</sup> adopté au niveau de l'Union européenne. **Cependant, compte tenu du coût associé à ces deux dépenses fiscales, et notamment au CIDD, elles doivent également être aménagées.**

De ce point de vue, la réforme du CIDD et de l'éco-PTZ opérée par le présent article, en vue de **mieux coordonner les deux dispositifs, d'améliorer l'efficacité de la dépense fiscale du CIDD et de rééquilibrer le soutien public en faveur des rénovations lourdes**, qui sont les plus susceptibles d'atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement en termes de rénovation énergétique, va dans le bon sens.

Cette refonte, qui reprend en grande partie **les préconisations du rapport Pelletier** précité, semble en effet en capacité d'améliorer les dysfonctionnements constatés (effets d'aubaine, dérapage du coût notamment).

De même, le rabot doit s'analyser à la lumière de la montée en puissance du CIDD entre 2005 et 2009. Son coût avait ainsi dérapé, **passant de 400 millions d'euros à 2,7 milliards d'euros**. Il représentait alors la sixième dépense fiscale la plus coûteuse.

Le rapport du comité Guillaume sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales conclut que *« hormis pour quelques technologies bien spécifiques (...), les technologies actuellement aidées par le CIDD semblent matures et les industriels français n'ont pas d'avance particulière sur les concurrents étrangers. Ils apparaissent dans une certaines mesures comme*

---

<sup>29</sup> Pour mémoire, les objectifs principaux du paquet climat-énergie adopté en 2008 sont de faire passer la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique à 20 %, réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des pays de l'UE de 20 % et accroître l'efficacité énergétique de 20 % d'ici 2020.

des « second mover »<sup>30</sup> sur les technologies actuelles, **ce qui inciterait plutôt à réorienter le soutien public vers les efforts de recherche et développement, avant de soutenir le déploiement de ces technologies** ». Il est vrai que la dépense fiscale bénéficie essentiellement à des filières dans lesquelles les entreprises étrangères sont mieux placées que les entreprises françaises.

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

---

<sup>30</sup> Le terme de « second mover » peut se traduire par « suiveur » : cela signifie que les industriels français ne sont pas précurseurs dans ce domaine.

*ARTICLE 44*

*(Art. 200 quater A du code général des impôts)*

**Prorogation du crédit d'impôt sur le revenu en faveur de l'aide aux personnes notamment âgées ou handicapées au titre de l'habitation principale**

**Commentaire : le présent article a pour objet de proroger le crédit d'impôt sur le revenu pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes, prévu à l'article 200 *quater* A du code général des impôts, pour une période de trois ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.**

**I. UN CRÉDIT D'IMPÔT OUVERT À TROIS TYPE DE DÉPENSES**

***A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF***

Le crédit d'impôt régi par l'article 200 *quater* A du code général des impôts (CGI) concerne **trois types de dépenses** :

- les dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les **personnes âgées ou handicapées** (a du 1) ;

- les dépenses prescrites par un **plan de prévention des risques technologiques (PPRT)** (b du 1);

- les dépenses supportées, dans un immeuble collectif, au titre de l'acquisition d'**ascenseurs électriques** à traction possédant un contrôle avec variation de fréquence (c du 1).

Il s'applique aux dépenses payées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2011, dans la limite d'un **plafond global sur cinq ans**, de **5 000 euros pour une personne célibataire**, veuve ou divorcée, et de **10 000 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 à 196 B du CGI.

Le taux du crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées s'élève à 25 %, tandis que celui pour les dépenses d'acquisition dans les immeubles collectifs d'ascenseurs électriques s'élève à 15 %. Enfin, le taux du crédit d'impôt relatif aux dépenses prescrites par un PPRT est de 30 %.

D'après le Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2012, le **coût de cette dépense fiscale était de 32 millions d'euros en 2011 et est évalué à 30 millions en 2012.**

## **B. UN DISPOSITIF PROLONGÉ**

Ce dispositif devait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2009. Il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2010 par l'article 80 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, puis jusqu'au 31 décembre 2011 par l'article 99 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

En outre, l'article 99 précité a **rétabli l'application du crédit d'impôt aux dépenses prescrites par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT)**. Ce dispositif relevait auparavant de l'article 200 *quater* C du CGI, qui a été abrogé en conséquence.

Au surplus, l'article 99 a **étendu ce dernier dispositif aux propriétaires bailleurs et a fixé le taux du crédit d'impôt afférent à 30 %**. Pour mémoire, celui-ci, originellement fixé à 15 %, avait été augmenté à 40 %, dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

## **II. LA PROLONGATION DE TROIS ANS DU CRÉDIT D'IMPÔT**

Le présent article a pour objet de **proroger jusqu'en 2014 le crédit d'impôt sur le revenu pour les trois catégories de dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes**, prévu à l'article 200 *quater* A, pour une période de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

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

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, au nom de la commission des finances et avec **l'avis favorable du Gouvernement**, un amendement qui **maintient la prorogation du crédit d'impôt sur les dépenses d'installation en faveur des personnes âgées ou handicapées** (a du 1 de l'article 200 *quater* A) mais apporte **deux modifications substantielles** au dispositif initial :

- il a pour objet de **doubler le plafond du crédit d'impôt dédié aux dépenses de financement de travaux prescrits par les plans de prévention des risques technologiques** (b du 1 de l'article 200 *quater* A) ;

- **en contrepartie** de cette hausse du plafond, **il prévoit de ne pas reconduire le crédit d'impôt relatif aux dépenses afférentes à l'acquisition de certains ascenseurs** dans des immeubles collectifs (c du 1 de l'article 200 *quater* A).

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

Le Sénat avait conditionné la **première prorogation du crédit d'impôt dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010** à l'évaluation du dispositif : « *un bilan de l'efficacité du dispositif depuis sa mise en œuvre reste à réaliser et s'impose, par nécessité, tant pour préciser l'environnement économique de la mesure que pour éclairer le législateur dans la redéfinition des orientations fiscales* »<sup>31</sup>.

**La loi n° 2010-1657 de finances pour 2011** a prorogé le dispositif du crédit d'impôt d'un an supplémentaire (jusqu'au 31 décembre 2011) et l'a étendu aux propriétaires bailleurs pour les prescriptions de travaux dans le cadre des PPRT. Ce faisant, elle a **diminué le taux de ce crédit d'impôt de 40 % à 30 % et abaissé son plafond** à 10 000 euros au lieu de 30 000 euros. Cette première restriction de la mesure aurait pour conséquence de ramener le coût de la dépense fiscale de 35 millions d'euros en 2010 à 30 millions d'euros pour 2012 pour les quelque 85 000 ménages bénéficiaires.

Mais la situation actuelle, issue du dispositif du projet de loi de finances pour 2011, pose 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 éprouvent de grandes difficultés pour financer les travaux, au détriment de leur sécurité.**

Aussi, **le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte des avancées :**

- s'agissant de la prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'équipement des personnes âgées ou handicapées, il est de même inspiration que la transformation en crédit d'impôt de l'avantage fiscal lié aux dépenses d'hébergement des personnes dépendantes, adoptée à l'article 3 *bis* D du présent projet de loi à l'initiative du groupe socialiste du Sénat ;

- s'agissant du relèvement du plafond de 5 000 euros à 10 000 euros pour un contribuable célibataire et de 10 000 euros à 20 000 euros pour un couple, il permet, d'après notre collègue Gilles Carrez, **de remédier, dans 95 % des situations, aux difficultés évoquées ci-dessus qui ont été engendrées par un abaissement trop brutal du plafond des dépenses éligibles** l'an dernier. Gilles Carrez évalue à quelques centaines de milliers d'euros le coût du relèvement du plafond. Toutefois, **votre rapporteure générale estime que le doublement du plafond n'est pas suffisant** pour garantir le financement des travaux associés aux plans de prévention des risques technologiques par les ménages modestes. C'est pourquoi, elle propose **d'augmenter le taux de cette composante du crédit d'impôt de 30 % à 40 %**, c'est-à-dire le montant qui avait été adopté dans le cadre du

---

<sup>31</sup> Rapport général n° 101, tome III, (2009-2010).

**Grenelle de l'environnement.** Une telle hausse présenterait un **surcoût inférieur à 3 millions d'euros** ;

- enfin, **la suppression du crédit d'impôt au titre des dépenses d'acquisition, dans un immeuble collectif, d'ascenseurs électriques à traction possédant un contrôle avec variation de fréquence vise à compenser la hausse du plafond** au titre du crédit d'impôt pour les PPRT. La justification de cette aide fiscale paraît en effet beaucoup moins évidente que les autres composantes du crédit d'impôt prévu à l'article 200 *quater* A. Au surplus, son taux est de 15 %, soit un niveau ne pouvant plus être considéré comme déterminant dans la décision de procéder aux travaux.

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

*ARTICLE 45*

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

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

**Commentaire : le présent article propose d'instaurer une « réduction homothétique » (plus couramment dénommée « rabot »), de 10 % dans le texte initial et 15 % dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, sur la plupart des niches d'impôt sur le revenu soumises au plafonnement. Le champ retenu est le même que celui de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011, qui avait déjà prévu un rabot de 10 %**

**I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU « RABOT »**

**A. LE DROIT EXISTANT**

**1. Sur les revenus de 2011, un rabot de 10 % sur environ le tiers des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et rapportant 400 millions d'euros**

L'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) a instauré un rabot de 10 % sur certaines dépenses fiscales d'impôt sur le revenu, pour un produit de **400 millions d'euros** par an à compter de **2012**.

Ce montant est modeste. En effet, le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances évalue les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu à 33,3 milliards d'euros en 2012. On pourrait donc *a priori* s'attendre à ce qu'un rabot de 10 % rapporte un produit de plus de 3 milliards d'euros.

Le faible rendement du rabot vient du fait que celui-ci ne vise **qu'une petite partie** des dépenses fiscales d'impôt sur le revenu :

- il ne concerne que des réductions et crédits d'impôt (de l'ordre de 15 milliards d'euros), techniquement plus faciles à « raboter » que les réductions d'assiette (qui souvent ne sont pas connues de l'administration fiscale, faute de circuit déclaratif) ;

- parmi les réductions et crédits d'impôt, il vise les seules dépenses fiscales soumises au plafonnement global des niches de l'article 200-0 A du code général des impôts (de l'ordre de 10 milliards d'euros) ;



- et parmi les dépenses fiscales soumises au plafonnement global des niches, il exclut celles jugées les plus « sensibles » (*cf.* encadré ci-après), de sorte que les niches concernées par le rabot ne correspondent qu'à environ 4 milliards d'euros.

**Les dépenses fiscales « plafonnées » mais non « rabotées »**

- les deux seules niches plafonnées qui ne sont pas des réductions ou crédits d'impôt, et correspondent aux dispositifs dits « Robien classique » et « Robien recentré » (415 millions d'euros en 2012)<sup>32</sup> ;

- le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (940 millions d'euros en 2012) ;

- le dispositif en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile (3,18 milliards d'euros, dont 1,29 milliard d'euros pour la réduction d'impôt et 1,89 milliard d'euros pour le crédit d'impôt) ;

- la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer (80 millions d'euros).

Les dépenses fiscales entrant dans le champ du rabot sont indiquées par le tableau ci-après.

---

<sup>32</sup> *Déductions au titre de l'amortissement prévues aux h et l du 1° du I de l'article 31 et à l'article 31 bis du code général des impôts. Il s'agit de la dépense fiscale numéro 130208, intitulée « déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs Robien classique et Robien recentré ».*

**Les dispositions entrant dans le champ du rabot  
(dans le cas de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 comme du  
présent article)**

<b>Régime</b>	<b>Article du code général des impôts</b>
<b>Réductions d'impôt</b>	
Réduction d'impôt au titre des investissements (travaux) dans l'immobilier de loisirs (tourisme)	199 <i>decies</i> F
Réduction d'impôt accordée au titre des investissements forestiers	199 <i>decies</i> H
Réductions d'impôt accordées au titre de certains investissements réalisés outre-mer (y compris les créances reportées)	199 <i>undecies</i> A, 199 <i>undecies</i> B et 199 <i>undecies</i> D
Réductions d'impôt accordées au titre des souscriptions au capital des sociétés non cotées et des souscriptions de parts de FCPI et de parts de FIP	199 <i>terdecies</i> -0 A
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de SOFICA	199 <i>unvicies</i>
Réduction d'impôt au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés	199 <i>duovicies</i>
Réduction d'impôt au titre des dépenses supportées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti (réduction d'impôt « Malraux »)	199 <i>tervicies</i>
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital des SOFIPECHE	199 <i>quatervicies</i>
Réduction d'impôt au titre des investissements immobiliers dans le secteur de la location meublée non professionnelle (réduction d'impôt « LMNP »)	199 <i>sexvicies</i>
Réduction d'impôt accordée au titre de l'investissement immobilier locatif neuf (« réduction d'impôt Scellier »)	199 <i>septvicies</i>
Réduction d'impôt au titre des dépenses effectuées en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel (espaces naturels classés et assimilés)	199 <i>octovicies</i>
<b>Crédits d'impôt</b>	
Crédit d'impôt au titre des équipements en faveur du développement durable et des économies d'énergie	200 <i>quater</i>
Crédit d'impôt au titre des contrats d'assurance pour loyers impayés des logements locatifs conventionnés	200 <i>nonies</i>

Source : d'après l'évaluation préalable du présent article

## 2. Des modalités pratiques précisées au Sénat

A l'initiative de sa commission des finances, le Sénat a renforcé la compatibilité de l'article concerné avec l'article 34 de la Constitution, en permettant au décret en Conseil d'Etat transposant le rabot dans le code général des impôts de se limiter effectivement à sa « *traduction mathématique* »<sup>33</sup>.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE***

Le présent article propose d'appliquer aux dépenses fiscales visées par l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 un nouveau « coup de rabot ».

Fixé à **10 %** dans le texte initial – ce qui correspondait à un produit supplémentaire de **340 millions d'euros** par an à compter de 2013 –, il a été porté à **15 %** dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

On calcule que ce nouveau taux correspond à un gain total de **510 millions d'euros (soit un gain supplémentaire de 170 millions d'euros)**.

Le dispositif proposé par le présent article est quasiment identique à celui de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011, comme le montre le tableau ci-après.

---

<sup>33</sup> Précision que le rabot de 10 % s'expliquait aux majorations de niches, en particulier exprimées en points, et ne concernait pas le plafonnement global des niches ; précision que la publication du décret devait intervenir avant le 30 avril 2011, le droit devant servir de référence étant celui applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (dans la rédaction initiale du projet de loi de finances pour 2011, le droit devant servir de référence était celui applicable lors du calcul de l'imposition des revenus de 2011. Le décret aurait donc dû être publié fin 2011 ou début 2012, ce qui aurait rendu le droit fiscal illisible tout au long de l'année 2011 et aurait risqué de donner l'impression que le rabot était une simple disposition programmatique).

**Comparaison du présent article avec l'article 105  
de la loi de finances initiale pour 2011  
(texte initial)**

	<b>Article 105 de la LFI 2011</b>	<b>Article 45 du PLF 2012 (texte initial)</b>	<b>Différences éventuelles du PLF 2012 par rapport à la LFI 2011</b>	<b>Dispositions spécifiques à l'outre-mer</b>
Définition générale du rabot	I.	I.		Exclusion du logement social outre-mer
Rabot de 10 % ou 15 %	1°	1		
Règle d'arrondi	2°	2°		
Abaissement des plafonnements autres que le plafonnement global des niches	3°	3	Non application du rabot au plafonnement commun spécifique aux trois niches outre-mer	
Reprise des crédits et réductions d'impôt	4°	4°		
Traduction mathématique des taux et montants introduite dans le CGI par décret en Conseil d'Etat	II.	II.		
Précision que les I et II ne s'appliquent pas aux investissements productifs outre-mer	III.		Paragraphe supprimé	Paragraphe concernant exclusivement l'outre-mer
Rabot de seulement 4 % pour les investissements productifs outre-mer	IV.	III.		Paragraphe concernant exclusivement l'outre-mer
	1°	1°		
	a)	a)		
	b)	b)		
	c)	c) d) e) f)	Modifications formelles, venant du fait qu'on modifie désormais directement les alinéas insérés par l'article 105 de la LFI 2011 dans le CGI	
	2°	2°		
Coordination avec le plafonnement commun spécifique aux trois niches outre-mer	V.	IV.		Paragraphe concernant exclusivement l'outre-mer
Disposition tendant à éviter un problème d'arrondi dans le cas du « Scellier intermédiaire »	VI.		Paragraphe supprimé (n'est plus utile)	

	Article 105 de la LFI 2011	Article 45 du PLF 2012 (texte initial)	Différences éventuelles du PLF 2012 par rapport à la LFI 2011	Dispositions spécifiques à l'outre-mer
Modification par coordination des dispositions relatives au plafonnement commun spécifique aux trois niches outre-mer	VII.	V.		Paragraphe concernant exclusivement l'outre-mer
Modification par coordination des dispositions relatives au bouclier fiscal	VIII.		Paragraphe supprimé (n'est plus utile)	
Entrée en vigueur	IX.	VI.	Dans le cas des investissements productifs outre-mer, la date limite de l'agrément, fixée au 5 décembre 2010 par la LFI 2011, l'est au 31 décembre 2011 par le PLF 2012	La dernière phrase concerne les investissements productifs outre-mer

NB : ce tableau concerne la rédaction initiale du présent article (dont certains paragraphes, comme on le verra ci-après, ont été supprimés par l'Assemblée nationale).

### **1. Un mécanisme quasiment identique à celui de la loi de finances initiale pour 2011**

**Le mécanisme proposé par le présent article est quasiment identique à celui résultant de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011, dont il constitue pour l'essentiel un « copier-coller », chiffres exceptés.** Aussi se contentera-t-on ici d'en rappeler les grandes lignes, le lecteur étant invité à se reporter au commentaire de l'article 58<sup>34</sup> du projet de loi de finances pour 2010 par notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.

Le I du présent article (et de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011) définit le rabot, et en particulier son taux, la règle d'arrondi, les règles applicables pour l'abaissement des plafonnements autres que le plafonnement global des niches, et le taux applicable aux reprises des crédits et réductions d'impôt<sup>35</sup>. On a vu que **le taux, de 10 % dans le cas de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 et de la rédaction initiale du présent article, a été porté à 15 % par l'Assemblée nationale.** A l'exception

<sup>34</sup> Devenu l'article 105 du texte promulgué.

<sup>35</sup> Le code général des impôts prévoit que dans certains cas (absence de présentation de certains documents...), le crédit ou la réduction d'impôt peut être diminué a posteriori par l'administration fiscale, sous la forme d'une reprise de crédit ou de réduction d'impôt. La disposition concernée du présent article a pour objet de faire en sorte que le taux utilisé pour le calcul de cette reprise corresponde à celui utilisé pour le calcul de l'avantage fiscal.

du taux du rabot dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, et du fait que **le présent article exclut du champ du rabot le plafonnement spécifique aux niches en faveur de l'outre-mer** (cf. II ci-après), le I du présent article correspond au mot près à celui de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011.

Afin d'éviter les difficultés d'un « article à rallonge » de plusieurs dizaines de pages, le II du présent article (et de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011) prévoit **un mécanisme juridique original**, selon lequel la modification du code général des impôts est réalisée non directement par le présent article, mais **par un décret en Conseil d'Etat** pris sur la base de celui-ci. Ainsi, « *la traduction mathématique des taux et des montants qui résultent de l'application des 1° à 4° du I est introduite dans le code général des impôts par décret en Conseil d'Etat, avant le 30 avril 2012. Le droit pris pour référence pour ce calcul est celui en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012* ». Là encore, la rédaction retenue est au mot près celle retenue par l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 (la référence à l'année 2011 étant remplacée par une référence à l'année 2012).

**Le rabot résultant de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 a été mis en œuvre par le décret n° 2011-520 du 13 mai 2011.** On observe que la date de signature du texte présente deux semaines de retard par rapport à celle fixée par l'article 105 précité, qui prévoyait une traduction dans le code général des impôts « *avant le 30 avril 2011* ».

Le dernier paragraphe du présent article (comme celui de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011) prévoit des modalités d'entrée en vigueur spécifiques dans le cas des investissements immobiliers et des investissements productifs outre-mer. Ces dispositions sont présentées en détails dans le II du présent commentaire dans le cas des investissements productifs outre-mer, et dans son III dans le cas des investissements immobiliers.

## **2. Une différence mineure et purement technique, sauf pour les niches relatives à l'outre-mer**

Le présent article présente **quelques différences** avec l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011.

Si l'on excepte les dispositions relatives à l'outre-mer (et bien entendu les changements de chiffres), il existe **seulement deux différences**, mineures et purement techniques :

- le VI de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011, destiné à **éviter un problème d'arrondi dans le cas de l'application du rabot au dispositif « Scellier intermédiaire »**, et qui n'est plus utile, **n'est pas repris** par le présent article. On rappelle que ce paragraphe, inséré par l'Assemblée nationale, avait modifié l'article 199 *septvicies* du code général des impôts afin de rédiger ce dispositif de manière à ce que l'application de la règle

d'arrondi ne conduise pas à le réduire de 50 %<sup>36</sup>. Le présent article s'appliquant à la disposition ainsi modifiée, il n'y a pas lieu de reprendre dans le présent article le VI précité ;

- le VIII de l'article 105 précité, consistant en une mesure de coordination dans le cas du **bouclier fiscal** – il s'agissait de prévoir que le supplément d'impôt sur le revenu résultant du rabot n'était pas pris en compte pour le calcul du bouclier fiscal –, **n'est pas non plus repris, en raison de la suppression du bouclier fiscal** par la première loi de finances rectificative pour 2011.

**Les véritables différences du présent article par rapport à l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 concernent l'outre-mer. Elles sont présentées par le II ci-après.**

## **II. LE CAS PARTICULIER DES DISPOSITIONS APPLICABLES À L'OUTRE-MER**

Comme on l'a indiqué, les III, IV et V du présent article concernent exclusivement l'outre-mer, et ses I et VI comprennent des dispositions spécifiques à l'outre-mer. Au total, dans la rédaction initiale du présent article, les deux tiers du dispositif concernaient spécifiquement l'outre-mer.

### ***A. LE DROIT EXISTANT***

#### **1. Parmi les niches plafonnées, celle relative au logement social échappe au rabot**

Dans le cadre du rabot (qui concerne on le rappelle seulement une partie des niches plafonnées), les niches outre-mer sont traitées de la manière suivante :

- la niche relative au logement « non social » (315 millions d'euros) et celle en faveur des investissements productifs (470 millions d'euros) sont soumises au rabot ;

---

<sup>36</sup> *Le droit prévoyait alors que si le logement restait loué dans le secteur intermédiaire après la période initiale de neuf ans, le contribuable bénéficiait, par période entière de trois ans, renouvelable une fois, d'une réduction d'impôt annuelle « égale à 2 % du prix de revient du logement » (soit un taux global de 6 % par période de trois ans). Ce taux réduit de 10 % était égal à 1,8 %, mais la règle d'arrondi à l'unité inférieure conduisait à retenir le taux de 1 %, ce qui correspondait à une réduction de 50 %. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 a consisté à modifier l'article 199 septuiesimes du code général des impôts afin de prévoir que la réduction d'impôt était égale à « 6 % du prix de revient du logement par période triennale, imputée à raison d'un tiers de son montant sur l'impôt dû au titre de chacune des années comprises dans ladite période ». La réduction de 10 % du taux de 6 % conduisait à un taux de 5,4 %, arrondi à 5 %, ce qui correspondait à une réduction de 16,7 %.*

- tel n'est en revanche pas le cas de celle relative au **logement social** (80 millions d'euros en 2012), pourtant plafonnée (mais il est vrai relativement efficace selon le « rapport Guillaume »<sup>37</sup>, avec un score de 2).

#### Les trois niches outre-mer soumises au plafonnement global des niches

	Numéro	Articles CGI	Coût 2012 (Mns €)	Soumise au rabet	Score du « rapport Guillaume »
Logement « non social »	110210	199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D	315	Oui	0
Investissements productifs	110224	199 <i>undecies</i> B	470	Oui	1
Logement social	110256	199 <i>undecies</i> C	80	<b>Non</b>	2

#### **2. La niche relative à l'investissement productif : un rabet ramené de 10 % à 4 % par l'Assemblée nationale, pour les biens loués à une entreprise**

La niche relative aux **investissements productifs** (notée seulement 1 par le « rapport Guillaume », qui la juge donc **peu efficiente**) présente une particularité, qui est que, dans le cas particulier des investissements productifs **loués** à une entreprise, le contribuable est tenu d'en **reverser une part** (de 60 % avant la loi de finances initiale pour 2011) à l'entreprise bénéficiaire.

**A l'initiative de l'Assemblée nationale, dans ce cas particulier des biens loués à une entreprise, l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 a fait passer le rabet de 10 % à 4 % :**

- dans la rédaction initiale, la niche était globalement rabotée de 10 %, et pour que l'entreprise échappe au rabet l'effort reposait uniquement sur le contribuable, dont la part était en conséquence rabotée de 25 % ;

- à l'initiative de sa commission des finances, **l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement appliquant le rabet de 10 % non à la totalité de la niche, mais à la seule part du contribuable. La niche ne devait donc plus être rabotée globalement que de 4 %.**

---

<sup>37</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.



A l'initiative de sa commission des finances, le Sénat a adopté (avec un avis de sagesse du Gouvernement) une solution intermédiaire, consistant à **raboter la niche de 10 % pour le contribuable comme pour l'entreprise (et donc à raboter la niche de 10 % au total)**. Toutefois la **commission mixte paritaire** est revenue au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

### ***B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE***

Dans le cas de l'application du rabot à l'outre-mer, **le présent article présente des différences importantes par rapport à l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 :**

- **le rabot des plafonds particuliers** ne s'applique pas à la niche relative au **logement social outre-mer**, conformément au **dispositif dérogatoire** prévu, postérieurement à la loi de finances initiale pour 2011, par l'article 14 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

- l'Assemblée nationale a **supprimé** la disposition du présent article prévoyant, dans le cas des investissements productifs **loués** à une entreprise, de faire porter l'effort exclusivement sur la part de la dépense fiscale bénéficiant au **contribuable**, soumettant ainsi la totalité de cette niche au rabot de 15 %.

#### **1. Le rabot des plafonds particuliers ne s'applique pas à la niche relative au logement social outre-mer**

Le 3° du I du présent article dispose que le rabot des **plafonds particuliers ne s'applique pas** à la dépense fiscale en faveur du **logement social outre-mer** prévue par l'article 199 *undecies* C du code général des impôts.

*a) L'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 a appliqué le rabot de 10 % au plafonnement global des trois niches outre-mer*

On rappelle que l'article 199 *undecies* D du code général des impôts prévoit un **plafonnement global des trois niches relatives à l'outre-mer** soumises au plafonnement général des niches : il s'agit, outre de celle relative aux investissements productifs outre-mer (article 199 *undecies* B), de celles résultant des articles 199 *undecies* A (logement outre-mer<sup>38</sup>) et 199 *undecies* C (logement social outre-mer<sup>39</sup>).

---

<sup>38</sup> Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

<sup>39</sup> Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Ce plafond, de 40 000 euros ou 15 % du revenu global net en 2010, a été réduit de 10 % par l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011. Ainsi, le décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 pris pour l'application de cet article a fait passer le plafond global des niches outre-mer (1 du I de l'article 199 *undecies* D du code général des impôts) de 40 000 euros ou 15 % du revenu global net à **36 000 euros ou 13 % du revenu global net**.

*b) L'article 14 de la loi de finances rectificative de juillet 2011 est partiellement revenu sur cette disposition, en excluant le logement social du rabot du plafonnement*

Ce rabot du plafonnement commun aux trois niches outre-mer avait toutefois comme inconvénient de **raboter indirectement la niche relative au logement social outre-mer**, pourtant exclue en principe du champ du rabot.

Aussi, l'article 14 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, a modifié l'article 199 *undecies* D du code général des impôts de manière à prévoir que le plafonnement global des trois niches outre-mer s'effectue conformément au mécanisme suivant :

- le contribuable peut toujours bénéficier de la dépense fiscale relative au **logement social outre-mer** dans la limite de **40 000 euros** ;

- sous cette réserve, **les trois niches outre-mer demeurent plafonnées à 36 000 euros**.

Autrement dit, **les deux plafonds ne sont pas cumulatifs**. Ainsi, l'ensemble des niches ultramarines reste plafonné à 36 000 euros ou 13 % du revenu global net, ce plafond pouvant être porté à 40 000 euros ou 15 % du revenu global net si le surplus s'explique par le recours au dispositif de défiscalisation du logement social.

La commission des finances avait proposé de supprimer l'article concerné du projet de loi de finances rectificative pour 2011. Notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, avait toutefois retiré son amendement en séance.

*c) Le présent article propose d'appliquer au nouveau rabot la solution retenue en juillet 2011*

**Le IV du présent article propose de retenir dans le cas du nouveau rabot la même solution qu'en juillet 2011 :**

- le contribuable pourrait toujours bénéficier de la dépense fiscale relative au logement social outre-mer dans la limite de 40 000 euros ou 15 % du revenu global net ;

- sous cette réserve, les trois niches outre-mer verraient leur plafonnement global passer de 36 000 euros ou 13 % du revenu global net à **30 600 euros ou 11 % du revenu global net** (32 400 euros ou 11 % du revenu global net dans le cas du rabot de 10 % prévu par le texte initial).

**2. La niche relative aux investissements productifs outre-mer : si le bien est loué à l'entreprise, un rabot de seulement 3,8 % selon le texte initial, porté à 15 % par l'Assemblée nationale**

Dans le cas de la niche relative aux **investissements productifs outre-mer**, le rabot, de **3,8 %** selon le texte initial dans le cas particulier où le bien est **loué** à l'entreprise (4,74 % pour les investissements de moins de 300 000 euros), **a été porté à 15 % par l'Assemblée nationale**, comme le montre le tableau ci-après.

**L'application du rabot à la niche relative aux investissements productifs outre-mer (article 199 *undecies* B du code général des impôts), dans le cas des biens loués à une entreprise :**

**1. Investissements de 300 000 euros et plus**

	Droit antérieur à la LFI 2011	LFI 2011		PLF 2012	
		Texte initial du PLF 2011	Droit résultant de la LFI 2011	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<b>1) Le droit</b>					
Montant total de la niche (montant de l'investissement = 100) <sup>40</sup>	50,0	45,0	48,0	46,2	40,8
Part de la niche revenant au contribuable (%) <sup>41</sup>	40,0	33,3	37,5	35,06	37,5
Part de la niche restituée à l'entreprise (%) <sup>42</sup>	60,0	66,7	62,5	64,94	62,5
<b>2) Les résultats</b>					
<b>a) Les montants (montant de l'investissement = 100)</b>					
Montant de la niche bénéficiant au contribuable	20,0	15,0	18,0	16,2	15,3
Montant de la niche bénéficiant à l'entreprise	30,0	30,0	30,0	30,0	25,5
<b>b) L'évolution par rapport au droit antérieur (en %)</b>					
Evolution de la niche pour le contribuable		-25,0	-10,0	-10,0	-15,0
Evolution de la niche pour l'entreprise		0,0	0,0	0,0	-15,0
Evolution du montant global de la niche		-10,0	-4,0	-3,8	-15,0

<sup>40</sup> 34<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

<sup>41</sup> Calculé par différence.

<sup>42</sup> 26<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

## 2. Investissements de moins de 300 000 euros

	Droit antérieur à la LFI 2011	LFI 2011		PLF 2012	
		Texte initial du PLF 2011	Droit résultant de la LFI 2011	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<b>1) Le droit</b>					
Montant total de la niche (montant de l'investissement = 100) <sup>43</sup>	50,00	45,00	47,50	45,25	40,375
Part de la niche revenant au contribuable (%) <sup>44</sup>	50,00	44,00	47,37	44,75	47,370
Part de la niche restituée à l'entreprise (%) <sup>45</sup>	50,00	56,00	52,63	55,25	52,630
<b>2) Les résultats</b>					
<b>a) Les montants (montant de l'investissement = 100)</b>					
Montant de la niche bénéficiant au contribuable	25,00	19,80	22,50	20,25	19,126
Montant de la niche bénéficiant à l'entreprise	25,00	25,20	25,00	25,00	21,249
<b>b) L'évolution par rapport au droit antérieur (en %)</b>					
Evolution de la niche pour le contribuable		-20,80	-10,00	-10,01	-15,000
Evolution de la niche pour l'entreprise		0,80	0,00	0,01	-15,000
Evolution du montant global de la niche		-10,00	-5,00	-4,74	-15,000

*Pour mémoire : dépense fiscale en l'absence de location du bien à une entreprise*

	Droit antérieur à la LFI 2011	LFI 2011		PLF 2012	
		Texte initial du PLF 2011	Droit résultant de la LFI 2011	Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
Montant total de la niche (montant de l'investissement = 100) <sup>46</sup>	50	45	45	40,5	38,25
Evolution par rapport au droit antérieur (en %)		-10	-10	-10	-15

NB : ces tableaux concernent le dispositif de « droit commun ». Pour ne pas alourdir excessivement la présentation, on ne prend pas ici en compte les cas de figure spécifiques (dispositions propres à certains territoires, énergie renouvelable, hôtellerie...).

Sources : code général des impôts, textes indiqués, calculs de la commission des finances

<sup>43</sup> 35<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 undecies B du code général des impôts.

<sup>44</sup> Calculé par différence.

<sup>45</sup> 26<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 undecies B du code général des impôts.

<sup>46</sup> 17<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 undecies B du code général des impôts.

*a) L'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 : un rabot de 4 % (10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise)*

Du point de vue de la technique juridique, l'application du rabot aux investissements productifs outre-mer (article 199 *undecies* B du code général des impôts) est relativement complexe.

On rappelle que le **dispositif actuellement en vigueur**, résultant de **l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011**, est le suivant :

- si le bien concerné **n'est pas loué** à une entreprise, le rabot de droit commun s'applique ;

- le III de l'article 105 précité prévoit qu'en cas de **location** du bien à une entreprise, le rabot de droit commun ne s'applique pas ;

- cela permet au IV du même article de compléter l'article 199 *undecies* B du code général des impôts par deux alinéas ramenant, si le bien est **loué** à une entreprise, la dépense fiscale de 50 % de l'investissement à 48 % de l'investissement (ce qui correspond à un rabot de **4 %**). En application du III, le rabot ne s'applique pas à ce nouveau taux de 48 %, qui est donc celui figurant actuellement dans le code général des impôts ;

- la part de la dépense fiscale revenant à l'entreprise est fixée à 62,5 %, également par inscription directe du taux dans l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, par le IV de l'article 105 précité. Ce taux étant antérieurement de 60 %, il résulte de cette disposition et du passage du montant total de la niche de 50 % à 48 % de l'investissement que la niche demeure inchangée pour l'entreprise ;

- la part de la dépense fiscale revenant au contribuable est donc, par différence, de 37,5 %, ce qui, compte tenu du passage du montant total de la niche de 50 % à 48 %, correspond à un rabot de 10 %.

De manière analogue, on calcule que dans le cas particulier des investissements de **moins de 300 000 euros**, le rabot résultant de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 est de **5 %**.

*b) La rédaction initiale du présent article : un rabot de 3,8 % (10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise)*

Le **présent article** obéit à une logique analogue, consistant, dans le cas des investissements productifs outre-mer, à inscrire les nouveaux taux **directement** dans le code général des impôts (sans passer par le mécanisme du décret en Conseil d'Etat modifiant le code général des impôts).

Dans sa **rédaction initiale**, il correspondait à un rabot de **3,8 %** dans le cas des biens loués à une entreprise (10 % pour la part du contribuable et 0 % pour celle de l'entreprise).

Ainsi, dans le texte initial, la dépense fiscale totale était ramenée de 48 % à 46,2 % du montant de l'investissement (e du 1° du III), et la part de la niche restituée à l'entreprise était portée de 62,5 % à 64,94 % (c, de et e du 1° du III et 2° du III). Ces modifications avaient pour résultat de réduire le montant de la niche de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise.

Dans le cas des investissements de **moins de 300 000 euros**, la dépense fiscale était ramenée de 47,5 % à 45,25 % du montant de l'investissement (f du 1° du III), ce qui correspondait à un rabot de **4,74 %**. La part de la niche restituée à l'entreprise était portée de 52,63 % à 55,25 % (c et f du 1° du III). Ces modifications avaient pour résultat de réduire le montant de la niche de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise.

*c) La rédaction du présent article adoptée par l'Assemblée nationale : un rabot de 15 % pour le contribuable comme pour l'entreprise)*

Divers amendements adoptés à l'initiative de notre collègue député Gaël Yanno ont ensuite modifié ces dispositions pour :

- « **raboter** » dans la même proportion les deux parts de la niche (celle du contribuable et celle de l'entreprise) – comme le Sénat l'avait proposé, à l'initiative de sa commission des finances, lors de la discussion de l'actuel article 105 du projet de loi de finances pour 2011 ;

- en conséquence, porter le taux du rabot de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise (soit 3,8 % au total) proposé par le texte initial à **15 %** (pour le contribuable comme pour l'entreprise).

Le présent article **omet toutefois de préciser** – dans sa rédaction actuelle comme dans sa rédaction initiale – que les nouveaux taux que son III insère dans le code général des impôts sont ceux qui ont vocation à s'appliquer en 2012, ce qui exigerait **un amendement pour éviter que la combinaison du II et du III du présent article ait pour effet que le rabot s'applique deux fois à cette dépense fiscale** (cf. IV du présent commentaire).

Les explications ci-avant sont délibérément très simplifiées. Le III du présent article est en effet d'une grande complexité, qui reflète celle du dispositif relatif aux investissements outre-mer. Le tableau ci-après en fournit une explication alinéa par alinéa.

**Le III du présent article : explication des différents alinéas**

**(NB : le texte commenté est le texte initial)**

	<b>Objet de la disposition visée</b>	<b>Commentaire</b>
III. – L'article 199 <i>undecies</i> B du même code est ainsi modifié :		
1° Au I :		
a) Au dix-septième alinéa, le taux : « 45 % », mentionné deux fois, est remplacé par le taux : « 40,5 % », le taux : « 54 % », mentionné quatre fois, est remplacé par le taux : « 48,6 % » et le taux : « 63 % » est remplacé par le taux : « 56,7 % » ;	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien <b>n'est pas loué</b> à une entreprise	Le rabot de la LFI 2011 a bien été de 10 % dans ce cas de figure (absence de location du bien à une entreprise). Le taux actuel de 45 % correspond au droit commun, les taux actuels de 54 % et 63 % concernent des cas de figure spécifiques (dispositions propres à certains territoires, énergie renouvelable, hôtellerie...). Ces trois taux passent à 40,5 %, 48,6 % et 56,7 %, ce qui correspond à une réduction de 10 %.
b) Au dix-huitième alinéa, le taux : « 63 % » est remplacé par le taux : « 56,7 % » ;	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien n'est pas loué à l'entreprise et où il concerne les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel	Le passage de 63 % à 56,7 % correspond à un rabot de 10 %.
c) A la première phrase du vingt-sixième alinéa, le taux : « 62,5 % » est remplacé par le taux : « 64,94 % » et, à la deuxième phrase du même alinéa, le taux : « 52,63 % » est remplacé par le taux : « 55,25 % » ;	Part de la niche restituée à l'entreprise, si le bien est loué à celle-ci	Le passage de 62,5 % à 64,94 % (relatif au droit commun) correspond à un rabot de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise dans le cas d'un rabot global de 3,8 %. Les chiffres de 52,63 % et 55,25 % concernent les investissements de moins de 300 000 euros.
d) A la première phrase du 2°, le taux : « 62,5 % » est remplacé par le taux : « 64,94 % » ;	Rétrocession à l'entreprise d'une partie du bénéfice de la dépense fiscale sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant	Le passage de 62,5 % à 64,94 % (relatif au droit commun) correspond à un rabot de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise dans le cas du rabot global de 3,8 % prévu par le e) du 1° du III.

	Objet de la disposition visée	Commentaire
<p>e) Le trente-quatrième alinéa est ainsi rédigé : « Lorsque la réduction d'impôt mentionnée au présent I est acquise dans les conditions prévues aux vingt-sixième et vingt-neuvième alinéas et que la fraction de la réduction d'impôt rétrocédée à l'entreprise locataire est de 64,94 %, les taux de 40,5 % et 48,6 % mentionnés au dix-septième alinéa sont respectivement portés à 46,2 % et 55,44 % et les taux de 48,6 % et 56,7 % mentionnés à la cinquième phrase du même alinéa sont respectivement portés à 55,44 % et 64,68 %. Dans les mêmes conditions, le taux de 56,7 % mentionné au dix-huitième alinéa est porté à 64,68 %. » ;</p>	<p>Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien est <b>loué à l'entreprise</b> (actuellement 48 % au lieu de 45 % selon le droit commun)</p>	<p>Le passage de 48 % à 46,2 % a pour objet de réduire le montant total de la niche de 3,8 % (au lieu de 10 % pour les autres niches soumises au rabot). Les autres taux concernent des cas particuliers.</p>
<p>f) Le trente-cinquième alinéa est ainsi rédigé : « Lorsque la réduction d'impôt mentionnée au présent I est acquise dans les conditions prévues aux vingt-sixième et vingt-neuvième alinéas et que la fraction de la réduction d'impôt rétrocédée à l'entreprise locataire est de 55,25 %, les taux de 40,5 % et 48,6 % mentionnés au dix-septième alinéa sont respectivement portés à 45,25 % et 54,3 % et les taux de 48,6 % et 56,7 % mentionnés à la cinquième phrase du même alinéa sont respectivement portés à 54,3 % et 63,65 %. Dans les mêmes conditions, le taux de 56,7 % mentionné au dix-huitième alinéa est porté à 63,35 %. » ;</p>	<p>Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien est <b>loué à l'entreprise</b> et où l'investissement est <b>inférieur à 300 000 euros</b> (actuellement 47,5 % au lieu de 45 % selon le droit commun)</p>	<p>Le passage de 47,5 % à 45,25 % a pour objet de réduire le montant total de la niche de 4,7 % (au lieu de 10 % pour les autres niches soumises au rabot). Les autres taux concernent des cas particuliers. Chiffres exceptées, la rédaction correspond à celle actuellement en vigueur.</p>
<p>2° Au 2 du I bis, le taux : « 62,5 % » est remplacé par le taux : « 64,94 % ».</p>	<p>Part de la niche restituée à l'entreprise, si le bien est loué à celle-ci, dans le cas particulier des hôtels</p>	<p>Le passage de 62,5 % à 64,94 % correspond à un rabot de 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise dans le cas du rabot global de 3,8 % prévu par le e) du 1° du III.</p>



### **Les IV et V du présent article : des dispositions de coordination**

Les IV et V du présent article sont des **dispositions de coordination** avec le III, dans le cas des investissements productifs outre-mer **loués** à une entreprise. Les dispositions visées sont :

- dans le cas du IV, le **plafonnement global des trois niches relatives à l'outre-mer** : il s'agit, outre de celle précédemment mentionnée, de celles résultant des articles 199 *undecies* A (logement outre-mer<sup>47</sup>) et 199 *undecies* C (logement social outre-mer<sup>48</sup>) ;

- dans le cas du V, le **plafonnement général des niches** prévu par l'article 200-0 A du code général des impôts.

Il s'agit de ne prendre en compte, pour l'application de ces plafonds, que la part de la dépense fiscale bénéficiant au contribuable (à l'exclusion donc de celle reversée à l'entreprise).

Ces deux paragraphes, eux aussi assez complexes en raison de la multiplicité des taux et montants concernés, ont été présentés en détail par notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, dans son commentaire de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011 (article 105 du texte promulgué). Seuls les chiffres différant par rapport aux V et VII de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011, votre rapporteure générale se contentera ici de renvoyer le lecteur à ce commentaire.

### **3. Des adaptations des dispositions d'entrée en vigueur du rabot dans le cas des investissements productifs outre-mer**

Le IX de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 prévoit, à la suite d'un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de notre ancienne collègue Anne-Marie Payet, que « *lorsque le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'agrément préalable du ministre chargé du budget prévu [pour les investissements productifs outre-mer, le rabot ne s'applique] ni aux investissements agréés avant le 5 décembre 2010, ni aux investissements agréés avant le 31 décembre 2010 qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sur les revenus de l'année 2010* ».

Le présent article propose de maintenir ces dispositions, l'année 2010 étant remplacée par l'année 2011. Toutefois, **deux modifications** seraient apportées :

- la **date limite de délivrance de l'agrément** pour les opérations non soumises au rabot serait fixée au **28 septembre** (2011), date de dépôt du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale (et non au

---

<sup>47</sup> Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

<sup>48</sup> Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer.

**5 décembre** (2010), date du dépôt de l'amendement de notre collègue Anne-Marie Payet au projet de loi de finances pour 2011) ;

- il serait précisé que pour les opérations postérieures mais non soumises au rabot, la **demande** d'agrément devrait avoir été effectuée **avant cette date** (disposition absente dans le cas du rabot de la loi de finances initiale pour 2011).

**La disposition transitoire relative aux investissements productifs outre-mer :  
comparaison du présent article et de l'article 105 de la loi de finances initiale  
pour 2011**

<b>IX de l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011</b>	<b>VI du présent article</b>
Lorsque le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'agrément préalable du ministre chargé du budget prévu au II de l'article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts, les I à VII du présent article ne s'appliquent ni aux investissements agréés avant le 5 décembre 2010, ni aux investissements agréés avant le 31 décembre 2010 qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sur les revenus de l'année 2010.	Lorsque le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'agrément préalable du ministre chargé du budget prévu au II de l'article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts, les I à V du présent article ne s'appliquent ni aux investissements agréés avant le 28 septembre 2011, ni aux investissements ayant fait l'objet d'une demande d'agrément avant cette date, agréés avant le 31 décembre 2011 et qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sur les revenus de l'année 2011.

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

L'Assemblée nationale a adopté **treize amendements** au présent article :

- trois amendements du Gouvernement ;
- un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances ;
- huit amendements de notre collègue député Gaël Yanno ;
- un amendement de notre collègue député René-Paul Victoria.

Tous ces amendements ont été adoptés avec l'avis **favorable** du Gouvernement et de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale**

Numéro	Auteur	Alinéa du texte initial*	Objet de la disposition modifiée	Objet de l'amendement**	Avis de la commission des finances	Avis du Gouvernement
<b>I. Rabat de « droit commun » porté de 10 % (texte initial) à 15 % (texte adopté)</b>						
II - 770	Gouvernement	Alinéa 1 = 1 <sup>er</sup> alinéa du I	Taux du rabot	Rabat porté de 10 % à 15 %	Favorable	-
<b>II. Investissements productifs outre-mer :</b>						
<b>A. Rabat porté à 15 %</b>						
II - 771	Gouvernement	Alinéa 9 = a du 1 <sup>o</sup> du III	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien n'est pas loué à l'entreprise	Rabat porté de 10 % à 15 %	Favorable	-
II - 772	Gouvernement	Alinéa 10 = b du 1 <sup>o</sup> du III	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien n'est pas loué à l'entreprise et où il concerne les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel	Rabat porté de 10 % à 15 %	Favorable	-
II - 703 Rect.	M. Yanno	Alinéa 14 = 2 <sup>e</sup> alinéa du e du 1 <sup>o</sup> du III	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien est loué à l'entreprise (actuellement 48 % au lieu de 45 % selon le droit commun)	Rabat porté de 3,8 % à 15 %	Favorable	Favorable
II - 710 Rect.	M. Yanno	Alinéa 16 = 2 <sup>e</sup> alinéa du f du 1 <sup>o</sup> du III	Montant de la dépense fiscale en % de l'investissement, dans le cas de figure où le bien est loué à l'entreprise et où l'investissement est inférieur à 300 000 euros (actuellement 47,5 % au lieu de 45 % selon le droit commun)	Rabat porté de 4,74 % à 15 %	Favorable	Favorable
<b>B. Rabat appliqué dans la même proportion entre le contribuable et l'entreprise</b>						
II - 460 (identique au II - 702)	M. Victoria	Alinéas 11 et 12 = c et d du 1 <sup>o</sup> du III (suppression)	Part de la niche restituée à l'entreprise, si le bien est loué à celle-ci (c) ; Rétrocession à l'entreprise de son bénéfice de la dépense fiscale sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant (d)	Suppression des dispositions du III relatives à la répartition de la niche entre le contribuable et l'entreprise	Favorable	Favorable
II - 702 (identique au II - 460)	M. Yanno	Alinéas 11 et 12 = c et d du 1 <sup>o</sup> du III (suppression)	Part de la niche restituée à l'entreprise, si le bien est loué à celle-ci (c) ; Rétrocession à l'entreprise de son bénéfice de la dépense fiscale sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant (d)		Favorable	Favorable

Numéro	Auteur	Alinéa du texte initial*	Objet de la disposition modifiée	Objet de l'amendement**	Avis de la commission des finances	Avis du Gouvernement
II - 705	M. Yanno	Alinéa 17 = 2° du III (suppression)	Part de la niche restituée à l'entreprise, si le bien est loué à celle-ci, dans le cas particulier des hôtels		Favorable	Favorable
II - 706	M. Yanno	Alinéas 19 et 20 = 1° et 2° du IV (suppression)	Plafonnement commun spécifique aux trois niches outre-mer (coordination avec les dispositions du III relatives à la répartition de la niche entre le contribuable et l'entreprise)	Suppression du IV	Favorable	Favorable
II - 707 Rect.	M. Yanno	Alinéa 22= a du 3° du IV (suppression)			Favorable	Favorable
II - 708 Rect.	M. Yanno	Alinéa 23= b du 3° du IV (suppression)			Favorable	Favorable
II - 709	M. Yanno	Alinéa 24 = V (suppression)	Dispositions relatives au plafonnement commun spécifique aux trois niches outre-mer (coordination avec les dispositions du III relatives à la répartition de la niche entre le contribuable et l'entreprise)	Suppression du V	Favorable	Favorable
<b>III. Suppression de la période transitoire pour les investissements immobiliers</b>						
II - 518 Rect.	M. Carrez, Rapporteur général, au nom de la commission des finances	Première phrase de l'alinéa 25 = du VI	Période transitoire pour les investissements immobiliers	Suppression de la période transitoire	-	Favorable

\* On retient ici la numérotation des alinéas du texte initial, qui ne correspond pas à celle du texte adopté par l'Assemblée nationale (qui a supprimé certains alinéas).

\*\* On indique ici l'objet effectif, qui peut différer de l'exposé des motifs de l'amendement.

Malgré cette complexité apparente, ces treize amendements apportent en réalité **seulement trois modifications** au dispositif proposé.

***A. UN RABOT DE 15 % POUR L'ENSEMBLE DES DÉPENSES FISCALES CONCERNÉES***

A l'initiative du Gouvernement, le taux du rabet hors investissements productifs outre-mer loués à des entreprises a été porté de 10 % à **15 %** :

- par l'amendement I-770 dans le cas du rabet « de droit commun » ;
- par les amendements II-771 et II-772 dans le cas des investissements productifs outre-mer **non** loués à des entreprises.

On a vu que le texte initial prévoyait un rabet de seulement 3,8 % dans le cas des investissements productifs outre-mer, dès lors que le bien concerné est **loué** à une entreprise. Comme on l'a indiqué, à l'initiative de notre collègue député Gaël Yanno, ce taux a été porté à 15 %, conformément au droit commun (amendements II-703 et II-710).

L'amendement II-703 comprend toutefois une erreur matérielle.

***B. DANS LE CAS DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS OUTRE-MER, UN RABOT APPLIQUÉ DANS LA MÊME PROPORTION ENTRE LE CONTRIBUABLE ET L'ENTREPRISE***

Comme on l'a vu dans le II du présent commentaire, l'Assemblée nationale a décidé de **supprimer** les dispositions tendant à modifier **la répartition du bénéfice de la dépense fiscale relative aux investissements productifs outre-mer entre le contribuable et l'entreprise**.

En effet, nos collègues députés ont considéré que **faire porter la totalité de l'effort sur le contribuable pourrait le dissuader de réaliser certains investissements**.

Ces modifications ont été apportées par six amendements de notre collègue député Gaël Yanno et un amendement de notre collègue député René-Paul Victoria, qui suppriment les dispositions concernées du III, ainsi que la totalité du IV et du V.

**Elles reprennent, en son principe, le dispositif adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances, dans le cas de l'actuel article 105 de la loi de finances initiale pour 2011.** Ce dispositif avait toutefois été supprimé par la commission mixte paritaire.

**C. DANS LE CAS DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS, LA SUPPRESSION DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE**

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **supprimer** la possibilité, pour le contribuable acquérant un **bien immobilier**, de bénéficier du droit antérieur au rabet, à condition qu'il ait pris l'engagement de réaliser l'investissement d'ici la fin de l'année 2011.

Le texte initial ne serait cependant pas modifié dans le cas de la niche relative au « logement non social » outre-mer.

**Le dispositif transitoire applicable aux investissements immobiliers (deux premières phrases du VI du présent article) : comparaison du texte initial et du texte adopté par l'Assemblée nationale**

<b><i>Pour mémoire : deux premières phrases du IX de l'article 105 de la LFI 2011</i></b>	<b>Texte initial du présent article</b>	<b>Texte du présent article adopté par l'Assemblée nationale</b>
<i>IX. — 1. Les I à VII sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 pour les dépenses payées à compter du 1er janvier 2011, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris, avant le 31 décembre 2010, l'engagement de réaliser un investissement immobilier.</i>	VI. – Les I à V sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2012 pour les dépenses payées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2012, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris, au plus tard le 31 décembre 2011, l'engagement de réaliser un investissement immobilier.	VI. – Les I à V sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2012 pour les dépenses payées à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2012, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris au plus tard le 31 décembre 2011 l'engagement de réaliser un investissement immobilier ouvrant droit à la réduction d'impôt mentionnée à l'article 199 <i>undecies</i> A*.
<i>A titre transitoire, l'engagement de réaliser un investissement immobilier peut prendre la forme d'une réservation, à condition qu'elle soit enregistrée chez un notaire ou au service des impôts avant le 31 décembre 2010 et que l'acte authentique soit passé avant le 31 mars 2011.</i>	A titre transitoire, l'engagement de réaliser un investissement immobilier peut prendre la forme d'une réservation, à condition qu'elle soit enregistrée chez un notaire ou au service des impôts au plus tard le 31 décembre 2011 et que l'acte authentique soit passé au plus tard le 31 mars 2012.	

\* L'article 199 *undecies* A du code général des impôts concerne la dépense fiscale relative au « logement non social » outre-mer (dépense fiscale numéro 110210).

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. SUR LE PRINCIPE DU RABOT

#### 1. Le champ du « rabot » porte sur une assiette étroite

Si le rendement attendu du présent article est modeste (de l'ordre de 340 millions d'euros pour le texte initial), en raison du champ restreint des dépenses fiscales auxquelles on applique le rabot, ce champ ne semble guère pouvoir être élargi en dehors d'une refonte plus large de la fiscalité des revenus, dans laquelle chaque contribuable pourrait mesurer ses gains et ses pertes.

Certes, comme le souligne notre collègue Philippe Marini dans son commentaire de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011 (devenu l'article 105 de la loi promulguée), rien n'empêcherait techniquement d'appliquer le rabot à une « assiette » de l'ordre de 25 milliards d'euros (pour des dépenses fiscales d'impôt sur le revenu de 33,3 milliards d'euros en 2012) :

- le présent article ne concerne que 4 milliards d'euros de dépenses fiscales sur les 10 milliards d'euros soumises au plafonnement global des niches, qui ne représentent elles-mêmes qu'une partie des 15 milliards d'euros des réductions et crédits d'impôt, qui sont techniquement les mesures les plus faciles à « raboter » (puisque par définition l'administration fiscale dispose de l'information nécessaire) ;

- dans le cas des autres dépenses fiscales, de plus de 15 milliards d'euros, une dizaine de milliards d'euros semblent *techniquement* « rabotables ». Certes, il s'agit en quasi-totalité de réductions d'assiette, qui exigeraient souvent la mise en place de nouveaux circuits de déclaration. Cependant, environ les deux tiers de ce montant correspondent à une demi-douzaine de « grosses » niches, qui pourraient être « rabotées » sans entraîner de coût de gestion prohibitif.

Il conviendrait d'apprécier la pertinence d'une telle approche au regard des dépenses fiscales qui entreraient ainsi dans le champ du rabot :

- dans le cas des réductions d'assiette, l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites, et l'exonération des prestations familiales et de diverses prestations sociales ;

- dans le cas des demi-parts, la « demi-part veuves » ;

- dans le cas des déductions d'impôt et crédits d'impôt non plafonnées, la prime pour l'emploi et la réduction d'impôt au titre des dons.

Si un rabot de 10 % est indolore, les deux rabots successifs de 10 % et 15 % correspondent à un rabot global de 23,5 %. L'inclusion d'une dépense fiscale dans le champ du rabot n'est donc pas neutre pour les contribuables concernés.

Ensuite, l'élargissement du champ du rabot concernerait essentiellement les réductions d'assiette. Or, réintégrer des revenus dans l'assiette rendrait de nombreux ménages redevables de l'impôt sur le revenu.

## **2. La nécessité de respecter cette année la date fixée par la loi pour modifier le code général des impôts**

Le décret relatif au rabot prévu par l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 a été signé avec **deux semaines de retard** par rapport à la date fixée par cet article.

En effet, l'article 105 précité prévoit une traduction du rabot dans le code général des impôts « *avant le 30 avril 2011* ». Or, le texte concerné est le décret n° 2011-520 du **13 mai 2011**.

**Il importera en 2012 de respecter la date fixée par le présent article, également au 30 avril.**

### ***B. SUR LA DÉPENSE FISCALE RELATIVE AUX INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS OUTRE-MER, DANS LE CAS OÙ LE BIEN EST LOUÉ À UNE ENTREPRISE***

#### **1. L'objectif de l'Assemblée nationale : l'application uniforme du rabot au contribuable et à l'entreprise**

*a) L'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 : un rabot pour le seul contribuable*

On rappelle qu'à l'initiative de l'Assemblée nationale, dans le cas particulier des biens **loués** à une entreprise, **l'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011** a fait passer le rabot de 10 % à **4 %** :

- dans la rédaction initiale, la niche était globalement « rabotée » de 10 %, et pour que l'entreprise échappe au rabot l'effort reposait uniquement sur le contribuable, dont la part était en conséquence rabotée de 25 % ;

- à l'initiative de sa commission des finances, **l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement appliquant le rabot de 10 % non à la totalité de la niche, mais à la seule part du contribuable. La niche ne devait donc plus être rabotée globalement que de 4 %.**



A **l'initiative de sa commission des finances**, le **Sénat** a adopté (avec un avis de sagesse du Gouvernement) une solution intermédiaire, consistant à **raboter la niche de 10 % pour le contribuable comme pour l'entreprise (et donc à raboter la niche de 10 % au total)**. Toutefois la **commission mixte paritaire** est revenue au texte adopté par l'Assemblée nationale.

*b) Le présent article : un rabot portant dans la même proportion sur le contribuable et sur l'entreprise*

Dans sa **rédaction initiale**, le présent article proposait on l'a vu de porter de 62,5 % à 64,94 % la part de la niche restituée par le contribuable à l'entreprise, afin que le rabot de 3,8 % repose exclusivement sur le contribuable.

**L'Assemblée nationale** a toutefois décidé de supprimer les dispositions du présent article tendant à modifier la répartition du bénéfice de la dépense fiscale relative aux investissements productifs outre-mer entre le contribuable et l'entreprise, c'est-à-dire la quasi-totalité de son III, son IV et son V.

Ces modifications résultent de six amendements de notre collègue député Gaël Yanno et d'un amendement de notre collègue député René-Paul Victoria.

Ainsi, le rabot **porterait dans une même proportion sur le contribuable et l'entreprise**.

Nos collègues députés ont en effet estimé que faire porter la totalité de l'effort sur le contribuable pourrait le dissuader de réaliser certains investissements.

**Cette analyse paraît contestable**. En effet, le fait de prévoir dans la loi le reversement d'une part importante du montant de la niche à l'entreprise bénéficie en pratique peu à celle-ci. L'équilibre global des relations entre le contribuable et l'entreprise, qui comprend le montant du loyer et le prix de cession du bien, dépend non de la loi, mais du marché, c'est-à-dire des négociations entre ces deux entités. Même si la loi prévoyait que, par exemple, 80 % de la niche est reversée à l'entreprise, le contribuable aurait toujours la possibilité d'obtenir une augmentation à due concurrence du loyer ou du prix de cession du bien.

Toutefois, **dans un souci de simplification du droit, la modification apportée par l'Assemblée nationale paraît opportune**.

## **2. Ramener le rabot global résultant du texte de l'Assemblée nationale de 15 % à 5,625 %**

On rappelle que, dans le **texte initial**, dans le cas où le bien est **loué** à une entreprise, la dépense fiscale relative aux investissements productifs outre-mer n'était « rabotée » que de **3,8 %** (plus précisément, de 3,75 %). Ce taux résultait mathématiquement du fait qu'il s'agissait de faire porter le rabot, alors de 10 %, **sur la seule part du contribuable**, représentant selon le droit actuel 37,5 % du montant de la niche.

Nos collègues députés, souhaitant appliquer un rabot identique sur la part du contribuable et celle de l'entreprise, ont donc **porté le taux du rabot pour l'ensemble de la niche, de 3,8 % dans le texte initial (dont 10 % pour le contribuable et 0 % pour l'entreprise), à 15 % (pour le contribuable comme pour l'entreprise), comme pour les autres dépenses fiscales soumises au rabot.**

Pour le contribuable, le rabot, de 10 % selon le texte initial, passerait ainsi à 15 %. Pour l'entreprise, le rabot, de 0 % selon le texte initial, passerait également à 15 %.

Cette forte augmentation du rabot n'était manifestement pas souhaitée par nos collègues députés.

**Votre commission des finances propose donc de ramener le taux du rabot sur l'ensemble de la niche à 5,625 %.** Ce taux correspond à celui qui résulterait d'un rabot de 15 % portant sur la seule part du contribuable<sup>49</sup>. Le choix de l'Assemblée nationale de faire porter le rabot pour un taux identique sur les deux parts ne serait toutefois pas remis en cause : le rabot serait de 5,625 % pour le contribuable comme pour l'entreprise.

## **3. La nécessité d'une précision technique pour éviter que cette dépense fiscale soit « rabotée deux fois »**

**En raison d'une imprécision rédactionnelle, en l'état actuel du présent article, la dépense fiscale relative aux investissements productifs outre-mer serait « rabotée deux fois » de 15 %, ce qui correspond à un rabot global de 27,75 %<sup>50</sup>.**

Le premier rabot de 15 % correspond à celui prévu par le III du présent article. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le droit applicable correspondrait donc déjà à un rabot de 15 %.

---

<sup>49</sup> Part de 37,5 % revenant au contribuable  $\times$  rabot de 15 %.

<sup>50</sup> Dépense fiscale multipliée par  $0,85 \times 0,85 = 0,7225$ .

Par ailleurs, on rappelle que le II que présent article prévoit : « *la traduction mathématique des taux et des montants qui résultent de l'application des 1° à 4° du I est introduite dans le code général des impôts par décret en Conseil d'Etat, avant le 30 avril 2012. Le droit pris pour référence pour ce calcul est celui en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012* ».

L'article 105 de la loi de finances initiale pour 2011 comprend on l'a vu un paragraphe (son III) précisant que le rabot prévu par le II ne s'applique pas aux investissements productifs outre-mer.

**Le présent article omet toutefois de reprendre cette disposition,** dans sa rédaction actuelle comme dans sa rédaction initiale.

L'application du présent article conduirait donc à appliquer le rabot prévu par le II aux nouveaux taux insérés par le III, ce qui ne correspond manifestement pas à l'intention du législateur.

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

*ARTICLE 45 bis (nouveau)*  
*(Art. 200-0 A du code général des impôts)*

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

**Commentaire : le présent article, inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale, tend à fixer à 4 % du revenu imposable, au lieu de 6 %, la part variable du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, sans modifier la part fixe du plafond de 18 000 euros.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LE DISPOSITIF INITIAL APPLICABLE AUX REVENUS DE 2009***

L'article 91 de la loi de finances pour 2009 a institué, à compter de l'imposition des revenus de 2009, un plafonnement global de l'avantage en impôt procuré par certaines réductions et crédits d'impôt sur le revenu. Ainsi, l'**article 200-0 A** du code général des impôts prévoyait initialement que la somme des avantages fiscaux accordés à un même foyer fiscal (personne seule, couple marié ou pacsé, avec ou sans enfants) ne pouvait pas procurer une diminution de l'impôt supérieure à **un plafond global égal à la somme d'un montant fixe de 25 000 euros et d'un montant variable correspondant à 10 % du revenu imposable.**

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

***B. LES ABAISSEMENTS SUCCESSIFS DU PLAFOND***

Par la suite, ce plafond a été successivement abaissé en loi de finances pour 2010, puis pour 2011 :

- à l'initiative du Sénat, l'article 81 de la loi de finances pour 2010 a renforcé le dispositif de plafonnement global pour l'imposition des **revenus de 2010**, en ramenant la part fixe du plafond de 25 000 à **20 000 euros** et le taux de la part variable de 10 % à **8 %** ;

- enfin, l'article 106 de la loi de finances pour 2011 a procédé à une nouvelle réduction du plafond global. Celui-ci s'établit pour les **revenus de 2011 à 18 000 euros auquel s'ajoute 6 % du revenu imposable**, soit une réduction de 10 % par rapport à l'année précédente, justifiée par la mise en œuvre du « rabet » de 10 % de certains avantages fiscaux.

#### Exemple

Exemple : un contribuable disposant d'un revenu imposable de 50 000 euros se voit fixer un plafond global de 21 000 euros (18 000 euros + 6 % de 50 000 euros) quelle que soit sa situation familiale. Sous les régimes antérieurs, ce contribuable aurait été soumis à un plafond de 24 000 euros (revenus de 2010) et 30 000 euros (revenus de 2009).

### **C. LES EFFETS DU PLAFONNEMENT GLOBAL**

Malgré ces réductions successives, le plafond global, dans sa configuration actuelle (18 000 euros + 6 % du revenu imposable), ne produit son **effet d'écrêtement du cumul d'avantages fiscaux qu'à partir d'un niveau de revenus imposables élevé**. En effet, c'est seulement lorsque l'impôt dû devient supérieur au montant du plafond que celui-ci produit son effet, en supprimant la possibilité d'annuler l'impôt.

Aussi, lorsqu'une personne seule (une part) déclare un revenu de 60 000 euros (environ 5 fois le Smic), le montant du plafond global qui s'établit à 21 600 euros (18 000 euros + 6% de 60 000 euros) est largement supérieur au montant de l'impôt dû (12 434 euros). Dans ce cas, l'impôt peut être annulé par une ou plusieurs niches fiscales sans que le mécanisme de plafonnement n'entre en jeu.

Pour un même foyer fiscal (une part), **ce n'est que lorsque le revenu imposable dépasse 90 000 euros que le plafond commence à jouer**, car l'impôt dû (23 542 euros) devient supérieur au montant du plafond global (23 400 euros) : selon cet exemple calculé sur les revenus de 2011, la différence de 142 euros qui se situe au-dessus du plafond ne peut faire l'objet d'aucune réduction d'impôt.

A mesure que le revenu augmente, l'efficacité du plafond s'accroît car sa progression est proportionnelle alors que celle du barème est progressive. Toutefois, **l'existence d'une part variable de 6 % du revenu imposable est plus favorable aux hauts revenus**. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, une personne seule peut continuer à soustraire à l'impôt des sommes conséquentes : de 24 000 euros pour un revenu imposable de 100 000 euros à 78 000 euros pour un revenu de un million d'euros.

**Seuil d'effet du plafond global (18 000 euros + 6 %)**

*(en euros)*

<b>Revenu imposable</b> (personne seule, soit une part de quotient)	<b>Montant de l'impôt dû</b>	<b>Montant du plafond global</b>	<b>Mise en œuvre du plafond global</b> (montant de l'impôt dû non déductible)
60 000	12 434	21 600	Non
90 000	23 542	23 400	Oui (142 euros)
100 000	27 642	24 000	Oui (3 642 euros)
120 000	35 842	25 200	Oui (10 642 euros)
1 000 000	396 642	78 000	Oui (318 642 euros)
2 000 000	806 642	138 000	Oui (668 642 euros)

*Source : commission des finances, d'après le barème de l'impôt sur les revenus de 2011*

Selon le même principe, pour un **couple marié avec un enfant** (2,5 parts), **le seuil de déclenchement du plafond global n'interviendrait qu'à partir d'un revenu imposable de 132 000 euros**, montant à partir duquel le montant de l'impôt dû (26 131 euros) devient supérieur à celui du plafond global (25 920 euros).

**Ces seuils élevés de mise en jeu du plafonnement expliquent que le gain supplémentaire du dernier abaissement du plafond soit limité à 4 millions d'euros de recettes d'impôts sur le revenu** (fascicule « voies et moyens » annexé au PLF 2012). Ce montant demeure très faible comparé au rendement du « rabet » de 10 % (400 millions d'euros) qui porte sur chaque avantage fiscal pris isolément. Cela s'explique par le fait que **le plafonnement global intervient comme une mesure d'écrêtement du cumul des niches fiscales**. Lorsque le cumul de différentes niches n'atteint pas le plafond, le dispositif de plafonnement ne joue pas.

Cela explique le faible rendement initial du plafonnement global, qui était évalué à 22 millions d'euros en 2010.

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

L'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson et avec l'avis favorable du Gouvernement, a adopté le présent article qui tend à renforcer le plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu en fixant à 4 % du revenu imposable, au lieu de 6 %, la part variable du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, sans modifier la part fixe du plafond (18 000 euros).

Les **II et III du présent article** ont pour objet de **préciser le calendrier d'application de cette nouvelle réduction du plafond global**. Ainsi, ne seraient concernés que les avantages fiscaux accordés au titre des dépenses payées, des investissements réalisés ou des aides accordées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

En revanche, comme dans le dispositif adopté les années précédentes à titre de mesure transitoire, **n'entreraient pas dans le champ d'application du renforcement du plafond les avantages fiscaux résultant de décisions d'investissement prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012** afin de ne pas pénaliser les décisions d'investissement engagées avant l'adoption de cette mesure par les contribuables concernés par ce durcissement. Des dispositions d'entrée en vigueur spécifiques sont donc prévues pour :

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

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

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

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

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

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

L'auteur de l'amendement à l'origine du présent article escompte un gain fiscal de quelques dizaines de millions d'euros, ce qui serait surprenant compte tenu de l'expérience des précédents abattements du plafond. En revanche, selon notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, *« normalement, cela ne devrait rien rapporter : le contribuable avisé arrête de défiscaliser une fois qu'il a atteint le plafond global »*.

Il est vrai que le dispositif du plafonnement global relevait à l'origine davantage d'une logique d'équité fiscale – éviter que des contribuables n'annulent leur impôt du seul fait de l'accumulation de niches fiscales – que de rendement.

Pour réduire l'incitation au recours aux différents dispositifs de défiscalisation tout en obtenant un rendement budgétaire plus important, il faut **envisager un abaissement plus significatif du plafond global plutôt que de procéder par « petites touches »**.

#### ***A. DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES D'ABAISSEMENT DU PLAFOND GLOBAL***

Il ressort des estimations réalisées en 2010 par la direction de la législation fiscale que, sauf à descendre très bas la part fixe ou à supprimer la part proportionnelle, les gains sur le rendement du plafonnement global sont limités au plus à quelques millions d'euros.

Ainsi, le chiffrage de l'abaissement à 15 000 euros de la part forfaitaire, en conservant la part variable du plafonnement, ne fait apparaître qu'une économie supplémentaire de l'ordre de 12 millions d'euros qui n'impacterait que 2 000 nouveaux foyers fiscaux.

Quant à l'**abaissement du plafond à 10 000 euros**, il devrait produire un **gain plus important** dans la mesure où celui-ci serait alors **inférieur au montant de plusieurs avantages spécifiques** :

- la souscription au capital de PME pour laquelle la réduction maximale d'impôt est de 12 500 euros pour un célibataire ou 25 000 euros pour un couple ;

- la souscription au capital de Sofipêche (réduction maximale de 15 200 euros pour un couple) ;

- ou la restauration immobilière dite « Malraux » (réduction maximale de 27 000 à 36 000 euros).



En outre, les dispositifs relatifs aux investissements outre-mer précités seraient tout particulièrement impactés par un plafonnement global fixé à 10 000 euros. En effet, l'article 87 de la loi de finances pour 2009 prévoit, en plus du plafonnement global des niches fiscales, un **plafonnement spécifique aux dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer**<sup>51</sup>, s'appliquant à la fois aux réductions d'impôts issues de la défiscalisation en matière de logement, en application de l'article 199 *undecies* A du code général de impôts et aux réductions tirées de la défiscalisation des investissements productifs, en application de l'article 199 *undecies* B précité.

Les simulations effectuées par l'administration fiscale sont effectuées à *comportement constant*, comme cela est habituellement le cas, dans la mesure où les changements de stratégie d'optimisation fiscale ne sont pas prévisibles. Il ressort que **la suppression de la part variable et l'abaissement à 15 000 euros ou 10 000 euros du plafond global procureraient le rendement suivant :**

- **150 millions d'euros** (12 135 contribuables concernés) pour un **plafond à 15 000 euros** ;

- **245 millions d'euros** (32 500 contribuables concernés) pour un **plafond fixé à 10 000 euros**.

Pour reprendre l'exemple de calcul du seuil de déclenchement du plafond global en fonction du revenu imposable pour un célibataire (une part), la fixation à 10 000 euros du plafond global entraînerait la mise en jeu du mécanisme dès le niveau de revenu imposable de 52 000 euros (au lieu de 90 000), pour lequel l'impôt dû s'établit à 10 034 euros.

L'administration précise toutefois, que pour des raisons techniques, les réductions d'impôts étant déclarées sur une même ligne dans la déclaration de revenu, il n'est pas possible de discerner lesquelles seraient concernées en priorité par la réduction du plafond global.

#### ***B. LA QUESTION DE L'ARTICULATION DU PLAFOND GLOBAL ET DES PLAFONDS SPÉCIFIQUES***

Une réduction du seuil du plafonnement global à 10 000 euros ne devrait pas entraîner une « remise à plat » de l'ensemble des plafonds spécifiques.

---

<sup>51</sup> *Le plafonnement de ces dispositifs fait l'objet d'un article 199 undecies C du code général des impôts qui dispose que l'avantage fiscal procuré au contribuable au titre de ces deux dispositifs ne peut excéder, annuellement, 40 000 euros, après application des mécanismes de report et de rétrocession, montant ramené à 36 000 euros à compter de l'imposition des revenus de 2011. Sur option, le contribuable peut toutefois choisir de porter ce plafond à 15 % de son revenu sur l'année considérée (13 % à compter de l'imposition des revenus de 2011).*

En effet, **les plafonds des principales réductions et crédits d'impôts applicables à l'impôt sur le revenu en matière de services à domicile, de travaux et d'investissement sont inférieurs ou égaux à 10 000 euros**. A titre d'illustration, sont reproduits ci-dessous les montants maximum de chaque avantage fiscal :

- emploi d'un salarié à domicile (7 500 euros pour un couple avec deux enfants et plus, et jusqu'à 10 000 euros pour une personne invalide) ;
- frais de garde de jeunes enfants de moins de sept ans (1 150 euros par enfant) ;
- prestation compensatoire (7 625 euros) ;
- frais de séjour d'une personne dépendante (2 500 euros pour une personne seule et 5 000 euros pour un couple) ;
- les travaux pour la qualité environnementale de l'habitation principale (de 2 080 euros pour les chaudières, portes et fenêtres à 7 200 euros pour les appareils de production d'énergie renouvelable) ;
- l'équipement de l'habitation principale pour les personnes âgées et handicapées (2 500 euros) ;
- les travaux de conservation ou de restauration d'objets classés (5 000 euros) ;
- la souscription de part de FCPI et de FIP (de 2 640 euros pour une personne seule à 5 280 euros pour un couple).

Il en résulte que, en fonction de chaque « panier » d'avantages fiscaux, **le cumul de deux ou trois réductions d'impôt (par exemple, l'emploi d'un salarié à domicile, pour un avantage fiscal de 7 500 euros, et l'installation d'une chaudière à condensation pour un avantage de 2 000 euros) demeure possible**.

Toutefois, il faut souligner que, **en pratique les montants moyens dont bénéficient les foyers fiscaux pour chaque avantage fiscal sont très inférieurs aux plafonds spécifiques présentés ci-dessus**. Si l'emploi d'un salarié à domicile peut donner lieu à une réduction d'impôt de 7 500 euros pour un couple avec deux enfants (soit 50 % d'une dépense de 15 000 euros), l'avantage moyen retiré par les foyers bénéficiaires de ce dispositif s'établit à 859 euros (soit une dépense fiscale globale de 3,18 milliards d'euros pour 3,7 millions de foyers bénéficiaires).

Par ailleurs, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales indique très précisément que « *la quasi-totalité des dépenses fiscales est effectuée au profit des 20 % de foyers ayant le niveau de vie le plus élevé* ». La dépense fiscale relative aux services à la personne est considérée comme anti-redistributive car les 80 % des foyers les moins riches ne bénéficient que de 8 % de la dépense fiscale totale.

Au total, la fixation à 10 000 euros du plafonnement global demeurerait compatible avec l'essentiel des plafonds spécifiques et ne remettrait pas en cause la liberté de chaque foyer fiscal de composer son « panier » d'avantages fiscaux correspondant à ses besoins de services, de travaux ou d'investissement. Votre commission vous propose donc un **amendement** tendant à fixer à 10 000 euros le plafond global des niches fiscales.

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

*ARTICLE 45 ter (nouveau)*

*(Art. 242 septies du code général des impôts, art. L. 135 Z du livre des procédures fiscales et art. 101 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)*

**Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation en outre-mer**

**Commentaire : le présent article propose d'ajuster le dispositif d'encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation en outre-mer, prévu par l'article 101 de la loi de finances pour 2011.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'année dernière, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant création de l'article 101 de la loi de finances pour 2011<sup>52</sup> et **visant à encadrer l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation en outre-mer**, à la suite de la mission de contrôle de l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>53</sup> réalisée par nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone.

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

L'article 101 précité a prévu que **l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux résultant de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer ne puisse être exercée que par des entreprises inscrites sur le registre unique géré par l'Organisme pour le Registre des Intermédiaires en Assurances (ORIAS)** et qui se conforment aux obligations applicables aux conseillers en investissement financiers (CIF).

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

---

<sup>52</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

<sup>53</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

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

Enfin, l'article 101 précité prévoit que, lorsque le bénéfice de la défiscalisation est conditionné à un agrément du ministre du budget, c'est-à-dire pour les investissements d'un montant supérieur à 250 000 euros, et que **l'investissement est exploité par une société dont plus de 50 % du capital sont détenus par des personnes publiques**, l'intervention éventuelle des cabinets de conseil en défiscalisation est **subordonnée à leur mise en concurrence**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

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

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable du Gouvernement**, un **amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez**, visant à ajuster le dispositif prévu par l'article 101 précité.

**Le I du présent article** modifie l'article 242 *septies* du code général des impôts pour prévoir que **le registre sur lequel les intermédiaires en défiscalisation doivent s'inscrire n'est pas tenu par l'ORIAS mais par le représentant de l'Etat** dans le département ou la collectivité dans lequel ces entreprises ont leur siège social.

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

- justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés ;
- être à jour de leurs obligations fiscales et sociales ;
- contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle ;
- présenter, pour chacun des dirigeants et associés, un bulletin n° 3 du casier judiciaire vierge de toute condamnation ;
- justifier d'une certification annuelle de leurs comptes par un commissaire aux comptes ;
- enfin, avoir signé une charte de déontologie.

**Les II et III** sont des dispositifs de **coordination**.

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

La modification opérée par le présent article au dispositif d'immatriculation des cabinets de conseil en défiscalisation en outre-mer répond à l'incapacité, pour l'ORIAS, de prendre en charge, sur son registre, l'inscription des cabinets de conseil en défiscalisation outre-mer prévue par l'article 242 *septies* du code général des impôts.

En effet, cette mission n'entrerait pas dans les compétences de l'organisme, qui traiterait seulement des conseillers en investissement financiers et non des cabinets de conseil en défiscalisation.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, le fait de prévoir un registre spécifique, tenu par le représentant de l'Etat, répond aux préoccupations exprimées à la fois par l'ORIAS, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère chargé de l'outre-mer et les professionnels concernés.

Un dispositif d'encadrement opérationnel est préférable à une mesure qui, en pratique, s'avère inapplicable et qui n'atteindra pas les buts qu'elle s'est fixés.

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

*ARTICLE 46*  
*(Art. 1613 ter du code général des impôts)*

**Instauration d'une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés**

**Commentaire : le présent article vise à instaurer une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés.**

Concernant la fiscalité appliquée aux boissons non alcoolisées (droits d'accises, taxe sur les publicités alimentaires et taxe sur la valeur ajoutée), votre rapporteure générale renvoie au commentaire de **l'article 5 octies**, examiné en première partie du présent projet de loi de finances.

Le présent article institue une taxe sur les boissons contenant des sucres ajoutés. Les **caractéristiques de cette taxe** sont identiques à celle décrite dans le commentaire précité de l'article 5 octies, *modulo* les différences suivantes :

- le taux de la contribution est fixé à **3,58 euros** par hectolitre ;
- son produit n'est **pas affecté** et il abonde le budget général de l'Etat.

**A l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a supprimé, avec avis favorable du Gouvernement, cet article.**

La suppression de cet article par l'Assemblée nationale s'explique par la **coordination** qu'il convenait d'effectuer avec l'adoption de l'article 5 octies en première partie du projet de loi de finances.

Votre commission des finances ayant proposé au Sénat de supprimer l'article 5 octies, elle propose, pour les **mêmes raisons** (*cf.* commentaire précité de l'article 5 octies), de confirmer la suppression du présent article.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.**

*ARTICLE 46 bis (nouveau)*

**Réforme du prêt à taux zéro +**

**Commentaire : le présent article propose un recentrage du PTZ+ sur certains logements et un plafonnement de son bénéfice en fonction des ressources pour aboutir à une diminution de 69 % de la dépense fiscale.**

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

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

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

Il succède à **plusieurs dispositifs** antérieurs :

- l'ancien prêt à 0 % ;
- le Pass-foncier<sup>54</sup> ;
- et la déduction des intérêts d'emprunt de l'impôt sur le revenu (issue de la loi TEPA).

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

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

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

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

---

<sup>54</sup> Le mécanisme général du Pass-foncier repose sur l'idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L'objectif est de dissocier le paiement de la construction et du terrain. Institué par la convention entre l'État, l'UESL et la CDC du 20 décembre 2006 le « Pass foncier » a été modifié par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne le **ciblage social du dispositif**, le Gouvernement observe « *une sous-représentation des tranches de niveaux de vie les plus élevées des bénéficiaires* » et estime « *qu'il n'a pas atteint la part des bénéficiaires attendue au delà des anciens plafonds de ressources de l'ancien PTZ, avec un taux de chute d'autant plus fort que l'aide attachée au PTZ+ est faible : la part des bénéficiaires située au dessus des anciens plafonds du PTZ, évaluée à 36 %, se retrouve en réalité à 23 %, soit une baisse de 36 %.* »<sup>55</sup>

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

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

Cette appréciation du ciblage social du PTZ+ est contestable.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>55</sup> Réponse au questionnaire budgétaire adressé dans le cadre de la mission « Ville et logement ».

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

(du point de vue du citoyen)

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

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

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

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

Le présent article résulte de l'adoption d'un **amendement du Gouvernement** dont l'objet est de **diminuer le coût fiscal du PTZ+**.

L'aide de l'Etat est ainsi réservée :

- pour les **logements neufs**, à ceux qui justifient d'un niveau élevé de performance énergétique et qui sont situés dans les zones les plus tendues, soit selon l'exposé des motifs de l'amendement, les zones A et B1.

- pour les **logements anciens**, à ceux dans lesquels des travaux sont réalisés. A défaut de précision complémentaire figurant dans le texte proposé, puisque les conditions et les barèmes du prêt sont fixés par décret, l'exposé des motifs de l'amendement indique qu'il s'agira de travaux importants réalisés lors de l'acquisition.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale propose également de **placer le prêt à taux zéro sous plafond de ressource**, afin de renforcer l'efficacité de la dépense publique. En plus de la mise sous conditions de ressources, le barème réglementaire sera ainsi revu pour mettre l'accent sur les classes moyennes.

Le barème retenu est spécifique. **Seul le plancher et le plafond de ressources annuel par ménage figurent dans le texte adopté** ainsi que les modalités de calcul qui font référence au **coefficient multiplicateur familial** déjà existant.

Pour un plancher et un plafond définis par la loi respectivement à 16 500 euros et 49 500 euros, le barème familialisé serait donc le suivant :

#### Planchers et plafonds de ressources après familialisation

	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes
Coefficient familial	1	1,4	1,7	2	2,3
minimum	16 500	23 100	28 050	33 000	37 950
maximum	49 500	69 300	84 150	99 000	113 850

Source : commission des finances

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les barèmes détaillés du prêt à taux zéro ainsi que leur modulation selon les zones géographiques resteront fixés par décret.

Les trois mesures de recentrage doivent aboutir à **diminuer le « plafond de dépense générationnelle totale » à 800 millions d'euros, contre 2,6 milliards d'euros actuellement.**

Ce plafond constitue une **particularité et une innovation majeure du PTZ+**. Pour la première fois, en effet, la dépense fiscale a fait l'objet d'un plafonnement global. L'article 244 *quater* V du code général des impôts impose, en effet, le respect d'une enveloppe de dépense calculée par rapport au coût pour l'Etat d'une « génération » de prêt (et non par année de dépense fiscale). En conséquence, les conditions d'attribution et les modalités des prêts sont revus tous les ans par décret, une étude d'impact devant faire apparaître les mesures prises pour que le montant de crédits d'impôt accordés, au titre des PTZ + versés sur une même période de douze mois, ne dépasse pas le montant plafond. Celui-ci a été fixé par la loi de finances pour 2011 à 2,6 milliards d'euros. Son abaissement à 800 millions d'euros (soit une diminution de 69 %) montre l'ampleur des restrictions proposées par le Gouvernement par le présent article.

L'amendement du Gouvernement a été **sous-amendé à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés** dont Gilles Carrez, Marc Le Fur, Pierre Méhaignerie et Michel Piron afin :

- de **réserver le PTZ+ aux seuls logements neufs** qui justifient d'un niveau élevé de performance énergétique et donc de **supprimer le PTZ+ dans l'ancien avec travaux** ;

- d'**élargir à l'ensemble du territoire l'éligibilité au PTZ+**.

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

La question du recentrage du PTZ+ comporte trois aspects qui sont interdépendants.

- celui de son coût global pour les finances de l'Etat ;
- celui du périmètre géographique et de la nature des logements concernés ;
- celui des bénéficiaires et du plafonnement éventuel des leurs ressources.

En ce qui concerne le coût de la dépense fiscale attachée au PTZ+, votre rapporteure générale observe que le Gouvernement affiche une très forte diminution du « **plafond de dépense générationnelle totale** » de 2,6 milliards à 800 millions d'euros. Sachant que le PTZ+ constitue désormais l'unique mesure en faveur de l'accession à la propriété, et que le montant choisi montre de ce que la collectivité est prête à apporter à cette politique d'accession, un plafond de **1,2 milliard par génération de prêts**, qui correspond au coût de l'ancien dispositif, afficherait un caractère moins brutal.

L'Assemblée nationale a opportunément refusé de réserver le PTZ+ aux seules zones de tension du marché immobilier et a souhaité ouvrir ce dispositif sur la France entière. Toutefois, afin de gager le coût de cette extension par rapport au texte initial du Gouvernement, elle a restreint le bénéfice du PTZ+ aux seuls **logements neufs**. Si ce type de recentrage est **favorable à la construction**, elle présente l'inconvénient d'**exclure nombre de jeunes ménages qui ne disposent pas des revenus suffisants** pour acquérir dans le neuf, et surtout le neuf à haut niveau de performance énergétique, dont les coûts d'acquisition sont supérieurs d'environ 20 % à l'ancien.

Votre rapporteure générale vous proposera de revenir sur cette restriction en réintroduisant la possibilité de bénéficier du PTZ+ dans l'ancien avec travaux.

Quant à la question du **plafonnement des ressources des bénéficiaires** du PTZ+, votre rapporteure générale note que le Gouvernement a modifié sa philosophie en la matière entre la discussion de la première et de la seconde partie du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Il s'était en effet opposé à un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, qui proposait de mettre un terme au principe de l'universalité, avant de proposer lui-même d'y renoncer.

Le barème *sui generis* proposé par le Gouvernement est assez proche des plafonds applicables aux prêts locatifs intermédiaires, et de ce fait est insuffisamment ciblé.

Votre rapporteure générale vous propose de retenir un montant maximum de revenus qui était celui applicable à l'ancien prêt à taux zéro avant la réforme de la loi de finances pour 2011.

Il est de nature à confirmer le caractère social du PTZ+ sans pour autant exclure de son bénéfice des ménages à revenus intermédiaires, jeunes cadres diplômés en milieu urbain, qui sans « coup de pouce fiscal » de l'Etat, ne peuvent envisager de devenir propriétaires, surtout dans les zones tendues.

En tout état de cause, il convient de souligner la grande latitude dont dispose le pouvoir réglementaire pour moduler dans la limite de ce plafond, les seuils de ressources selon les zones du territoire.

Au total, l'amendement que vous propose votre commission vise donc trois objectifs :

- relever à 1,2 milliard le plafond « générationnel » ;
- rétablir l'application du PTZ+ à l'ancien avec travaux ;
- abaisser à 64 875 euros annuels le plafond de ressources pour bénéficiaire du PTZ+.

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

*ARTICLE 46 ter (nouveau)*  
*(Art. L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 511-6 du code monétaire et financier)*

**Autorisation des avances entre les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés de portage des opérations de défiscalisation du logement social en outre-mer**

**Commentaire : le présent article propose d'autoriser les organismes d'habitation à loyer modéré à consentir des avances en compte courant aux sociétés de portage intervenant dans les montages de défiscalisation du logement social en outre-mer.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation, prévoyant **le régime des avances financières entre organismes d'habitations à loyer modéré (HLM)** ayant des liens capitalistiques, a été modifié, à l'initiative du Gouvernement et de notre collègue Hervé Maurey, au nom de la commission de l'économie, par la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011<sup>56</sup>.

L'objectif de cette modification était d'encourager la coopération entre organismes HLM en facilitant la mise en place d'avances. Dans le droit précédemment en vigueur, l'un d'entre eux ne pouvait consentir des avances à une société d'HLM qu'après y avoir été autorisé par les ministres chargés de l'économie et du logement.

Le nouvel article L. 423-15 précité prévoit qu'un organisme HLM peut consentir une avance financière à une société HLM dont il détient au moins 5 % du capital, dans les conditions suivantes :

- cette avance est rémunérée à un taux ne pouvant excéder de 1,5 point le taux du livret A ;
- elle doit fait l'objet d'une déclaration préalable auprès des ministres chargés de l'économie et du logement, qui peuvent s'y opposer conjointement dans les deux mois (l'absence d'opposition motivée conjointe dans un délai de deux mois valant accord) ; ce régime se substitue donc au régime d'autorisation précédemment en vigueur ;

---

<sup>56</sup> Loi n° 2011-525.

- selon qu'il exerce une activité locative ou d'accèsion à la propriété, l'organisme prêteur doit informer de l'opération la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ou la société de garantie des organismes HLM contre les risques d'opérations immobilières (SGA-HLM).

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis de sagesse du Gouvernement et l'avis favorable de sa commission des finances**, un **amendement présenté par notre collègue député Serge Letchimy et les membres du groupe socialiste**, dont le I vise à **appliquer ce dispositif aux sociétés HLM installées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin et à Mayotte, qui consentent des avances à certaines sociétés immobilières**, répondant aux critères suivants :

- leur objet doit être de construire ou d'acquérir des logements ;
- les logements doivent être loués nus à des personnes physiques qui en font leur résidence principale ou à des SA HLM ou à des SA coopératives d'HLM qui les sous-louent à des personnes physiques qui en font leur résidence principale ;
- le loyer et les ressources du locataire ou, le cas échéant, du sous-locataire, ne doivent pas excéder les plafonds fixés par décret.

Le **II du présent article** autorise les opérations de crédit effectuées dans le cadre de la défiscalisation du logement social en outre-mer prévue par les articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts.

Enfin, le **III du présent article** prévoit son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **faciliter le montage des opérations de défiscalisation du logement social en outre-mer**. En effet, ces opérations nécessitent des flux financiers entre l'organisme HLM et la société de portage constituée par les investisseurs pour financer l'investissement.

Lorsque l'organisme HLM détient des parts dans la société de portage, le I du présent article lui permettra de consentir des avances à cette société, en respectant les mêmes contraintes que lorsqu'ils font des avances à des sociétés HLM.

Lorsque l'organisme HLM ne détient pas de parts dans la société de portage, le II du présent article lui permettra d'accorder des facilités de paiement à la société de portage, dans le cadre des opérations en défiscalisation.



L'ensemble des acteurs du logement social en outre-mer s'accorde sur **la complexité du montage des opérations de financement en défiscalisation du logement social prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer**<sup>57</sup>. En effet, les organismes HLM ne s'habituent que progressivement aux difficultés inhérentes au montage des telles opérations.

Or, comme le relèvent nos collègues Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, dans leur rapport sur la mission « Outre-mer » dans le cadre du présent projet de loi de finances, les besoins en logement social auxquels les territoires d'outre-mer font face sont loin d'être couverts par les réalisations actuelles.

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

---

<sup>57</sup> *Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.*

*ARTICLE 46 quater (nouveau)*  
*(Art. 72 F du code général des impôts)*

**Régime de la minoration du revenu imposable pour paiement par avance  
des charges sociales des exploitants agricoles**

**Commentaire : le présent article propose d'aménager le régime de la minoration du revenu imposable pour paiement par avance des charges sociales des exploitants agricoles en autorisant la déduction de l'à-valoir du résultat d'un exercice lorsqu'il n'est pas versé à la clôture de cet exercice.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 72 F du code général des impôts (CGI) est issu de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche<sup>58</sup>. Il autorise qu'un **à-valoir représentant jusqu'à 50 % du montant des dernières cotisations sociales versées puisse être déduit par les exploitants agricoles du résultat de l'exercice au cours duquel il est versé**<sup>59</sup>.

Il s'agit d'une **initiative sénatoriale** de nos collègues Gérard César et Charles Revet, alors rapporteurs du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche pour la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Une telle proposition avait également été **annoncée dans son principe par le Président de la République**<sup>60</sup> pour répondre aux tensions nées des fluctuations de plus en plus importantes des revenus agricoles.

---

<sup>58</sup> Cf. l'article 36 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

<sup>59</sup> L'article 72 F du CGI dispose en effet que « l'à-valoir mentionné à l'article L. 731-22-1 du code rural et de la pêche maritime est déductible du résultat de l'exercice au cours duquel il est versé ». L'article L. 731-22-1 précité, lui aussi issu de l'article 36 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, précise que les agriculteurs « soumis au régime réel d'imposition peuvent demander à verser, en complément des cotisations appelées au titre de l'année en cours, un à-valoir sur le montant des cotisations exigibles l'année suivante. Cet à-valoir ne peut excéder 50 % du montant des dernières cotisations appelées. La demande des intéressés doit être formulée auprès de la caisse de mutualité sociale agricole dont ils relèvent ».

<sup>60</sup> Cf. l'interview accordée par le Président de la République Nicolas Sarkozy à la France Agricole et Agra-Presse le 26 avril 2010.

La logique de ce dispositif correspond à un mécanisme de provisionnement des cotisations à venir :

- réservé aux agriculteurs imposés au régime réel d'imposition<sup>61</sup>, qu'ils soient à la moyenne triennale ou aient opté pour un calcul des cotisations sur l'année précédente, il autorise la possibilité de **verser par avance à la mutualité sociale agricole (MSA) leurs cotisations sociales légales**, à concurrence de 50 % du montant des cotisations sociales légales dues au cours de l'année en cours ;

- **ce montant est ensuite déduit de celui dû à la MSA l'année suivante** et dans le même temps, le **revenu imposable de l'année est minoré à due concurrence du montant de cette avance**. De plus l'à-valoir versé en année N à la MSA **minore les charges à payer en année N+1**, allégeant d'autant la trésorerie de l'exploitant agricole.

Un tel système permet donc de **lisser les hausses de cotisations sociales et d'étaler les charges entre bons et mauvais exercices**. En effet, en réglant par avance des cotisations sociales, l'exploitant agricole minore ses charges fiscales et évite ainsi de remonter dans les tranches d'imposition sous l'effet d'une bonne année.

Il permet donc une **imputation fiscale plus cohérente des cotisations sociales en cas de variations de ses revenus** : dès lors qu'un résultat plus important entraîne des cotisations sociales plus importantes pour l'avenir, le mécanisme d'à-valoir permet aux exploitants agricoles qui acquittent ces cotisations par anticipation de les déduire des résultats qui les ont générées.

Il convient de relever que dans ce système **une hausse de revenus entraîne toujours une hausse des cotisations dues**, mais le paiement ayant été en partie anticipé, l'effort financier qu'il représente en est atténué.

D'après les informations transmises par la MSA à votre rapporteure générale, **le dispositif serait souple pour les exploitants agricoles cotisants** dans la mesure où la décision d'acquitter un à-valoir peut être effectuée chaque année. L'à-valoir fait donc figure d'option annuelle, avec une avance de cotisations modulable : l'exploitant agricole a la faculté d'en moduler le montant en fonction de sa situation financière (avec un seuil maximal de 50 % du montant des cotisations sociales légales dues au cours de l'année en cours comme il a été vu). Mais il s'agit d'une **mesure qui resterait cependant réservée aux exploitants agricoles qui disposent du niveau de trésorerie nécessaire**.

---

<sup>61</sup> Les exploitants agricoles qui ont choisi un régime forfaitaire d'imposition sont donc exclus du dispositif.

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis de sagesse du Gouvernement, deux amendements identiques** présentés, d'une part, par sa **commission des finances** et, d'autre part, par nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier.

Le **I du présent article** vise à **autoriser la déduction** de l'à-valoir du résultat d'un exercice lorsqu'il n'est **pas versé à la clôture de cet exercice**, à condition que ce versement soit effectué **dans les six mois de cette clôture et au plus tard à la date de dépôt de la déclaration des résultats** se rapportant à l'exercice au titre duquel la déduction est pratiquée.

Il s'agit donc de **supprimer la subordination du mécanisme de déduction à la condition que le versement ait lieu avant la clôture de l'exercice**. Comme l'a indiqué notre collègue député Nicolas Perruchot lors du débat en séance publique « *cette condition oblige les exploitants à prendre une décision "à l'aveugle", avant de connaître le résultat de l'exercice et de pouvoir apprécier la pertinence d'un versement anticipé* ». Le dispositif proposé doit donc permettre aux exploitants de « *prendre une décision éclairée* ».

Pour **éviter toute utilisation abusive** de cet aménagement du dispositif d'à-valoir, la déduction ne serait possible qu'**en cas de hausse du résultat imposable** et dans la **limite de 20 % de cette hausse**.

Le **II du présent article** précise que cet aménagement du régime de minoration du revenu imposable pour paiement par avance des charges sociales ne rentrera en vigueur qu'au **1<sup>er</sup> janvier 2013**.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **améliorer le régime de la minoration du revenu imposable pour paiement par avance des charges sociales des exploitants agricoles** en autorisant la déduction de l'à-valoir du résultat d'un exercice **lorsqu'il n'est pas versé à la clôture de cet exercice**.

Le mécanisme d'à-valoir bute en effet sur **quelques difficultés**, qui d'après les informations transmises à votre rapporteure générale seraient de nature à **limiter sa diffusion dans le monde agricole** :

- soit parce que l'agriculteur ne **dispose pas de la trésorerie suffisante en fin d'exercice** pour s'acquitter de ses cotisations en avance auprès de la MSA. Ce serait, par exemple, le cas de certains céréaliers qui ont pour habitude de vendre leurs stocks en janvier ou en février ;

- soit parce que l'exploitant n'a **pas une vision suffisamment claire des résultats de l'exercice** au cours duquel l'à-valoir est calculé et acquitté : le résultat est, en effet, le plus souvent connu dans la seconde moitié du premier trimestre de l'année, le comptable de l'exploitant ne pouvant matériellement clôturer les comptes sans avoir toutes les pièces comptables.

Le présent article permet de **répondre de façon certes partielle à ces obstacles - surtout au second bien entendu** - dans la mesure où il permet à l'exploitant de verser les sommes en cause après la clôture de son exercice (dans un délai de 6 mois à compter de la clôture de l'exercice ou au plus tard à la date de déclaration du résultat de l'exercice si elle est antérieure).

De plus, cette possibilité est réservée à une hypothèse de hausse du résultat, ce qui correspond à l'esprit de l'à-valoir.

Il est **donc fondé de se prononcer en faveur de l'adoption du présent article**, même si le Gouvernement pourra être interrogé sur son **coût pour les finances publiques**. Ce **coût est incertain et devrait en tout état de cause être réduit**, mais l'information du Parlement justifie que ce point soit éclairci.

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

*ARTICLE 46 quinquies (nouveau)*  
*(Art. 317 du code général des impôts)*

**Prorogation à vie du statut des bouilleurs de cru bénéficiant de  
l'allocation en franchise**

**Commentaire : le présent article vise à proroger à vie le statut des bouilleurs de cru dits « privilégiés », c'est-à-dire bénéficiant d'une exonération du droit de consommation sur les alcools pour une partie de leur production.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. QUI SONT LES BOUILLEURS DE CRU ?***

La notion de bouilleur de cru est précisée par l'article 315 du code général des impôts (CGI). Ainsi, on retrouve dans cette catégorie **les propriétaires, les fermiers, les métayers ou les vigneron qui distillent ou font distiller certaines boissons alcoolisées.**

Ces boissons sont elles-mêmes limitativement énumérées par l'article précité du CGI. Il s'agit **des vins, des cidres ou des poirés, des marcs, des lies, des alcools de cerises, de prunes et de prunelles provenant exclusivement de la récolte des bouilleurs de cru.**

Par ailleurs, l'article précité admet également sous le régime des bouilleurs de cru **la distillation de vins, marcs et lies provenant de vendanges ou de moûts chaptalisés dans les limites et les conditions légales.**

En pratique, le produit des récoltes ainsi distillées, c'est-à-dire l'eau de vie obtenue, n'est généralement **pas vendu** et sert à la consommation personnelle des bouilleurs de cru et de leur famille.

***B. L'HISTOIRE DE LEUR STATUT***

Les bouilleurs de cru perpétuant une **tradition rurale, familiale et séculaire**, leur statut a beaucoup évolué au fil du temps.

Depuis l'apparition des premiers droits sur les alcools, le 12 janvier 1633, et jusqu'au 27 février 1906, **quarante et une lois et décrets** ont encadré les producteurs-récoltants d'eau de vie, de manière plus ou moins restrictive. Le 7 février 1906, le Parlement a voté l'affranchissement de déclarations et de droits pour les propriétaires distillant leur propre récolte.

**A partir de 1916**, le régime de bouilleur de cru a connu de nouvelles modifications avec l'institution d'une **franchise de 10 litres d'alcool pur distillé**, étendue progressivement (notamment par la loi du 28 février 1923) à tous les récoltants. Par l'acte dit loi du 20 juillet 1940, le régime de Vichy a supprimé la liberté de distiller à domicile. Puis l'ordonnance du 31 mars 1945 a établi un contrôle contraignant visant à encadrer la production d'alcool. Par la suite, la loi du 11 juillet 1953 et des décrets du 13 novembre 1954 ont, tout en préservant les droits acquis, limité le régime des bouilleurs de cru aux seuls exploitants agricoles à titre principal.

Enfin, **l'ordonnance du 30 août 1960** a définitivement modifié le statut des bouilleurs de cru en supprimant leur droit, sans toutefois porter atteinte aux droits acquis.

### ***C. LE « PRIVILÈGE » DES BOUILLEURS DE CRU : LE SYSTÈME DE L'ALLOCATION EN FRANCHISE***

Terme traditionnellement utilisé, le « **privilège** » des bouilleurs de cru renvoie donc au droit qui leur est reconnu de **faire distiller jusqu'à 10 litres d'alcool pur sans avoir à payer de droits d'accises**.

Cette exonération correspond à une **allocation en franchise**.

Il convient à cet égard de rappeler que les droits d'accises sont des droits indirects à la consommation dont le montant, pour ce genre d'eau de vie, est de **15,12 euros le litre d'alcool pur**. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 en cours d'adoption propose, par ailleurs, de relever ce droit à 15,33 euros.

En application de l'article 317 du CGI, **le bénéfice de l'allocation en franchise est strictement encadré**. Il n'est accordé qu'aux **personnes physiques qui pouvaient y prétendre pendant la campagne 1959-1960** et aux **militaires « qui n'ont pu bénéficier de l'allocation en franchise du fait de leur présence sous les drapeaux pendant la même campagne »**.

Cette allocation est **personnalisée, transmissible uniquement en faveur du conjoint survivant attachée à l'exploitation, et annuelle**.

L'allocation en franchise correspond à 10 litres d'alcool pur distillés sur la période allant du 1<sup>er</sup> septembre de l'année au 31 août de l'année suivante. **Au-delà de ces 10 litres d'alcool pur, les intéressés versent, comme les autres bouilleurs, les droits afférents**.

### ***D. UN « PRIVILÈGE » PLUSIEURS FOIS MAINTENU EN LOI DE FINANCES***

En application de l'article 317 du CGI, l'allocation en franchise vaut **« pour une durée de dix années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 », soit jusqu'au 31 décembre 2012**.

Le maintien de ce « privilège » jusqu'à la fin de l'année 2012 résulte de **deux dispositions successives prises en loi de finances**.

Tout d'abord, **l'article 107 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003** avait prorogé le bénéfice de l'allocation en franchise pour les bouilleurs de cru jusqu'en 2008. Parallèlement, il avait été accordé pour les bouilleurs non titulaires de cette allocation une réduction de 50 % du droit d'accise dans la limite d'une production de 10 litres d'alcool pur par campagne, non commercialisables.

Ensuite, **l'article 73 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008** a une nouvelle fois prorogé de cinq ans l'allocation en franchise, qui court donc désormais jusqu'en 2012.

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

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés, dont Michel Raison, François Vannson et Jean-Luc Reitzer, avec **l'avis défavorable du Gouvernement et de sa commission des finances**.

Il propose de **proroger à vie le statut des bouilleurs de cru dits « privilégiés »** en modifiant l'article 317 du CGI en conséquence.

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

**Le nombre des bouilleurs de cru dits « privilégiés » est en nette baisse. Alors qu'ils étaient 225 000 en 2001 et qu'on en comptait plus que 130 000 en 2006, ils seraient aujourd'hui environ 70 000**, d'après une projection de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Notre collègue député Michel Raison a, de plus, fait valoir lors du débat en séance publique que cette population aurait de quatre-vingts à quatre-vingt-trois ans de moyenne d'âge.

La DGDDI estime que l'enjeu financier de l'extinction de l'exonération est limité : il s'agirait de 6 000 hectolitres d'alcool pur par an, ce qui représente **9 millions d'euros** de droit de consommation alloués en franchise annuellement.

En outre, cette estimation devrait probablement être **minorée d'au moins 50 %**. En effet, la suppression du « privilège » transférerait la population qui en est actuellement bénéficiaire vers le « demi-privilège » existant (c'est-à-dire le demi-tarif sur les 10 premiers litres d'alcool pur, *cf. supra*). Par ailleurs, la perte du « privilège » conduirait certains bénéficiaires à renoncer à la distillation.



Avec ces hypothèses, le coût annuel du dispositif proposé<sup>62</sup> représenterait **entre 3,5 et 4,5 millions d'euros au maximum pour le budget de l'Etat.**

**Décision de la commission : votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet article.**

---

<sup>62</sup> *La ministre du budget avait indiqué en séance que « le ministère est incapable de chiffrer cette mesure » lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale.*

#### ARTICLE 47

*(Art. L. 43 du code des postes et des communications électroniques)*

### **Financement du recueil et du traitement des réclamations des téléspectateurs relatives aux brouillages causés par les réseaux de la bande 800 MHz**

**Commentaire : le présent article instaure la prise en charge, par les opérateurs de téléphonie mobile titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences de la bande 800 MHz, des coûts de gestion par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) des réclamations relatives aux brouillages causés à la réception des services de la TNT.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### **A. L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (ANFR)**

#### **1. Les missions de l'Agence nationale des fréquences**

L'Agence nationale des fréquences est un **établissement public administratif**, dont la mission est d'assurer la **planification, la gestion de l'implantation des émetteurs**, le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences radioélectriques au profit des opérateurs de télécommunication et de l'audiovisuel, et la délivrance de certaines autorisations et certificats radios. En effet, **les autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques sont des autorisations d'occupation du domaine public hertzien**. A ce titre, l'ANFR prépare et soumet à l'approbation du Premier ministre, en application de l'article L. 41 du code des postes et des communications électroniques, la répartition des bandes de fréquences entre administrations et autorités affectataires<sup>63</sup>.

En outre, aux termes de l'article L. 43 du code des postes et télécommunications électroniques, elle « *recueille les réclamations et instruit les cas de brouillage de fréquences radioélectriques qui lui sont signalés* ».

Au surplus, elle **coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques** de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponible, et veille au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

---

<sup>63</sup> Un affectataire de bande de fréquences est un département ministériel ou une autorité administrative indépendante (AAI) ayant accès à une ou plusieurs bandes de fréquences pour des services spécifiques et pour son propre usage dans le cas d'un département ministériel, ou en vue de l'attribution de fréquences à des tiers dans le cas d'une AAI.

Enfin, **elle peut**, pour ce qui concerne le contrôle de l'utilisation des fréquences, et de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de ses missions, **procéder à des enquêtes** auprès des personnes physiques ou morales exploitant des équipements, des réseaux de communications électroniques, des installations radioélectriques ou fournissant des services de communications électroniques.

## **2. L'organisation de l'ANFR**

Sous la tutelle du **ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique**, l'ANFR compte près de 320 agents. Elle est organisée en cinq directions. Elle est en relation quotidienne avec les ministères et les autorités affectataires de fréquences, ainsi qu'avec les opérateurs et les industriels.

De plus, elle est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des administrations, notamment de celles qui sont attributaires de bandes de fréquences, du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ainsi que, pour au moins un tiers de ses membres, de personnalités choisies en raison de leurs compétences.

## **3. Les ressources de l'ANFR**

Aux termes du V de l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques, *« les ressources de l'ANFR comprennent la rémunération des services rendus, les revenus du portefeuille, les subventions publiques, ainsi que le produit des dons et legs »*.

En outre, l'agence perçoit, au bénéfice du Fonds de réaménagement du spectre, les contributions des personnes publiques ou privées versées à des fins de réaménagement du spectre.

### **B. LA BANDE 800 MHZ**

Les fréquences radioélectriques appartiennent au domaine de l'Etat.

Les **fréquences de la bande 790-862 MHz** (dite bande 800 MHz), actuellement occupées par les services audiovisuels analogiques, **seront libérées au terme de la transition vers la télévision numérique terrestre (TNT)**, à la fin de l'année 2011.

Elles ont été affectées aux communications électroniques dès 2007. **Les autorisations d'utilisation de fréquences**, dites « licences 4 G », dans cette bande, **seront délivrées aux opérateurs de téléphonie mobile** par l'Autorité de régulation des postes et des télécommunications électroniques (ARCEP), au **début de l'année 2012**.

La procédure d'attribution a été lancée par le Gouvernement en juin 2011. Les sociétés désirant obtenir un ou plusieurs des quatre blocs de fréquences (A, B, C et D) doivent déposer leur offre avant le 15 décembre 2011<sup>64</sup>. **La procédure permet l'attribution d'autorisations à quatre opérateurs de téléphonie mobile au maximum**. Elle est ouverte aux opérateurs de téléphonie mobile existants (Orange, SFR, Bouygues Telecom et Free mobile), ainsi qu'aux sociétés désirant devenir opérateurs de téléphonie mobile en France.

TNT			Téléphonie mobile (bande 800 MHz)									
774	782	790	791	801	806	811	821	832	842	848	852	862
canal	canal			stations terminaux	relais	vers			terminaux relais	vers	stations	
58	59	60		A	B	C	D		A	B	C	D
8	8	8	1	10	5	5	10	11	10	5	5	10

Source : DGCIS

NB : la dernière ligne indique la taille du bloc (en MHz)

### ***C. LES CONSÉQUENCES DE L'UTILISATION DES FRÉQUENCES DE LA BANDE 800 MHz***

L'utilisation des fréquences radioélectriques de la bande 800 MHz par les opérateurs mobiles est susceptible de **causer des brouillages à la réception de la TNT en dessous de 790 MHz**, en raison de la proximité des bandes de fréquences concernées.

Deux phénomènes principaux sont à l'origine de ces brouillages, qui se produiront quelle que soit la proximité du bloc de fréquences avec les canaux réservés à la TNT : d'une part, le débordement de la bande adjacente ; d'autre part, la saturation des récepteurs de télévision.

<sup>64</sup> Cette procédure de mise aux enchères résulte d'un arrêté du 14 juin 2011 relatifs aux modalités et aux conditions d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences dans les bandes 800 MHz et 2,6 GHz en France métropolitaine pour établir et exploiter un système mobile terrestre.

**Le nombre de foyers potentiellement concernés par un tel brouillage est estimé à 500 000 environ, sur toute la période de déploiement des réseaux mobiles. Le problème dépasse donc les capacités actuelles de gestion des réclamations des téléspectateurs par l'ANFR, qui traite aujourd'hui de l'ordre de 2 000 réclamations par an.**

D'après les informations transmises à votre rapporteure générale, cette estimation a été réalisée grâce aux études de l'ANFR portant sur les risques de brouillage de la télévision. Ces études complètent celles réalisées au niveau européen au sein de la CEPT<sup>65</sup>, et intègrent des résultats d'une expérimentation réalisée dans les environs de Laval début 2011.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article vise à **donner à l'Agence nationale des fréquences les moyens de gérer la recrudescence des réclamations** relatives à la réception des services de communication audiovisuelle à la suite du déploiement des réseaux mobiles de la bande 800 MHz.

Pour cela, il prévoit la **prise en charge, par les opérateurs de téléphonie mobile** titulaires de licences 4 G, des coûts de gestion par l'ANFR des réclamations relatives aux brouillages causés à la réception des services de la TNT.

### ***A. LA CRÉATION D'UNE TAXE AU PROFIT DE L'ANFR***

Le présent article insère un nouvel alinéa I *bis* après le I de l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques.

Le premier alinéa de ce I *bis* **crée une taxe**, dont le produit abondera l'ANFR, afin de couvrir les coûts qu'elle engagera pour le recueil et le traitement des réclamations des usagers de la TNT victimes des brouillages causés par la mise en service des licences 4 G.

### ***B. LA TAXE SERA ACQUITTÉE PAR LES TITULAIRES DES LICENCES 4 G SELON UNE CLÉ DE RÉPARTITION***

Le deuxième alinéa du I *bis* définit les modalités de répartition du produit global de la taxe entre ses redevables, « *dans la limite de deux millions d'euros par an* ».

D'après les informations transmises à votre rapporteure générale, **cette limite a été fixée à partir de l'expérience acquise dans le cadre du passage à la TNT**. En effet, pendant plusieurs années, le groupe d'intérêt public (GIP) France Télé Numérique s'est chargé de l'accompagnement des

---

<sup>65</sup> Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications.

télespectateurs afin de faciliter la transition de la télévision analogique vers la télévision numérique. L'expérience acquise par cette opération a permis à l'ANFR d'estimer le coût moyen de réception d'une réclamation et de son traitement, et de chiffrer ainsi un coût total plafond.

**Les opérateurs visés par la taxe sont les futurs titulaires d'autorisation d'utilisation de fréquences dans la bande 800 MHz, c'est-à-dire ceux qui seront retenus à l'issue de la procédure d'attribution précitée.**

**Les coûts** engagés par l'ANFR pour recueillir et traiter les réclamations des téléspectateurs liées aux brouillages causés par les réseaux du service mobile dans la bande 800 MHz **seront répartis entre les titulaires de chaque bloc de fréquences**, en fonction de la part de brouillages susceptible d'être causée par chacun des blocs.

**La clé de répartition des coûts entre les titulaires d'autorisations dans la bande 800 MHz sera définie par décret en Conseil d'Etat.** Cette clé correspond à la part des foyers qui seraient brouillés par le titulaire de chacun des blocs de fréquences s'il déployait seul son réseau, établie à partir des probabilités de brouillage résultant des études et expérimentations précitées. D'après les informations transmises à votre rapporteure générale, **il est prévu de fixer par décret la clé de répartition suivante :**

- 57 % des coûts pour le titulaire du bloc A (791-801 MHz et 832-842 MHz) ;

- 12 % des coûts pour les titulaires du bloc B (801-806 MHz et 842-847 MHz) et du bloc C (806-811 MHz et 847-852 MHz) ;

- 19 % des coûts pour le titulaire du bloc D (811-821 MHz et 852-862 MHz).

Le recouvrement de la taxe sera effectué par l'agent comptable de l'ANFR.

#### ***C. L'OBLIGATION D'INFORMATION RELATIVE À LA MISE EN SERVICE DES LICENCES 4 G***

Enfin, le troisième alinéa du I *bis* de l'article L. 43 créé par le présent article prévoit que **les titulaires de licences 4 G informeront** l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), en tant qu'attributaire des fréquences concédées aux opérateurs de téléphonie mobile, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en tant qu'attributaire des fréquences accordées aux opérateurs de communication audiovisuelle, et **l'ANFR, de la date effective de mise en service de chacune de leurs stations radioélectriques.**

L'exposé des motifs souligne en effet que cette information est « *essentielle à la définition de la cause des brouillages signalés à l'Agence* », qui pourra alors prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin et garantir la continuité de la réception des services de communication audiovisuelle.

Le dernier alinéa du présent article est une **disposition de coordination**, qui complète la liste des ressources de l'ANFR par la mention de la taxe créée.

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

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général. Celui-ci **précise les modalités de recouvrement de la taxe due par les opérateurs de téléphonie mobile à l'ANF**, notamment la date à laquelle la contribution devra être acquittée par les opérateurs.

L'exposé des motifs de l'amendement explique ainsi que « *cette taxe ne pourra être liquidée qu'en début d'année suivant celle au titre de laquelle elle est due, car son assiette repose sur les dépenses engagées au cours de l'année par l'Agence pour traiter les réclamations de brouillage* ».

A cette fin, l'amendement introduit par l'Assemblée nationale propose une **nouvelle rédaction de la dernière phrase du deuxième paragraphe du I bis créé par l'article 47** : « *les redevables acquittent en début d'année la taxe due au titre de l'année civile précédente auprès de l'agent comptable de l'Agence nationale des fréquences, dans un délai de trente jours à compter de l'émission du titre de recettes correspondant à la liquidation de la taxe* ».

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

Cet article porte une disposition d'ordre technique, qui ne pose pas de problème particulier, dans la mesure où, d'après les informations transmises à votre rapporteure générale, **les opérateurs de téléphonie mobile ont été consultés sur la future taxe**.

En effet, deux réunions de concertation entre les pouvoirs publics et les opérateurs de téléphonie mobile ont eu lieu le 13 juillet et le 26 septembre 2011. Elles ont permis d'échanger autour du projet de dispositif envisagé et de le faire évoluer.

Il en est ressorti que **les opérateurs comprennent l'objectif de cette taxe au montant modéré, et qu'ils n'ont pas manifesté d'opposition à la prise en charge du recueil et du traitement des réclamations des téléspectateurs de façon centralisée par l'ANFR.**

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



*ARTICLE 47 bis (nouveau)*  
*(Art. 275 du code des douanes)*

**Taux réduit de taxe poids lourds dans la région Bretagne**

**Commentaire : le présent article a pour objet de porter de 25 % à 40 % la réduction du taux de l'éco-redevance poids lourds applicable aux régions périphériques qui ne disposent pas d'une autoroute à péage, soit à la région Bretagne.**

**I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE POIDS LOURDS**

***A. LE CADRE JURIDIQUE ET LES OBJECTIFS DE LA TAXE***

L'article 153 de la loi de finances pour 2009<sup>66</sup> a introduit une taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « taxe poids lourds » (TPL) ou « éco-redevance poids lourds », qui devrait entrer en vigueur sur le territoire national **courant 2013** après avoir fait l'objet d'une expérimentation en Alsace, celle-ci ayant été reportée à l'été 2012.

Ce dispositif techniquement et juridiquement complexe s'insère dans un **contrat de partenariat public-privé, dont le titulaire, Autostrade per l'Italia**, a été désigné par le ministère chargé des transports le 14 janvier 2011. Après quelques péripéties<sup>67</sup>, **le contrat a été signé le 20 octobre.**

Le dispositif de TPL est codifié aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes, et l'expérimentation en Alsace à l'article 285 *septies* du même code.

Cette taxe a pour **objectifs** :

- d'externaliser et réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises, et de favoriser le report modal sur le fret ferroviaire ;
- de mieux faire payer les coûts d'investissement et d'exploitation du réseau routier par les poids-lourds, quelle que soit leur nationalité ;
- de rationaliser à terme le transport routier sur les moyennes et courtes distances ;

---

<sup>66</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>67</sup> A la suite d'une requête déposée par un candidat non retenu, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a prononcé le 8 mars 2011 une ordonnance d'annulation de la procédure de passation du marché. L'Etat s'est pourvu en cassation le 22 mars et le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance par une décision du 24 juin 2011.

- et de dégager une ressource pérenne pour l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), en lui affectant la fraction de la taxe relevant du réseau routier national.

La fraction revenant à l'AFITF s'élèverait à environ **790 millions d'euros sur un produit brut estimé à 1,24 milliard d'euros** en année pleine, sur la base d'un taux moyen de 12 centimes par kilomètre. Le solde est constitué de la rémunération du prestataire par l'Agence (290 millions d'euros, dont 50 millions d'euros de TVA) et du produit revenant aux collectivités locales concernées par un report de trafic sur le réseau local (160 millions d'euros).

### ***B. L'ASSIETTE ET LE TAUX DE LA TAXE***

L'assiette de la taxe est constituée des véhicules de transport de marchandises d'un **poids supérieur ou égal à 3,5 tonnes** (douze tonnes s'agissant de l'expérimentation en Alsace) et inférieur à 44 tonnes, qui utilisent des itinéraires routiers métropolitains **alternatifs à des autoroutes à péage**, relevant du domaine public routier national non concédé<sup>68</sup> ou appartenant aux collectivités territoriales<sup>69</sup>, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Les 190 km de voies du dispositif expérimental en Alsace (dont 135 km du réseau national) ont ainsi été arrêtés par un décret du 18 décembre 2009<sup>70</sup>. La liste des itinéraires du réseau routier national **exonérés pour faible trafic** a été fixée par un décret du même jour<sup>71</sup>, et celle des **itinéraires du réseau routier local soumis à la taxe** par un décret du 27 juillet 2011<sup>72</sup>. La longueur totale du réseau soumis à la TPL pourrait ainsi être comprise **entre 12 000 et 15 000 km**, dont environ 10 500 km relevant du réseau national.

Le fait générateur est le franchissement d'un **point de tarification**<sup>73</sup>, et l'assiette de la taxe est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule. Aux termes du 3 de l'article 275 du code des douanes, le **taux kilométrique de la taxe est compris entre 0,025 euro et**

---

<sup>68</sup> A l'exception des sections de routes et autoroutes soumises à péages et des itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen et sur lesquels le niveau de trafic des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est « particulièrement bas ».

<sup>69</sup> Lorsqu'elles supportent ou sont susceptibles de supporter un **report significatif de trafic** en provenance des voies taxées.

<sup>70</sup> Décret n° 2009-1589 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises.

<sup>71</sup> Décret n° 2009-1588 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier national non soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

<sup>72</sup> Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

<sup>73</sup> Le réseau concerné est découpé en sections de tarification d'une longueur maximum de 15 km. A chaque section est associé un point de tarification, l'une et l'autre étant définis par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

**0,20 euro par essieu et par kilomètre.** Il est modulé en fonction de la catégorie du véhicule (correspondant à son nombre d'essieux et à son poids total autorisé en charge), de la classe d'émission de CO<sub>2</sub> et du niveau de congestion de la section de tarification.

Le 2 de l'article 275 précité dispose que **les taux sont réduits de 25 %** pour les régions comportant **au moins un département métropolitain classé dans le décile le plus défavorisé** selon le critère communautaire de « **périphéricité** », apprécié au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

La liste de ces départements a été fixée par un **décret du 2 mars 2011**<sup>74</sup>. Les trois régions périphériques sont ainsi **l'Aquitaine, la Bretagne et Midi-Pyrénées**, et les dix départements concernés sont **l'Aveyron, le Finistère, le Gers, la Gironde, les Landes, le Lot-et-Garonne, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées et le Tarn**.

Cette réduction de taux a vocation à **compenser le handicap de compétitivité résultant de la TPL pour ces territoires** enclavés, excentrés ou offrant peu d'alternatives à un réseau routier taxé, dont la desserte serait donc plus coûteuse pour les transporteurs routiers, au détriment du tissu économique local.

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

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Pierre Méhaignerie et Marc Le Fur, avec l'avis de sagesse du Gouvernement, **relève à 40 % la réduction du taux de TPL pour la région périphérique de Bretagne**.

Il complète ainsi le 2 de l'article 275 du code des douanes, précité, par un alinéa qui dispose que la réduction du taux de TPL est portée à 40 % pour les régions qui ne disposent pas d'autoroute dont l'usage fait l'objet d'un péage, conformément aux dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui prévoit que l'usage des autoroutes est « *en principe* » gratuit<sup>75</sup>. Les départements concernés sont *de facto* ceux de la région Bretagne, l'Aquitaine et Midi-Pyrénées étant au moins partiellement traversées par des autoroutes concédées à péage<sup>76</sup>, non soumises à la TPL.

---

<sup>74</sup> Décret n° 2011-233 du 2 mars 2011 relatif à la liste des départements prévus au 2° de l'article 275 du code des douanes.

<sup>75</sup> Il dispose également que « toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'Etat un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure.

« En cas de délégation des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. »

<sup>76</sup> En particulier une portion de l'ex RN 10 en Aquitaine, désormais concédée sous le nom d'A 63, ou l'autoroute A 61 en Midi-Pyrénées.

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

Cette réduction supplémentaire de taux de la TPL est motivée par les **spécificités économiques et géographiques de la région Bretagne** et avait été annoncée par le Premier ministre François Fillon lors d'un déplacement en Bretagne le 20 octobre dernier. Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a ainsi considéré, à l'occasion des débats en séance à l'Assemblée nationale, que la Bretagne est « *la plus périphérique des régions périphériques* ». Pierre Méhaignerie a également fait valoir que le poids de l'industrie agro-alimentaire dans cette région induit des charges de transport disproportionnées par rapport au PIB local<sup>77</sup>.

**La Bretagne se distingue également par la gratuité de ses autoroutes**, depuis que le général de Gaulle, avec le Plan routier breton du 9 octobre 1968, a accédé à la demande d'une gratuité du réseau au titre du désenclavement. De fait, cette région est desservie non par des autoroutes au sens strict mais par des **voies rapides**, limitées à 110 km/h.

Pour autant, on ne peut considérer que cette gratuité compense le surcoût de TPL lié à la position géographique et aux structures économiques de la Bretagne. En effet, le coût de sa desserte par des poids lourds ne doit pas être envisagé à l'aune du seul territoire breton, mais de la **position excentrée de la région en France et en Europe**, qui implique de longs trajets. La réduction supplémentaire de taux permet donc de **diminuer le coût marginal** du transport sur le dernier segment du parcours et de rétablir un certain équilibre par rapport aux autres régions métropolitaines.

Le coût de cette réduction, d'environ 16 millions d'euros, serait supporté par le principal bénéficiaire de la TPL, soit l'**AFITF**.

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

---

<sup>77</sup> Selon un document de la Cellule économique régionale des transports d'Aquitaine de décembre 2009, la TPL conduirait à augmenter le coût du transport routier de marchandises de 1,8 % en Aquitaine, **la hausse la plus forte étant de 4,4 % en Bretagne**, et la plus faible de 1 % en Languedoc Roussillon.

*ARTICLE 47 ter (nouveau)*  
(Art. L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales)

**Elargissement du champ du versement transport  
aux communes touristiques de moins de 10 000 habitants**

**Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, a pour objet d'étendre le « versement transport », au taux plafond de 0,55 % de la masse salariale, aux communes touristiques de moins de 10 000 habitants.**

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU VERSEMENT TRANSPORT**

### ***A. LE PRINCIPE, LE CHAMP ET L'ASSIETTE***

Instauré par la loi du 12 juillet 1971<sup>78</sup> et initialement conçu comme un prélèvement obligatoire dans la seule région Ile-de-France, le versement destiné aux transports en commun, plus communément appelé « versement transport » (VT), a ensuite été étendu par la loi du 11 juillet 1973<sup>79</sup> aux autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) de province de plus de 300 000 habitants.

Le seuil minimal de population a été successivement abaissé à 100 000, 30 000 puis 20 000 habitants, pour être finalement fixé à **10 000 habitants** par la loi du 13 décembre 2000<sup>80</sup> dite « SRU ». Hors région Ile-de-France, le VT est toujours **lié à la création d'un périmètre de transports urbains (PTU)** par l'AOTU. Il est régi par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le VT n'est pas systématique mais, aux termes de l'article L. 2333-66 du CGCT, **institué par délibération** de l'AOTU, c'est-à-dire du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dans les limites de son PTU. Il est une taxe sur les **employeurs** locaux, dans la mesure où il constitue une contrepartie aux services de transport urbain que fournit l'AOTU, qui favorisent l'accessibilité des salariés à leur lieu de travail. Il est dès lors assis sur la **masse salariale des**

---

<sup>78</sup> Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 sur le versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne.

<sup>79</sup> Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.

<sup>80</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

## **établissements des entreprises privées et des administrations publiques employant au moins dix salariés<sup>81</sup>.**

Son **recouvrement** est assuré par l'URSSAF pour les employeurs qui lui versent tout ou partie des cotisations patronales dont ils sont redevables, ou par l'organisme chargé du recouvrement de la part patronale d'assurance maladie pour les autres employeurs.

Le VT est dédié au **financement des transports publics urbains** relevant du PTU et d'autres services de transports publics qui en constituent le prolongement, dans le cadre d'un contrat passé avec l'AOTU. Aux termes de l'article L. 2333-68 de ce code, il est ainsi « *affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre des transports urbains, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation des transports urbains. Le versement est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun-vélo* ».

### **B. LES DIFFÉRENTS TAUX APPLICABLES**

L'article L. 2333-67 du CGCT prévoit un **taux plafond progressif en fonction de la population** de la commune ou du territoire couvert par l'EPCI, à l'intérieur duquel le tarif du VT peut être fixé, par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public. Les taux plafonds applicables sont les suivants :

#### **Taux plafond du versement de transport selon la taille de la collectivité (hors majoration et modulation éventuelles)**

<b>Population de la commune ou du territoire de l'EPCI</b>	<b>Plafond de droit commun</b>	<b>Plafond applicable lorsque l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre</b>
10 000 à 100 000	0,55 %	-
50 000 à 100 000		0,85 % (1)
Plus de 100 000	1 %	1,75 % (infrastructure en mode routier ou guidé) (1)

(1) : Si les travaux n'ont pas commencé dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du VT, le taux plafond applicable à compter de la sixième année est celui de droit commun (0,55 % ou 1 %).

<sup>81</sup> A l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social.

En Ile-de-France, lorsque l'atteinte ou le dépassement du seuil de dix salariés résulte d'un accroissement de l'effectif, les employeurs sont dispensés pendant trois ans du versement. Le montant du VT est ensuite réduit de 75 %, 50 % puis 25 % pour chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

Ces taux plafond peuvent être **majorés de 0,05 %** dans les communautés de communes et communautés d'agglomération. Cette faculté est également ouverte aux communautés urbaines, aux métropoles et aux AOTU auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une métropole, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes.

Inversement, l'AOTU peut **réduire**, pendant une durée maximale de cinq ans, le taux du VT sur le territoire des communes nouvellement incluses à la faveur d'une **extension du PTU**.

Le 1° de l'article L. 2333-64 prévoit également l'imposition des personnes physiques ou morales employant plus de neuf salariés dans une commune ou une communauté de communes **dont la population est inférieure à 10 000 habitants et dont le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques** au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme<sup>82</sup>. L'article L. 2333-67 dispose par ailleurs que dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées touristiques, le taux applicable peut être **majoré de 0,2 %**. Cette disposition n'est toutefois pas applicable lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants puisqu'il n'est prévu aucun plafond de base.

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

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, avec l'avis défavorable du Gouvernement et de la commission des finances, propose de **créer un versement transport dans les communes touristiques de moins de 10 000 habitants**.

Il modifie ainsi l'article L. 2333-67 du CGCT, précité, pour prévoir que dans les communes et les établissements publics compétents pour l'organisation des transports urbains dont la population est inférieure à 10 000 habitants et dont le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques, le taux du versement est fixé dans la limite de **0,55 %** des salaires.

Ce plafond vient donc **compléter la majoration de 0,2 %** précitée, applicable aux plafonds des territoires dont la population est **supérieure à 10 000 habitants** et qui comprennent une ou plusieurs communes touristiques.

---

<sup>82</sup> *Cet article dispose que « les communes qui mettent en œuvre une politique du tourisme et qui offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente, ainsi que celles qui bénéficient au titre du tourisme (...) de la dotation supplémentaire ou de la dotation particulière identifiées au sein de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, peuvent être dénommées communes touristiques ».*

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

Ainsi que nos collègues députés à l'origine du présent article l'ont précisé, ce VT **ne fait que traduire un engagement formulé dans la loi « Grenelle II<sup>83</sup> »**. De fait, son article 55 a complété l'article L. 2333-64 du CGCT pour assujettir les personnes morales situées dans les communes touristiques de moins de 10 000 habitants, ainsi qu'il a été précisé *supra*, mais il n'avait pas fixé de plafond de taux, rendant la mesure inapplicable.

Cette extension du VT assurerait donc la cohérence des engagements pris dans le Grenelle de l'environnement et la prise en compte de la spécificité touristique des communes, que leur population soit inférieure ou supérieure à 10 000 habitants.

De même, la **progressivité** du VT des communes touristiques serait préservée, compte tenu de la majoration applicable au-delà de 10 000 habitants. Le taux serait ainsi de 0,55 % pour les territoires inférieurs à 10 000 habitants, 0,75 % entre 10 000 et 100 000 habitants, et 1,2 % au-delà (hors majorations pour modes de transport en site propre).

Pour autant, **cette mesure tend aussi à s'éloigner un peu plus de la logique du VT**, qui était originellement dédié à l'Ile-de-France et dont la justification repose sur la meilleure accessibilité des salariés à leur lieu de travail. Elle est également susceptible de concerner avant tout les communes isolées, par exemple en montagne, ce qui peut contrevenir à l'objectif du VT, qui est de financer les **transports urbains**. Certes, le VT est juridiquement un « *versement destiné aux transports en commun* », mais il reste tributaire d'un périmètre de transport urbain.

Enfin, ainsi que le rapporteur général du budget, Gilles Carrez, l'a souligné en séance à l'Assemblée nationale, cet élargissement du périmètre du VT contribuerait à **alourdir les charges** pesant sur les PME locales de dix salariés et plus et sur les « *petites activités* » des communes touristiques.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet article.**

---

<sup>83</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.



*ARTICLE 47 quater (nouveau)*  
*(Art. 1464 A du code général des impôts)*

**Exonération de CFE pour les spectacles musicaux et de variétés**

**Commentaire :** le présent article, inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale, tend à ajouter les spectacles musicaux et de variétés à la liste des spectacles vivants pouvant être exonérés, sur décision de la commune ou de l'établissement intercommunal, de cotisation foncière des entreprises (CFE).

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 1464 A du code général des impôts dispose « *que les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, par une délibération de portée générale [...], exonérer de cotisation foncière des entreprises :*

« 1° Dans la limite de 100 %, les entreprises de spectacles vivants relevant des catégories ci-après :

« a) les théâtres nationaux ;

« b) les autres théâtres fixes ;

« c) les tournées théâtrales et les théâtres démontables exclusivement consacrés à des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique ;

« d) les concerts symphoniques et autres, les orchestres divers et les chorales ;

« e) les théâtres de marionnettes, les cabarets artistiques, les café-concerts, les music-halls et cirques à l'exclusion des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ».

Par ailleurs, l'article 1586 *nonies* du même code prévoit que les entreprises exonérées de CFE sont également exonérées de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour la fraction de valeur ajoutée « *taxée au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

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

A l'initiative de nos collègues députés **Richard Dell'Agnola, Patrice Martin-Lalande, Marie-Josée Roig et Muriel Marland-Militello**, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement, le présent article additionnel tendant à **ajouter les « spectacles musicaux et de variétés » aux entreprises de spectacles vivants listées par l'article 1464 A précité**. Ces entreprises pourront donc être exonérées de CFE – et, corrélativement, de CVAE – par décision d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération prévue par le présent article est **facultative**. Elle ne pèserait donc que sur les budgets locaux des collectivités décidant cette exonération.

Néanmoins, comme le soulignait avec raison notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, *« cette mesure créerait une inégalité [...] La collectivité locale riche se permettra évidemment de voter l'exonération parce qu'elle en a les moyens, mais celle qui est pauvre ne pourra pas se passer de la recette. Il y aura donc une inégalité territoriale entre les riches qui pourront exonérer et se faire bien voir et les pauvres qui, malheureusement, doivent compter sur l'intégrité de leurs recettes »*.

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

*ARTICLE 47 quinquies (nouveau)*  
*(Art. 1518 bis du code général des impôts)*

**Actualisation des valeurs locatives en 2012**

**Commentaire : le présent article propose de fixer les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales, pour 2012, à 1,018, soit un niveau très proche de l'hypothèse retenue pour l'inflation dans le cadre du présent projet de loi de finances.**

La valeur locative cadastrale, qui sert de base aux impôts directs locaux, est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, les articles 1516, 1518 et 1518 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoient :

- tous les six ans, une révision générale ;
- tous les trois ans, une actualisation ;
- chaque année, une revalorisation.

En l'absence de révision générale effective des valeurs locatives et d'actualisation, les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année, depuis 1981, en loi de finances.

Cette actualisation des valeurs locatives cadastrales est traditionnellement réalisée par voie d'amendement au projet de loi de finances initiale pour l'année *n* ou au projet de loi de finances rectificative de l'année *n - 1*.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, à l'initiative de nos collègues Gilles Carrez, rapporteur général, Dominique Baert, Michel Bouvard et Laurent Hénart.

Il tend à revaloriser de 1,8 % les bases de la fiscalité locale à un taux identique pour les propriétés non bâties, les immeubles industriels et les autres propriétés bâties.

L'assiette des impôts directs locaux croîtra ainsi à un rythme comparable à celui de l'inflation, tandis que les recettes fiscales de l'Etat tendent plutôt à évoluer comme le produit intérieur brut en valeur.

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

*ARTICLE 47 sexies (nouveau)*  
*(Art. 1519 et 1587 du code général des impôts)*

**Majoration des tarifs des redevances communale et départementale des mines relatives à l'extraction d'or**

**Commentaire : le présent article propose de majorer les tarifs des redevances communale et départementale des mines sur l'extraction d'or.**

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

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de sa commission des finances** visant :

- à majorer de **41,9 euros à 125,7 euros** le tarif par kilogramme d'or contenu de la **redevance communale** des mines ;

- à faire passer ce tarif de **8,34 euros à 25,02 euros** s'agissant de la **redevance départementale** des mines.

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

Les majorations proposées par le présent article **multiplient par trois les tarifs des redevances communale et départementale** des mines actuellement applicables à l'extraction d'or, perçues essentiellement par les communes aurifères et par le département de Guyane.

**Ces hausses sont justifiées par celle du cours de l'or**, dont le prix au kilo se négociait aux alentours de 10 000 euros en 2005 et a aujourd'hui dépassé les 40 000 euros.

En outre, cette hausse contribuera à répondre aux **très importants besoins des collectivités territoriales guyanaises en matière d'investissement** et à leurs difficultés financières.

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

*ARTICLE 47 septies (nouveau)*  
*(Art. 1522 bis [nouveau] du code général des impôts)*

**Modalités de mise en place d'une part variable incitative de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères**

**Commentaire : le présent article propose de préciser les conditions dans lesquelles les collectivités pourraient mettre en place une part variable incitative au sein de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La tarification incitative consiste à moduler le coût du service public d'enlèvement des déchets en fonction des quantités produites par les ménages.

Elle s'effectue soit à la pesée soit à la levée.

La **pesée** permet de connaître très précisément la quantité de déchets jetée par chaque ménage mais elle coûte cher aux communes en investissement et fonctionnement et peut développer des comportements inciviques, sources d'éventuelles contestations.

La **levée** s'impose comme un critère plus vertueux. Elle amène le citoyen à présenter son bac seulement quand il est plein et engendre ainsi des économies de collecte.

L'article 46 de la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** fixe comme objectif national au Gouvernement, en matière de déchets, de créer un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales compétentes d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés.

Cet article précise que la **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative** devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets.

L'introduction d'une tarification incitative ne constitue **pas une difficulté particulière** lorsque la collectivité finance son service d'élimination des déchets par une **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**. En effet, la redevance incitative ne constitue qu'une variante de la REOM, prévue à l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales. Elle est d'ores et déjà mise en place par un nombre croissant de collectivités.

Il n'en est pas de même lorsque la collectivité a choisi le financement par la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**. En effet, la TEOM étant assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), son assiette n'a pas de rapport direct avec le service et le contribuable ne perçoit pas le lien avec le service rendu.

Une **expérimentation de la part variable** dans la TEOM est toutefois organisée par la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II ». Dans son article 195, celle-ci permet aux personnes publiques disposant de la compétence d'élimination des ordures ménagères d'instaurer à titre expérimental, **pendant une durée de cinq ans** à compter de la publication de la loi, une TEOM composée d'une part variable, sur tout ou partie de leur territoire.

**Article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 « Grenelle II »**

« En application de l'article 37-1 de la Constitution, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets.

« Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents. Dans le cas d'une habitation collective, la personne chargée de sa gestion est considérée comme l'utilisateur du service public des déchets ménagers et procède à la répartition de la part variable entre ses occupants. »

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

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis de **sagesse du Gouvernement**, à l'initiative de notre collègue Bertrand Pancher.

Il tend à fixer les modalités techniques de mise en oeuvre de la part variable incitative dans le cadre de la TEOM et insère à cette fin un **article 1522 bis dans le code général des impôts**.

Le **paragraphe I du texte** proposé précise que la **part incitative** est assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée **en volume, en poids ou en nombre d'enlèvement**. Le tarif de la part incitative est fixé chaque année de manière à ce que son produit soit compris **entre 20 et 45 % du produit total de la taxe**. Enfin, à défaut d'une connaissance individuelle de la quantité de déchets produits au sein d'un ensemble de locaux, la répartition est faite au prorata de la valeur locative foncière retenue pour l'établissement de la TEOM.

Le **paragraphe II du texte proposé** prévoit qu'en vue de l'établissement de l'avis d'imposition, la collectivité qui applique la part incitative doit transmettre aux services fiscaux, avant le 31 mars de l'année d'imposition, le montant en valeur absolue de la part incitative par local au cours de l'année précédente.

Le **paragraphe III du texte proposé** écarte, pour la part incitative, l'application des dispositions spécifiques aux cas de vacance ainsi que celles permettant l'emploi d'un barème indiciaire tenant compte de la valeur locative réelle des immeubles et des conditions de leur occupation.

Le **paragraphe IV du texte proposé** prévoit que le contentieux de l'assiette est instruit par la collectivité bénéficiaire de la part incitative.

Le présent article procède également à **deux ajouts** aux articles 1636 B *undecies* et 1639 A *bis* du CGI.

Ils prévoient respectivement :

- que le vote du tarif s'effectue dans les conditions habituelles de délai et que le produit de la taxe ne peut, la première année de mise en application de la part incitative, dépasser le produit de l'année antérieure ;

- qu'en cas de rattachement d'une commune ou d'un EPCI ne faisant pas application de la part incitative, à un EPCI appliquant ce mécanisme, l'application générale de la part incitative peut être reportée à la deuxième année qui suit celle du rattachement.

La rédaction proposée a, enfin, été complétée par **un sous-amendement** de notre collègue député François Brottes afin de prévoir qu'à « *titre transitoire et pendant une durée de 5 ans maximum, la part incitative peut être calculée proportionnellement au nombre de personnes composant le foyer* ». Ce dispositif est censé atténuer pour les familles, au moins dans un premier temps, les conséquences du passage à la tarification incitative qui risque d'entraîner des charges supérieures.

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

Votre rapporteure générale comprend l'impatience de certains élus pour mettre en place une part incitative dans leur TEOM. Elle connaît également les interrogations et les craintes qui s'expriment sur la fiabilité de techniques nouvelles, sur les conséquences sociales de tels dispositifs, leur degré d'acceptabilité par les populations et leur adaptation aux caractéristiques des territoires et de l'habitat.

Dans ce contexte, le caractère « précipité » de l'amendement, même si son texte a été travaillé entre les services du ministre de l'environnement, les associations spécialisées et les représentants des élus, a été relevé à la fois par nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Jacques Pélissard et par le Gouvernement.

Il n'apparaît pas possible de disposer dans les délais contraints de l'examen d'une loi de finances du recul indispensable pour l'adoption d'un texte techniquement et politiquement satisfaisant.

En application d'un principe de prudence, l'expérimentation n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation, votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption du présent article.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet article.**



*ARTICLE 47 octies (nouveau)*  
*(Art. 1639 quater du code général des impôts)*

**Modalités fiscales d'intégration d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle**

**Commentaire :** le présent article propose de permettre, lors de l'intégration d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, le lissage sur une période maximale de douze ans de l'entrée en vigueur dans la commune nouvellement rattachée des taux additionnels de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des entreprises votés par l'établissement public de coopération intercommunale.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Lors du **rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle (FA)**, le IV de l'article 1638 *quater* du code général des impôts dispose que l'organe délibérant de l'EPCI à FA « *vote les taux de taxe d'habitation, de foncier bâti, de foncier non bâti et de cotisation foncière des entreprises dans les conditions prévues à l'article 1636 B sexies* », avec pour seule contrainte de respecter les règles de liaison et de plafonnement des taux usuellement applicables.

Il résulte de cette disposition que, **dès la première année d'intégration d'une commune à un EPCI à FA, les taux de fiscalité directe locale votés par la commune concernée sont majorés des taux votés par l'EPCI au titre de la fiscalité additionnelle.**

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis favorable du Gouvernement**, un **amendement de sa commission des finances** prévoyant la **possibilité, en cas de rattachement d'une commune à un EPCI à FA**, par délibérations concordantes de l'organe délibérant du groupement et du conseil municipal de la commune concernée, **de lisser sur une période maximale de douze ans l'application des taux additionnels votés par l'EPCI.**

Le dispositif prévoit que l'application des taux votés par l'EPCI se ferait de manière progressive, par fractions égales chaque année.

En outre, cette disposition ne serait pas applicable lorsque le rapport entre les taux votés par l'EPCI et les taux votés par le conseil municipal l'année du rattachement de la commune est inférieur à 10 %.

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

**L'application immédiate à une commune nouvellement rattachée des taux de fiscalité additionnelle votés par l'EPCI à FA peut bloquer des projets d'intégration de communes à ces groupements.** C'est notamment le cas lorsque la commune concernée dispose de bases fiscales importantes et pratiquait des taux de fiscalité directe locale relativement faibles. Elle ne peut alors réduire ses taux communaux à due concurrence des taux additionnels applicables la première année suivant son rattachement.

Dans le **contexte actuel d'achèvement de la carte intercommunale**, cet obstacle risque de bloquer les nécessaires modifications de périmètre des EPCI à FA.

**Le présent article** répond à des problèmes effectivement rencontrés par certaines collectivités et devrait faciliter le rattachement de communes disposant de bases fiscales importantes à des EPCI à FA. Le dispositif proposé se contente d'appliquer aux taux additionnels de taxe d'habitation, de taxes foncières et de cotisation foncière des entreprises un mécanisme similaire à celui, déjà éprouvé, applicable pour le lissage des taux de cotisation foncière des entreprises en cas de rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

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

*ARTICLE 47 nonies (nouveau)*  
*(Art. L. 135 B du livre des procédures fiscales)*

**Communication aux collectivités territoriales des informations déclarées  
par le redevable intervenant dans le calcul de la cotisation sur la valeur  
ajoutée des entreprises**

**Commentaire : le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales d'obtenir des services fiscaux l'ensemble des informations déclarées par le redevable intervenant dans le calcul des impôts directs locaux, notamment les effectifs salariés utilisés pour la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales prévoit notamment que **l'administration fiscale est tenue de transmettre aux collectivités territoriales** et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre **« le montant par impôt et par redevable des impôts directs non recouverts par voie de rôle perçus à leur profit »**.

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec les **avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement**, un amendement présenté par nos collègues députés Alain Rousset et Victorin Lurel visant à compléter cette rédaction en précisant que **l'administration fiscale transmet également « l'ensemble des informations déclarées par le redevable intervenant dans le calcul du montant [des impôts directs], notamment les effectifs salariés »**.

L'objectif de cet ajout est, en particulier, **que les collectivités territoriales puissent disposer des éléments déclarés par l'entreprise pour le calcul de la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, c'est-à-dire la répartition territoriale de ses effectifs salariés et les surfaces de ses établissements.

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

Il semble que **certains services fiscaux émettent des doutes** sur la légalité de la transmission aux collectivités territoriales des critères servant à la répartition à leur profit du produit de la CVAE.

Dans ces conditions, **le présent article apparaît bienvenu** et sécurisera l'accès des collectivités territoriales à ces informations déterminantes, s'agissant d'un impôt perçu en leur faveur.

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

*ARTICLE 47 decies (nouveau)*  
(Art. L. 135 B du livre des procédures fiscales)

**Communication des informations fiscales entre collectivités territoriales**

**Commentaire :** le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements dotés de fiscalité propre de se transmettre entre elles des informations fiscales portant sur leurs produits d'impôts.

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales prévoit notamment que **l'administration fiscale est tenue de transmettre aux collectivités territoriales** et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre « *le montant par impôt et par redevable des impôts directs non recouverts par voie de rôle perçus à leur profit* ».

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec les **avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement**, un amendement présenté par nos collègues députés Alain Rousset et Victorin Lurel visant à compléter cet article en précisant que « *les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale peuvent se communiquer entre eux des informations fiscales sur leurs produits d'impôts* ».

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

Le présent article, complémentaire de l'article 47 *nonies*, vise en particulier à permettre aux collectivités de **croiser les informations dont elles disposent s'agissant des critères de répartition de la CVAE**. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, cela permettra d'analyser le degré d'interdépendance du produit d'une collectivité avec ceux d'autres territoires.

En outre, cette mesure **facilitera la coopération fiscale au sein des établissements publics de coopération intercommunale**.

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

*ARTICLE 47 undecies (nouveau)*  
*(Art. 30-1 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986)*

**Suppression du préfinancement des dépenses de réaménagement des fréquences par l'Etat**

**Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer le principe du préfinancement par l'Etat des dépenses de réaménagement des fréquences liées à l'ouverture de nouvelles chaînes de télévision.**

**I. LE FINANCEMENT DES RÉAMÉNAGEMENTS DE FRÉQUENCE ASSOCIÉS AU PASSAGE À LA TNT**

***A. LE PASSAGE À LA TNT***

En 2002, en vue de l'introduction de la télévision numérique terrestre (TNT), le législateur a mis en place un **dispositif de préfinancement** des frais de réaménagement du spectre hertzien. En effet, ces travaux étaient nécessaires pour dégager de nouvelles fréquences pour la diffusion des nouvelles chaînes de la TNT.

L'article 70 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative a donc introduit ce dispositif à l'article 30-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. **Le principe est que les bénéficiaires des nouvelles chaînes doivent financer les travaux, l'Etat acceptant d'en avancer le coût.**

Avant le passage à la télévision numérique terrestre (TNT), il existait six chaînes historiques. Avec la TNT, le paysage audiovisuel s'est élargi, passant de **six à dix-neuf chaînes**.

***B. UN NOUVEL APPEL À CANDIDATURE POUR SIX CHAÎNES SUPPLÉMENTAIRES***

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a lancé le 18 octobre dernier un appel à candidature pour **l'ouverture de six nouvelles chaînes sur la TNT**. Les chaînes retenues seront connues au printemps.

Or, pour que ces dernières puissent bénéficier d'une couverture nationale, **des travaux de réaménagement du spectre hertzien seront nécessaires, dont le coût global est estimé à 35 millions d'euros.**

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

Le présent article a pour objet de **revenir sur le principe selon lequel l'Etat préfinance les travaux de réaménagement du spectre hertzien** liés au passage à la TNT. En outre, il prévoit que **ces travaux seront désormais financés par l'ensemble des chaînes autorisées par le CSA**, et non plus seulement par les nouveaux entrants.

Il modifie en conséquence le second alinéa du IV de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, désormais ainsi rédigé : *« Les éditeurs des services de communication audiovisuelle diffusés par voie hertzienne terrestre, titulaires d'une autorisation d'usage de la ressource radioélectrique délivrée sur la base du présent article ou d'un droit d'usage en vertu de l'article 26, supportent le coût des réaménagements des fréquences nécessaires à la diffusion des services de communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent alinéa ».*

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Le contexte a changé depuis les débuts du passage à la TNT.** A l'époque, le préfinancement des travaux par l'Etat se justifiait, dans la mesure où l'on ne comptait que six chaînes historiques. Le préfinancement des travaux aurait donc constitué un lourd fardeau pour celles-ci.

En revanche, **le préfinancement des frais de réaménagement liés au nouvel appel à candidature, qui sera supporté par les dix-neuf chaînes existant actuellement, devrait permettre d'en lisser le coût pour chacune d'entre elles.** De plus, au final, le coût des travaux sera effectivement acquitté par vingt-cinq chaînes (les dix-neuf actuelles + les six nouvelles). Étant donné que la plupart des groupes audiovisuels vont se porter candidat pour l'attribution de l'une des nouvelles chaînes, il ne paraît pas choquant de leur faire prendre en charge les frais liés au réaménagement des fréquences, qui leur profitera indirectement.

**Toutefois, certains groupes comme Arte France, les chaînes locales ou les chaînes parlementaires ne tireront aucun bénéfice de ces travaux,** dans la mesure où ils ne se portent pas candidat pour l'attribution d'une nouvelle chaîne. Cependant, d'après les informations transmises à votre rapporteure générale par le ministère de la Culture et de la Communication, **le CSA s'est engagé à ventiler la répartition des coûts à proportion de la place occupée par chaque chaîne sur le spectre hertzien.** Par conséquent, cette charge devrait s'avérer modérée pour un groupe comme Arte France, qui ne représente qu'un trentième du spectre hertzien.

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

*ARTICLE 47 duodecimes (nouveau)*  
*(Art. 88 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007)*

**Report de l'entrée en vigueur de la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation en Guyane**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de reporter, du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'entrée en vigueur de la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation en Guyane, censée rembourser à l'Agence française de développement une avance de trésorerie consentie à la Société anonyme de la raffinerie des Antilles en 2008.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Jusqu'à la fin 2006, la distribution en **Guyane** de carburant n'était pas aux normes européennes. Suite à une **condamnation des distributeurs** une rapide mise aux normes européennes a été appliquée au 1<sup>er</sup> février 2007. Les distributeurs **se fournissent désormais auprès de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA)**, et non plus directement auprès des producteurs.

La mise aux normes a occasionné un **surcoût**, évalué à 20 centimes par litre, qui n'a toutefois pas été directement répercuté sur les prix de détail. L'Etat, par l'intermédiaire du préfet, compétent pour fixer les prix du carburant en Guyane, a en effet **décidé d'étaler cette hausse** pour ne pas trop affecter le pouvoir d'achat des Guyanais.

Il en a cependant résulté un **manque à gagner pour les distributeurs locaux de carburant et la SARA**.

L'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>84</sup> a prévu que l'Agence française de développement (AFD) consentirait une facilité de trésorerie à la SARA pour compenser ce manque à gagner. **L'Etat a accordé à l'AFD une garantie** pour cette facilité de trésorerie.

---

<sup>84</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.



En outre, l'article 88 précité a prévu la mise en place d'une **taxe additionnelle** à la taxe spéciale de consommation portant sur l'essence en Guyane, dont le produit serait directement affecté à l'AFD sur une période de dix ans, afin de rembourser la facilité consentie.

Le tarif de cette taxe est fixé par arrêté du ministre chargé du budget, et est **compris entre 4 et 8 centimes par litre**. Il était prévu que cette taxe entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et **cesse de s'appliquer dès le complet remboursement du principal et des intérêts de la facilité de trésorerie, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018**.

Les lois de finances pour les années 2009, 2010 et 2011 ont successivement **reporté l'entrée en vigueur de cette taxe additionnelle**, au motif qu'elle entraînerait une majoration du prix de l'essence évaluée entre 4 et 8 centimes d'euros par litre en Guyane, ce qui, au regard de la situation sociale de ce département, n'était pas souhaitable.

Par conséquent, le III de l'article 88 précité prévoit actuellement l'entrée en vigueur de la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

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

Pour les mêmes motifs que ceux évoqués ci-avant, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des finances **repoussant encore d'une année l'entrée en vigueur** de la taxe, qui ne serait effective qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

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

Suite à une mission des inspections générales des finances et de l'administration, et après avis de l'Autorité de la concurrence, la réglementation du prix de l'essence en Guyane a fait l'objet d'une réforme<sup>85</sup>, mise en œuvre à la fin de l'année 2010, qui a permis de réduire le prix du gazole de 0,40 euro par litre et celui de l'essence de 0,47 euro par litre.

Toutefois, malgré cette réforme, il apparaît que **le prix de l'essence reste en moyenne supérieur de 0,20 euro par litre en Guyane** par rapport à la métropole.

---

<sup>85</sup> Par le décret n° 2010-1332 du 8 novembre 2010.

Dans ces conditions, le présent article est bienvenu car il permettra d'éviter une nouvelle hausse du prix de l'essence en Guyane.

Il serait cependant **souhaitable que le Gouvernement apporte des précisions quant à la garantie apportée par l'Etat** sur le prêt consenti par l'AFD à la SARA. Dans l'hypothèse où la taxe ne serait jamais mise en place, il convient de savoir si cette garantie devrait jouer et quel en serait le coût pour l'Etat.

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

*ARTICLE 47 terdecies (nouveau)*

**Instauration d'une carence d'un jour  
pour les fonctionnaires malades**

**Commentaire : le présent article a pour objet de ne pas verser de rémunération le premier jour du congé maladie aux fonctionnaires, par analogie avec les mesures applicables dans le secteur privé.**

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

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il a pour objet **que les agents publics, en cas de congé maladie, ne perçoivent pas leur rémunération au titre du premier jour de ce congé.** Selon le Gouvernement, cette carence d'une journée a pour objet de rapprocher progressivement la situation des agents publics de celle des agents privés, alors que le code de la sécurité sociale prévoit trois jours de carence pour ces derniers.

Le **délai de carence** des agents publics **ne s'appliquerait pas dans les cas suivants :**

- **congé de longue maladie,**
- congé de longue durée,
- incapacité professionnelle résultant, notamment, de blessures ou de maladie contractées ou aggravées du fait des activités de service<sup>86</sup>,
- accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

**Tous les agents publics** sont concernés, **civils comme militaires.** L'exposé des motifs précise que le dispositif s'applique aussi aux agents non titulaires de droit public.

---

<sup>86</sup> *L'article vise expressément les cas où la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires, à savoir lorsque « le fonctionnaire civil [...] se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes et (...) n'a pu être reclassé dans un autre corps ».*

Cette carence d'une journée pour les agents publics relève des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011. Elle représente une **économie budgétaire estimée à 122 millions d'euros** par le Gouvernement.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### *A. L'ARGUMENT CONTESTABLE DE L'ÉQUITÉ ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ*

**Selon le Gouvernement**, la mise en place d'une carence d'une journée dans le secteur public vise à garantir une **équité de traitement** avec le secteur privé, où il existe déjà un délai de carence de trois jours, et non de lutter contre une suspicion de fraude - auquel cas d'autres instruments auraient effectivement pu être envisagés, comme un contrôle des arrêts maladie.

Cependant, dans le secteur privé, selon le Gouvernement **les conventions collectives couvriraient 80 % des pertes de rémunération liées à des jours de carence**. Si ces chiffres sont exacts, et ils mériteraient à eux seuls une étude approfondie sur le profil des salariés du secteur privé non couverts par de tels accords collectifs, il y a lieu de **s'interroger sur les raisons pour lesquelles les agents publics devraient être pénalisés par la carence d'une journée, contrairement à la grande majorité des agents du secteur privé**.

A la différence des agents du secteur privé, les agents publics ne négocient pas leur statut dans le cadre de conventions collectives. En outre, l'annonce de cette mesure gouvernementale ne semble pas avoir été préparée par des négociations avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires.

### *B. UNE RÉFORME DES JOURS DE CARENCE FINALEMENT LIMITÉE AU SEUL SECTEUR PUBLIC*

Lors des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a justifié la mise en place d'un jour de carence dans la fonction publique par la nécessité de faire participer tous les salariés, du secteur public comme du secteur privé, aux mesures d'économie proposées par le Gouvernement **en augmentant parallèlement d'un jour la carence dans le secteur privé**.

Selon Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, « *il s'agit d'abord de remplacer une mesure sur un nouveau mode de calcul des indemnités journalières proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires ayant souhaité que nous ne modifiions pas le calcul des indemnités journalières, notamment pour prendre en compte la situation de grande précarité d'un certain nombre de salariés du secteur, un accord a été trouvé avec la représentation nationale pour augmenter le nombre de jours de carence dans le secteur privé, et de prévoir un quatrième jour de carence* »<sup>87</sup>. La ministre a ensuite rectifié ses propos en séance, en évoquant un accord avec les seuls parlementaires appartenant à la majorité gouvernementale.

Or, après avoir renoncé à modifier le taux de remplacement des indemnités pour arrêt maladie, pour une économie correspondant à 220 millions d'euros, **le Gouvernement a ensuite aussi abandonné l'idée d'un quatrième jour de carence dans le secteur privé** (représentant une recette évaluée à 200 millions d'euros), face aux réticences de l'Assemblée nationale. Un groupe de travail a été mis en place par les députés de la majorité, afin de trouver un nouveau dispositif permettant d'obtenir **200 millions d'euros** de recettes ou d'économies. En tout état de cause, **cette somme** avait été intégrée dans la construction de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2012 et **manque aujourd'hui pour atteindre l'ONDAM**.

L'argument selon lequel un premier jour de carence devait être institué dans la fonction publique et que, parallèlement, un quatrième jour serait mis en place dans le secteur privé, n'est donc plus valide.

### ***C. LES DÉLICATES COMPARAISONS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ METTENT EN DOUTE LE CHIFFRAGE RETENU PAR LE GOUVERNEMENT***

Lors des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, un des arguments discutés serait un plus fort taux d'absentéisme au travail lié à la maladie dans le secteur public.

Mais **les données disponibles ne permettent pas d'établir clairement s'il existe, ou non, un absentéisme plus élevé dans la fonction publique**. Ainsi, les avis des experts sont divergents dans un numéro consacré à l'absentéisme du bimestriel *Travail et changement* de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> *Compte rendu des débats à l'Assemblée nationale, troisième séance du mardi 15 novembre 2011.*

<sup>88</sup> ANACT, *Travail et changement*, n° 329 (janvier-février 2010).

Ainsi, selon Dennis Moneuse, sociologue et consultant, si le taux d'absence au travail dans le secteur privé s'élève entre 3 et 3,5 % (soit onze à treize jours par an), « *l'écart [du secteur public] avec le secteur privé peut atteindre 30 %* »<sup>89</sup> (soit quatorze à dix-sept jours par an). Toutefois, le même auteur observe que les comparaisons sont faussées par le fait que la pratique des jours de congé pour enfants malades a davantage cours dans la sphère publique, en ajoutant que « *lorsqu'on se penche sur des entreprises où se côtoient fonctionnaires et contractuels, comme La Poste, on ne constate pas d'écart important entre ces deux types de statuts* »<sup>90</sup>.

Pour Thierry Debrand, économiste à l'Institut de recherche et de documentation en santé, « *nous ne disposons pas beaucoup de chiffres dans la fonction publique et il est très difficile d'en obtenir* »<sup>91</sup>.

Enfin, toujours dans le même numéro du bimensuel de l'ANACT, Jean-Paul Dumont, maître de conférences à l'Université Paris XII, montre que les modes de calcul différents entre les entreprises du secteur privé, et *a fortiori* entre le public et le privé, ne permettent pas de comparaisons fiables. Prenant le seul exemple du secteur hospitalier, il observe que « *certaines établissements réduisent le nombre de jours d'absence par cinq septièmes, au motif qu'ils veulent surtout connaître le nombre de journées de travail perdues. Mais, à ce jour, on ne sait pas quels sont les établissements qui mettent en œuvre cette règle des cinq septièmes, ni sur quels effectifs (ensemble des personnels, ou ceux en horaires de bureau, en horaires postés...).* De même, les modes de traitement des absences des personnels à temps partiel diffèrent également entre établissements... »<sup>92</sup>.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, dont l'édition 2010-2011 a été présentée au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 4 novembre dernier, ne comporte pas de données sur les arrêts de travail liés à la maladie dans la fonction publique.

Dès lors, il y a lieu de **s'interroger sur les hypothèses de calcul qu'a retenues le Gouvernement**, notamment pour le chiffrage de la mesure proposée, évaluée à 122 millions d'euros.

Dans un rapport d'octobre 2011 de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, nos collègues députés Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de La Verpillière ont évalué la masse salariale de l'Etat (pensions comprises) à 118 milliards d'euros ce qui, au regard des effectifs des autres fonctions publiques, permet d'évaluer l'ordre de grandeur de la masse salariale dans le secteur public à 220 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros par journée de travail. Si l'on retient une proportion comparable de salariés s'étant arrêtés au moins un jour pour maladie dans le secteur public et le secteur privé (soit 20 %), on obtient une estimation

---

<sup>89</sup> ANACT, op. cit., p. 6.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> ANACT, op. cit., p. 7.

<sup>92</sup> ANACT, op. cit., p. 12.

de 120 millions d'euros, très proche du chiffre retenu par le Gouvernement, qui exclut en outre du champ d'application du dispositif, entre autres, les congés de longue maladie et les congés de longue durée. Le Gouvernement semble donc avoir fait l'hypothèse d'arrêts maladie plus fréquents dans le secteur public et avoir retenu le principe, contestable, d'inclure dans l'assiette des économies attendues les pensions des retraités et les cotisations sociales, dont on peut cependant penser qu'elles continueront à être versées en cas d'arrêt maladie, la retenue ne devant porter que sur les rémunérations d'activité.

**Il ne doit donc pas être exclu que le Gouvernement ait volontairement majoré ses prévisions de recettes, de plusieurs dizaines de millions d'euros, pour atteindre en apparence son objectif de réduction du déficit public** dans le plan d'économies présenté par le Premier ministre le 7 novembre 2011.

#### ***D. UN RISQUE PESANT SUR LES SALARIÉS LES MOINS BIEN RÉMUNÉRÉS***

Si l'on retient néanmoins les estimations du Gouvernement, l'économie budgétaire attendue représente en moyenne un peu moins de 40 euros par agent public et par an (et environ 0,1 % de la rémunération annuelle).

Il s'agit toutefois de données moyennes, le **risque existant que les salariés les moins bien rémunérés renoncent à un arrêt de travail pour des raisons financières**, malgré les risques encourus pour leur santé, dans un contexte où les franchises médicales, les remboursements des médicaments et l'augmentation des forfaits hospitaliers conduisent un nombre croissant de citoyens à renoncer à des soins de santé.

Votre commission vous propose de supprimer cet article circonstanciel, qui institue une inégalité de traitement entre les salariés du public et du privé, dont la plupart voient leur délai de carence couvert par les conventions collectives.

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

*ARTICLE 47 quaterdecies (nouveau)*

**Création d'une annexe générale au projet de loi de finances  
consacrée aux autorités publiques indépendantes**

**Commentaire : le présent article crée une annexe générale au projet de loi de finances de l'année consacrée aux autorités publiques indépendantes.**

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

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard et Louis Giscard d'Estaing, adopté sur avis **favorable** du Gouvernement. Il fait suite aux travaux menés par **nos collègues René Dosière et Christian Vanneste** dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, et qui ont donné lieu à la publication, au mois d'octobre 2010, d'un rapport d'information sur les **autorités administratives indépendantes (AAI)**<sup>93</sup>.

Le dispositif ici prévu avait, à quelques ajustements près, **déjà été adopté** dans le cadre de l'article 71 de la première loi de finances rectificative pour 2011 (n° 2011-900 du 29 juillet 2011). Il était assorti de l'instauration d'un **plafond d'emplois** applicable aux autorités concernées (article 72). Ces articles ont néanmoins été **censurés par le Conseil constitutionnel** (*cf. infra*).

**A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, la création d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative aux **autorités publiques indépendantes (API) et aux autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'emplois ministériel**. Cette annexe récapitule, pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

- le montant constaté ou prévu de leurs **dépenses** ;
- le montant constaté ou prévu des **produits des impositions de toute nature, des subventions budgétaires et des autres ressources** dont elles bénéficient ;
- ainsi que les **emplois rémunérés** par ces autorités.

---

<sup>93</sup> Rapport d'information n° 2925, Treizième législature.



Cette annexe devra également comporter une **présentation stratégique**, des **objectifs et indicateurs de performance**, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois **justifiés au premier euro**. Elle exposera, par catégorie, présentée par corps, par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des **emplois rémunérés** par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante, ainsi que les emplois dont elle dispose et qui sont rémunérés par un autre organisme. **L'ensemble de ces informations fait écho à la présentation des documents budgétaires associés aux missions du budget de l'Etat et vise donc à doter les API de quasi-projets annuels de performances.**

Ce nouveau « jaune » budgétaire devra enfin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, comporter une **analyse des écarts entre les données prévues et constatées** pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés. Elle sera déposée sur le bureau des assemblées et distribuée **au moins cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année** qui autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés aux organismes divers habilités à les percevoir.

Selon nos collègues députés, les API constituent un « *angle mort du point de vue de l'information du Parlement* ». Elles ne sont :

1) ni **incluses dans le champ des opérateurs de l'Etat**, qui font l'objet d'un « jaune » budgétaire<sup>94</sup>;

2) ni évoquées, même de manière indirecte, dans les projets annuels de performances lorsque leurs ressources ne sont **pas budgétaires**, mais fiscales<sup>95</sup> ou issues de recettes de nature quasi-commerciale.

Le présent article entend donc **combler ces lacunes**.

## ***B. LES ENTITÉS VISÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE***

Le critère usuellement retenu pour distinguer les autorités **publiques** indépendantes (API) des autorités **administratives** indépendantes (AAI) est la **personnalité juridique de droit public** dont disposent les premières. Cette distinction est toutefois de portée doctrinale et les API sont parfois considérées comme un **sous-ensemble** des AAI, dont elles constituent une sorte de « perfectionnement ». Nos collègues députés soulignent ainsi que « *la formule de l'autorité publique indépendante (API), dotée de la personnalité morale, constitue certainement la forme la plus aboutie pour le concept même d'autorité administrative indépendante, car non seulement (elle)*

---

<sup>94</sup> Les opérateurs se caractérisent par un **contrôle direct** de l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever 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.

<sup>95</sup> Tel est le cas, par exemple, de l'Autorité des marchés financiers, qui perçoit le produit de divers droits et contributions acquittés par les personnes relevant de son champ de compétences.

*garantit une réelle indépendance administrative, mais aussi améliore les capacités de réactivité de ces autorités dont, précisément, on attend une adaptabilité forte à un secteur d'activité généralement en mouvement rapide* »<sup>96</sup>.

Certains organismes sont **expressément qualifiés d'API par la loi**. Il s'agit de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), de l'Autorité des marchés financiers (AMF), de la Haute autorité de santé (HAS), de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

Deux entités font l'objet d'une **qualification moins claire**. Le Médiateur national de l'énergie n'est qualifié ni d'AAI ni d'API par la loi. Bien qu'il se présente comme une autorité administrative indépendante dans son rapport d'activité<sup>97</sup>, le législateur l'a doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est, quant à elle, dépourvue de personnalité morale mais adossée à la Banque de France, personne morale de droit public *sui generis*.

En tout état de cause, le dispositif proposé par nos collègues députés vise, d'une part, « *les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale* » et, d'autre part, « *les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond des autorisations des emplois rémunérés par l'Etat* ». **Répondent donc à ces critères l'AFLD, l'ACP, l'AMF, la HAS, la HADOPI, le H3C, le Médiateur national de l'énergie et l'ARAF.**

### **C. LES MOTIFS DE LA CENSURE CONSTITUTIONNELLE**

Dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a **censuré les articles 71 et 72** du premier collectif budgétaire pour 2011, qui prévoyaient respectivement la création d'un « jaune » consacré aux autorités publiques indépendantes et la détermination annuelle d'un plafond d'emplois en loi de finances.

Le Conseil a rappelé que « *seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances (et) que, par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution* ». Cette censure visait donc au premier chef l'article 72 qui, en prévoyant l'insertion **systématique** d'un plafond d'emploi des API dans la loi de finances de l'année, recelait des dispositions de nature organique. L'article 71, en ce qu'il faisait explicitement référence aux autorisations d'emplois qui résulteraient de l'article 72, a néanmoins été considéré comme **indissociablement lié** à celui-ci et a fait l'objet d'une censure groupée.

---

<sup>96</sup> Rapport d'information précité.

<sup>97</sup> Rapport d'activité 2010 du Médiateur national de l'énergie.

Le présent article est à **nouveau assorti** d'un article 47 *quindecies* relatif aux emplois des API. Cependant, à la différence de l'article 72 de la LFR-1 pour 2011, cet article ne pose pas le principe général d'une détermination annuelle en loi de finances d'un plafond d'emplois. **Il se contente de fixer ce plafond pour 2012.**

Dans sa décision précitée, le Conseil a précisé qu'« *indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'Etat* ». Ces éléments confirment que si le législateur ne peut édicter une **règle générale** relative au contenu des lois de finances en dehors d'une loi organique, il peut parfaitement compléter ce contenu loi de finances après loi de finances, **en vertu d'un principe qui serait, en quelque sorte, « coutumier »**. C'est ainsi que les lois de finances ont été enrichies, au fil des ans, de plafonds d'emplois relatifs aux opérateurs ou aux établissements à autonomie financière, sans que l'article 34 de la LOLF, relatif au contenu des lois de finances, en prévoie explicitement l'existence.

L'article 47 *quindecies* ayant été purgé du « vice » qui a entraîné la censure groupée des articles 71 et 72, **le présent article n'encourt plus une telle censure**. En effet, il dispose que le jaune retracera « *les emplois rémunérés* » par les autorités indépendantes, et ne fait donc plus référence à un quelconque plafond permanent. Au surplus, le *e* du 7° du II de l'article 34 de la LOLF dispose explicitement que la loi de finances peut « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». **Le présent article relève assurément de cette catégorie.**

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

L'existence d'une telle annexe budgétaire **n'est pas de nature à porter préjudice à l'indépendance** que le législateur a entendu conférer aux autorités concernées. L'amélioration de l'information permettra néanmoins au Parlement d'examiner régulièrement la situation financière, les emplois et les performances des autorités concernées, **sur le fondement de quoi il lui sera loisible d'adapter leurs moyens.**

Au demeurant, le caractère **doctrinal** de la distinction entre AAI et API est parfois source de confusion et ne facilite pas le travail du législateur lorsqu'il s'agit de leur appliquer des règles transversales. Une **clarification rapide serait la bienvenue**, s'agissant notamment des organismes dont la qualification est incertaine.

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

*ARTICLE 47 quinquies (nouveau)*

**Création d'un « jaune » budgétaire relatif aux engagements financiers des organismes divers d'administration centrale**

**Commentaire : le présent article crée une annexe générale au projet de loi de finances relative aux engagements financiers des organismes divers d'administration centrale (ODAC)**

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

Le présent article résulte de deux amendements identiques de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget d'une part, et Charles de Courson et Nicolas Perruchot d'autre part. Le Gouvernement s'en est remis à la **sagesse** de l'Assemblée nationale, estimant que les amendements étaient satisfaits.

Le dispositif proposé prévoit la création d'une annexe « jaune » au projet de loi de finances récapitulant les **engagements financiers pris par les organismes divers d'administration centrale (ODAC)**, hors Caisse d'amortissement de la dette sociale et Caisse de la dette publique<sup>1</sup>. Rappelons que, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « *les organismes divers d'administration centrale regroupent des organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'Etat, ces organismes ont une activité principalement non marchande* »<sup>2</sup>.

Les engagements financiers visés par le présent article s'entendraient des **emprunts contractés auprès d'un établissement de crédit, des titres de créance émis ainsi que des garanties et cautions accordées**. Seraient indiqués, pour chacun de ces engagements, **son montant, sa durée, l'objectif qui le justifie** et les **bénéficiaires** de chacune des garanties, cautions et engagements de même nature.

---

<sup>1</sup> Soit les organismes autres que l'Etat relevant de la catégorie des administrations publiques centrales au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté.

<sup>2</sup> Cette catégorie regroupe notamment les établissements publics à caractère administratif (EPA), ainsi que certains établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dont les recettes ne couvrent pas 50 % des coûts de production, les autres EPIC étant classés en sociétés.

L'annexe serait déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins dix jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UN SUJET DE PRÉOCCUPATION RÉCURRENT POUR LE PARLEMENT

Deux initiatives principales ont été prises, ces dernières années, pour améliorer l'information du Parlement et l'encadrement des engagements financiers des « satellites » de l'Etat.

A l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Michel Bouvard, un article 107 avait été inséré dans la loi de finances pour 2010, prévoyant que le « jaune » budgétaire relatif aux opérateurs de l'Etat présenterait *« le montant des **dettes des opérateurs de l'Etat**, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs **engagements hors bilan** »*.

Par ailleurs, l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a édicté une **règle d'interdiction, pour les ODAC**, *« de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois », ainsi que « d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée »*<sup>1</sup>. Cette innovation faisait notamment suite aux travaux de la **commission « Camdessus »**, dont le rapport final<sup>2</sup> déplorait qu'il soit permis *« à un opérateur de s'endetter alors qu'il n'a manifestement pas une capacité de remboursement propre suffisante »* et considérait qu'il *« ne (pouvait) être question d'étendre cette possibilité aux opérateurs que dans le cadre d'un périmètre clairement défini et d'une régulation appropriée, sous un contrôle strict, particulièrement lorsqu'ils peuvent apparaître aux marchés comme bénéficiaires d'une garantie au moins implicite de l'Etat »*.

### B. UN COMPLÉMENT D'INFORMATION BIENVENU

C'est vraisemblablement l'existence du jaune « Opérateurs » qui a conduit la ministre du budget à considérer, à l'Assemblée nationale, que le présent article était **satisfait** par le droit existant. Néanmoins, si la notion d'ODAC recoupe en grande partie celle d'opérateur de l'Etat au sens de la

---

<sup>1</sup> *Le recours à l'emprunt infra-annuel demeure donc autorisé, afin de couvrir des besoins de trésorerie, et les prêts et avances entre administrations, notamment lorsqu'ils sont consentis par le Trésor, demeurent possibles.*

<sup>2</sup> *« Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » - Rapport remis au Premier ministre le 21 juin 2010.*

documentation budgétaire<sup>1</sup>, certains opérateurs ne sont pas des ODAC (tels que les agences de l'eau) et **certain ODAC ne sont pas des opérateurs** (ainsi des structures de désendettement et de défaillance par exemple). Au surplus, la rubrique « Endettement et engagements hors bilan des opérateurs » occupe en tout et pour tout **3 pages** sur les 455 que compte le jaune 2012 et se résume à deux tableaux de chiffres, **ce qui laisse à penser que l'information en la matière peut être assez largement complétée.**

Au demeurant, la prohibition de l'endettement des ODAC joue un effet « prophylactique » certain, mais sans aller jusqu'à empêcher certains d'entre eux d'accorder leur **garantie**. Selon notre collègue Charles de Courson, *« les garanties (...) peuvent être librement accordées par ces opérateurs. C'est ainsi que Réseau ferré de France a récemment octroyé sa garantie pour la construction d'une ligne de train à grande vitesse. Dans l'ensemble de ces cas, l'Etat assume au final le risque pris, par le biais de la **garantie implicite** dont bénéficient ces organismes ».*

Enfin, les préoccupations de nos collègues députés recourent largement celles de votre commission des finances, qui s'était avisée, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, du **caractère lacunaire de l'information transmise au Parlement sur les engagements hors bilan de l'Etat, notamment au titre des garanties**. Ce constat a conduit notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat » à proposer de confier à la Cour des comptes une enquête sur ce thème en 2012, en application de l'article 58-2° de la LOLF (*cf.* encadré).

#### **Les enjeux associés aux engagements hors bilan**

A l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, votre commission s'est avisée du **caractère lacunaire de l'information transmise au Parlement au sujet des engagements hors bilan**.

En premier lieu, le PAP « Engagements financiers de l'Etat » **retrace assez mal les enjeux financiers liés aux appels en garantie**. Votre rapporteur spécial entend bien que des objectifs et indicateurs de performance consacrés à ces enjeux seraient inappropriés, dans la mesure où le responsable de programme – en l'occurrence le directeur général du Trésor – ne maîtrise pas la survenue des risques faisant jouer la garantie de l'Etat. Néanmoins, la présentation du programme et des actions pourrait être l'occasion de rappeler les **ordres de grandeur** concernés et leur évolution au fil du temps, de mentionner quelles **recettes** l'Etat tire des garanties rémunérées, ainsi que de mieux faire apparaître **l'articulation** entre les informations retracées dans les PAP et les RAP et les éléments figurant au compte général de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Les opérateurs se caractérisent par : 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 ; 2) un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ; 3) un contrôle direct par l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever 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.

Ce dernier ne permet pas davantage de disposer d'une information **exhaustive et consolidée sur les engagements hors bilan, pas plus qu'il ne propose une totalisation et une appréciation pro forma de leur évolution au cours du temps**. S'agissant spécifiquement des garanties, **aucune liste complète n'est donc disponible** dans la documentation officielle adressée au Parlement<sup>1</sup> et ce défaut d'exhaustivité se double de problèmes de **cohérence**, certains dispositifs de garantie mentionnés dans le projet annuel de performances ne figurant pas au compte général...

Enfin, les questionnaires budgétaires adressés au Gouvernement par le Parlement en vue de la préparation de l'examen des projets de loi de finances ne sont d'aucun secours en la matière, dans la mesure où **il n'est tout simplement pas répondu aux questions portant sur le recensement des garanties octroyées par l'Etat**.

Votre commission des finances ne méconnaît pas les obstacles, notamment techniques, qui se heurtent au recensement et à la comptabilisation exhaustifs des engagements hors bilan, notamment liés aux garanties. Pour autant, **ces obstacles ne sauraient justifier que le Parlement ne dispose pas d'une information plus claire et plus complète sur ces questions, dans un contexte de crise financière et de crise des dettes souveraines où l'Etat garant est sollicité comme jamais et où ses engagements constituent un critère d'appréciation des agences de notation**.

*Source : Rapport spécial de M. Jean-Claude Frécon sur la mission « Engagements financiers de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2012 (n° 107, 2011-2012, Tome III, annexe 12)*

Pour l'ensemble de ces raisons, le présent article résulte d'une initiative **opportune**.

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

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, l'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi été amenés à statuer, au cours de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010, sur la mise en jeu d'une garantie de l'Etat couvrant une charge financière engagée par la CDC lors de la liquidation de la « Compagnie BTP »... qui n'était répertoriée nulle part.



*ARTICLE 47 sexdecies (nouveau)*

**Rapport du Gouvernement sur la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'évolution de la dette des collectivités territoriales**

**Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement dépose chaque année, en annexe à la loi de finances, un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales.**

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement prévoyant que, chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des collectivités territoriales.

Le dispositif impose également, pour la réalisation de ce rapport, que les régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants fournissent au représentant de l'Etat « *un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier* ».

Un décret en Conseil d'Etat, pris après l'avis du comité des finances locales, fixera les modalités d'application du présent article.

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

Le présent article prétend poursuivre un **double objectif** : d'une part, **permettre au Gouvernement de disposer d'informations supplémentaires sur la situation financière des collectivités territoriales** et, d'autre part, **améliorer l'information du Parlement** en créant une nouvelle annexe au projet de loi de finances relative aux dépenses et à la situation de la dette locales.

Certes, dans son principe, on ne peut que souhaiter l'amélioration de l'information du Parlement sur la situation des dépenses et de la dette des collectivités territoriales.

Toutefois, le dispositif proposé participe, dans le contexte actuel des finances publiques, à la stigmatisation des collectivités territoriales dont votre rapporteure générale rappelle qu'elles ne sont pas principalement responsables du niveau d'endettement de la France puisque, depuis le début des années 1980, leur endettement s'est établi entre 7 et 9 points de PIB.

Le présent article impose aux collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants l'obligation de transmettre chaque année à l'Etat des informations relatives à leurs dépenses de personnel, aux subventions qu'ils versent ainsi qu'à leurs dépenses de communication et d'immobilier. Ce faisant, il crée une charge pour les collectivités concernées, dont votre rapporteure générale rappelle qu'elles s'administrent librement, en application de l'article 72-2 de la Constitution.

Cet article fait écho aux propos du Premier ministre qui, lors de la présentation, le 7 novembre dernier, du plan d'équilibre des finances publiques, avait *« décidé de demander aux collectivités locales un effort de transparence. Pour les régions, les départements et les communes de plus de 10 000 habitants, que chaque année soit rendue systématique la publication de l'évolution de leurs effectifs et de leurs dépenses de train de vie »*.

**Cette mise en cause des collectivités territoriales est très éloignée de la relation de confiance qui devrait présider aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.** Les collectivités territoriales ne doivent pas se voir imposer par l'Etat un contrôle de leurs dépenses mais entrer en négociation avec lui, sur le modèle de ce que propose Jean-Pierre Bel, président du Sénat, en mettant en œuvre des « Etats généraux de la démocratie territoriale ».

L'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale est très largement due aux importants transferts de compétences antérieurement exercées par l'Etat. En outre, ces transferts, malgré les obligations constitutionnelles dont ils sont assortis, ne sont pas compensés par l'Etat dans des conditions qui permettraient de préserver la situation budgétaire des collectivités territoriales.

Les départements, en particulier, subissent le poids de dépenses sociales dites « de guichet », sur lesquelles ils n'ont aucun pouvoir mais qui pèsent de plus en plus lourdement sur leurs finances. Les régions, bien qu'ayant absorbé des personnels de l'Etat suite aux transferts de plusieurs compétences (services ferroviaires, formation professionnelle et apprentissage, bourses et formations sanitaires et sociales), se trouvent quasiment privées d'autonomie fiscale consécutivement à la réforme de la taxe professionnelle.

En outre, **l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà la création d'un observatoire des finances locales** qui rend, depuis maintenant seize ans, un rapport annuel traitant notamment des dépenses et de la dette des collectivités territoriales. Cet observatoire est tout à fait en mesure de fournir les éléments chiffrés nécessaires à l'analyse de la situation financière des collectivités territoriales et pourrait se charger de la

mission prévue par le présent article sans qu'il soit besoin de prévoir, par la loi, un nouveau rapport du Gouvernement.

**Article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales**

Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.

Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales.

Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement.

Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances locales sont désignés par le président du comité.

Dans ce contexte de mise en cause d'un prétendu « train de vie » des collectivités territoriales, et par cohérence avec le rejet des dispositions du plan de rigueur relatives aux collectivités territoriales, **vo**tre rapporteure générale vous propose un amendement visant à supprimer le présent article.

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

*ARTICLE 47 septdecies (nouveau)*

**Rapport du Gouvernement sur la création d'une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales**

**Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 15 février 2012, un rapport sur les conséquences pour le budget de l'Etat et des collectivités territoriales de la création d'une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales.**

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, deux amendements identiques présentés, d'une part, par notre collègue député Michel Destot et les membres du groupe socialiste et, d'autre part, par notre collègue député Jacques Pélissard.

Le présent article, qui résulte de l'adoption de ces amendements, prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 15 février 2012, un rapport sur les conséquences pour le budget de l'Etat et des collectivités territoriales de la création d'une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales.

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

**Le contexte actuel des conditions de financement des investissements des collectivités territoriales est particulièrement difficile.**

En effet, les banques font face à une **crise de liquidité** et à la nécessité d'appliquer les nouveaux critères prudentiels fixés par les accords de **Bâle III**. Ceux-ci leur imposent notamment de disposer de davantage de ressources liées à la maturité des contrats de prêts. Or, les collectivités territoriales présentent le désavantage de consentir des emprunts à long terme qui nécessiteront donc, pour les banques, de disposer des ressources de long terme correspondantes. Par ailleurs, les prêts à long terme étant par nature plus risqués nécessitent d'être couverts par davantage de capitaux propres et se révèlent donc plus coûteux pour les établissements bancaires.

Or, **les collectivités territoriales représentent aujourd'hui 71 % de l'investissement public** en France d'après les chiffres de l'Observatoire des finances locales. Leurs difficultés de financement risquent donc de peser lourdement sur l'investissement et la croissance.

Certaines solutions commencent à émerger. Le Premier ministre a annoncé que **la Caisse des dépôts et consignations (CDC) mobiliserait 3 milliards d'euros de prêts** d'ici à la fin de l'année 2011 pour subvenir aux besoins des collectivités territoriales. D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, sur les 1,5 milliard d'euros de cette enveloppe distribués par l'intermédiaire des banques, 42 % l'ont été par Dexia, ce qui montre que cet acteur n'est pas encore désengagé du marché des prêts aux collectivités territoriales. Le Premier ministre a en outre annoncé, le 22 novembre dernier devant le Congrès des maires de France, que **cette enveloppe serait portée à 5 milliards d'euros**.

Par ailleurs, la Banque postale et la CDC travaillent à la création d'une nouvelle structure publique qui prendra notamment le relai de Dexia pour satisfaire les besoins en financement des collectivités territoriales. Cette nouvelle banque publique devrait voir le jour au printemps 2012.

Une question se pose toutefois : celle de **l'articulation entre les activités de prêt de Dexia et celles de cette nouvelle banque publique**. Le principe retenu par le Gouvernement est que Dexia se concentre sur les prêts aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques tandis que la Banque postale concentrera son activité sur les nouveaux projets à financer, sans traiter des actifs toxiques. Toutefois, les modalités précises de cette articulation devront être définies dans un accord de non concurrence entre les deux acteurs. En particulier, il conviendra de préciser si Dexia pourra ou non continuer à prêter à ses clients pour d'autres motifs que la restructuration des prêts structurés. **Votre rapporteure générale estime que, dans un objectif de plus grande clarté, il est souhaitable que Dexia se limite, à l'avenir, au financement spécifique des restructurations de prêts structurés, sans intervenir dans celui des nouveaux projets d'investissements portés par les collectivités territoriales**. Ainsi, la nouvelle banque publique à laquelle participera la Banque postale pourra progressivement monter en puissance sur le marché des prêts aux collectivités territoriales, sans subir la concurrence d'un acteur qui bénéficie de la garantie de l'Etat.

Par ailleurs, **les associations d'élus** (association des maires de France, association des communautés urbaines de France, assemblée des départements de France et association des régions de France) **ont examiné la possibilité de créer une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales**. Leurs travaux méritent que le **Gouvernement y contribue**, en effectuant un travail d'analyse des conséquences potentielles, pour le budget de l'Etat et pour ceux des collectivités territoriales, de la création d'une telle agence.

Cette étude sera notamment l'occasion **d'examiner comment la création de cette agence peut être rendue compatible avec la nouvelle structure publique associant la Banque postale et la CDC**, sans entraver sa montée en puissance. A ce sujet, Augustin de Romanet, directeur général de la CDC, a déclaré, lors de son audition par votre commission des finances le mercredi 12 octobre 2011 : *« spontanément, nous serions tentés de penser que nous allons offrir les meilleurs produits avec les prêts les plus simples. Mais si de grandes collectivités, comme la région Ile-de-France, estiment pouvoir trouver moins cher avec une agence, comme il en existe aux Pays-Bas ou dans les pays scandinaves, nous n'avons aucune raison d'avoir une crise d'ego ou de ne pas laisser des concurrents naître. S'ils arrivent à lever des fonds sur leur nom à l'étranger, ils seront très utiles à l'économie française. Nous ne serons pas trop de deux pour convaincre les épargnants du monde entier que le risque des collectivités locales françaises est bon »*<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111010/finc.html#toc7>

*ARTICLE 47 octodécies (nouveau)*

**Rapport sur la transformation en dotations budgétaires des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »**

**Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013, sur l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer ».**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les dépenses fiscales constituent un outil privilégié d'action de l'Etat en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer. En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, **le montant total des niches fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » s'élèvera, en 2012, à 2,9 milliards d'euros.**

Ce montant est à comparer à celui des crédits inscrits dans la mission elle-même, qui atteindra, en 2012, 2,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,03 milliards d'euros en crédits de paiement. **Le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » est donc largement supérieur à celui des crédits budgétaires** inscrits dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

**Le coût des principales dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »**

(en millions d'euros)

<b>Dispositif</b>	<b>Base légale</b>	<b>Impôt concerné</b>	<b>Chiffrage pour 2011</b>	<b>Chiffrage pour 2012</b>
<b>Taux de TVA minoré</b>	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 100	1 100
<b>Défiscalisation des investissements productifs</b>	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	730	470
<b>Défiscalisation des investissements en matière de logement</b>	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	360	315
<b>Réduction du barème de l'impôt sur le revenu</b>	Art. 197-I-3 du CGI	IR	300	310
<b>Défiscalisation des investissements productifs</b>	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	220	non chiffrable
<b>Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers</b>	Art. 295 du CGI	TVA	158	158
<b>TVA dite « non perçue récupérable »</b>	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100
<b>Réduction de base fiscale pour les exploitations situées dans les départements d'outre-mer</b>	Art. 217 <i>bis</i> du CGI	IS	100	-
<b>Exclusion du champ d'application de la TIPP</b>	Art. 267 du code des douanes	TIPP	99	99
<b>Autres dépenses fiscales rattachées à la mission</b>			141	154
<b>Total</b> (en estimant constant, en 2012, le coût de la défiscalisation à l'IS des investissements productifs, non chiffré)			<b>3 308</b>	<b>2 926</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012



Or, l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales en direction des territoires ultramarins est difficile à mettre en œuvre.

En effet, d'une part, **on peut s'interroger sur la fiabilité des chiffres effectués par le Gouvernement**. En effet, comme le relèvent nos collègues Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, *« entre les évaluations présentées en 2011 et 2012, certains montants varient de manière significative sans explication. C'est le cas, par exemple, du coût de l'exonération de TVA dont bénéficient certains produits et matières premières ainsi que les produits pétroliers dans les départements de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion, qui était évalué à 65 millions d'euros en 2011 dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 et dont le montant s'élève à 158 millions d'euros, au titre de la même année, dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances »*<sup>1</sup>.

D'autre part, comme le relève le rapport « Guillaume »<sup>2</sup>, **l'évaluation de la défiscalisation est rendue particulièrement complexe**, d'une part, *« par la multiplicité et le manque de cohérence des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur »* et d'autre part, par *« le suivi incomplet et imparfait de l'utilisation des mécanismes de défiscalisation, [qui] se traduit par le manque de disponibilité et l'hétérogénéité des données »*.

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de sa commission des finances proposé par nos collègues députés Jérôme Cahuzac, président, Gilles Carrez, rapporteur général, et Claude Bartolone, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », visant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013, un rapport étudiant l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Outre-mer »<sup>3</sup>.

Le présent article prévoit par ailleurs que *« ce rapport insiste en particulier sur les dispositifs prévus aux articles 199 undecies B, 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts »*, c'est-à-dire sur les dispositifs de défiscalisation des investissements productifs et du logement social en outre-mer.

---

<sup>1</sup> Tome III - Annexe n° 18 du présent rapport.

<sup>2</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume, juin 2011.

<sup>3</sup> Cette idée figurait dans le rapport de la commission des finances du Sénat en vue du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2010 (n° 616, 2009-2010), dans lequel il était proposé d'« envisager la transformation de crédits d'impôt en subventions budgétaires ».

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

**L'incapacité à évaluer avec précision l'efficacité de dépenses fiscales, qui constituent un axe privilégié d'action de l'Etat en faveur des territoires ultramarins, pose problème.**

Par ailleurs, comme le relèvent nos collègues Georges Patient et Eric Doligé dans leur rapport spécial précité, « *si [la politique de réduction des niches fiscales] peut se justifier au regard de l'impératif de réduction du déficit budgétaire de l'Etat, elle ne pèse pas de manière identique sur l'ensemble des territoires français* ». Elle touche particulièrement les collectivités pour lesquelles l'Etat a historiquement choisi de faire de la dépense fiscale un de ses principaux outils d'action.

Dans ce contexte, **le rapport proposé par le présent article est utile** est permettra d'analyser comment les dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » pourraient être transformées en dotations budgétaires.

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

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 29 novembre 2011**, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a examiné le **rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale**, sur les **articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi n° 107 (2011-2012) de finances pour 2012**, adopté par l'Assemblée nationale.

A l'issue d'un large débat, la commission a décidé d'adopter 11 amendements présentés par la rapporteure générale.

Le compte-rendu de la réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>