

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen, pour avis, du projet de loi de modernisation de l'économie (n° 842)

Mardi 20 mai 2008  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 84

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence**  
**M. Didier Migaud,**  
*Président,*



Le **Président Didier Migaud** a tout d'abord indiqué qu'a été évoquée avec Gilles Carrez et au cours d'une réunion du Bureau, la possibilité pour la commission des Finances de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires d'une demande d'étude. La première d'entre elles porterait sur la fiscalité du patrimoine, le dernier travail sur ce sujet remontant à une dizaine d'années.

La Commission a ensuite examiné, pour avis, sur le rapport de M. Nicolas Forissier, le projet de loi de modernisation de l'économie (n° 842).

Le **Président Didier Migaud** a précisé que la Commission s'est saisie pour avis de 14 des 44 articles, l'ensemble du projet ayant été renvoyé, au fond, à la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Il a indiqué qu'en accord avec le Président de cette dernière, M. Patrick Ollier, l'avis de la commission des Finances sur certains articles aurait valeur d'avis *au fond*. Il s'agit de plusieurs articles fiscaux et de ceux relatifs à la Caisse des dépôts et consignations, au livret A et à la place financière de Paris.

**M. Nicolas Forissier, Rapporteur pour avis**, a rappelé les quatre grands objectifs du projet de loi de modernisation de l'économie : mobiliser les entrepreneurs, mobiliser la concurrence, mobiliser l'attractivité et mobiliser les financements nécessaires à la croissance. Il a précisé que, dans le cadre de l'accord rappelé par le Président, la commission des Affaires économiques a examiné l'ensemble du titre I, ainsi que deux articles fiscaux : l'article premier relatif à la création d'un statut social et fiscal simplifié pour les petits entrepreneurs et l'article 9 ouvrant la faculté pour les sociétés de capitaux de moins de cinq ans d'opter pour le régime fiscal des sociétés de personnes. Sur tous ces articles inclus dans le champ de la saisine de la commission des Finances, l'avis de celle-ci revêtira la valeur d'un avis classique, dit « simple ».

En revanche, son avis aura valeur d'examen au fond sur le reste des articles dont elle s'est saisie, y compris lorsque des mesures fiscales ont été adoptées par la commission des Affaires économiques. C'est le cas, notamment, d'un amendement à l'article 5 instituant une réserve spéciale d'autofinancement, d'un amendement à l'article 2 généralisant le champ d'application du rescrit fiscal et réduisant à trois mois le délai de réponse de l'administration, ainsi que d'un amendement après l'article 6 raccourcissant des délais de remboursement de la TVA et des taxes assimilées pour les redevables payant par téléversement.

Le **Rapporteur pour avis** a ensuite précisé les lignes directrices ayant guidé ses travaux. Premièrement, ce projet de loi ne doit pas être vu comme un aboutissement, mais être suivi au contraire par d'autres textes, de valeur législative ou non, poursuivant le même objectif de simplification et d'assouplissement du cadre juridique et fiscal de l'économie française. Deuxièmement, il est nécessaire que l'essentiel des dispositions fiscales, en particulier les plus coûteuses, soient réservées à un examen en loi de finances. Enfin, troisièmement, les marges de manœuvre budgétaires extrêmement réduites incitent à la plus grande mesure.

Pour autant, ces contraintes ne doivent pas conduire à manquer d'ambition sur les sujets fondamentaux traités par le projet de loi, et sur lesquels le Rapporteur pour avis a indiqué vouloir défendre plusieurs amendements. Il s'agit de l'amorçage, c'est-à-dire le premier apport en capital des entreprises, qui constitue à ses yeux, le maillon faible dans la chaîne du financement. Il s'agit également de la transmission des très petites, petites et moyennes entreprises, de l'attractivité économique du territoire, ou encore de la réforme du livret A.

**M. Henri Emmanuelli** a vivement protesté contre ce qu'il considère comme un affaiblissement progressif, au fil des années, du rôle de la commission des Finances au profit de la commission des Affaires économiques. Il a jugé que cette évolution excédait largement le cadre des compétences respectives établi par le Règlement de l'Assemblée nationale. S'agissant des sujets traités par le projet de loi, il a considéré que la France connaissait un problème généralisé d'investissements, tant privés que publics. Il a notamment critiqué un paysage normatif et procédural excessivement contraignant, allant jusqu'à causer des retards de plusieurs années dans le démarrage de certains chantiers.

Le **Rapporteur pour avis** a constaté qu'une forme de consensus se dégage bel et bien sur la nécessité de demander au Gouvernement de poursuivre le travail de simplification et d'assouplissement de l'environnement juridique et fiscal des entreprises.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est également interrogé sur la méthode d'examen du projet de loi de modernisation de l'économie. Il a remarqué qu'alors que la commission des Finances s'efforce de prendre en considération les équilibres budgétaires et se préoccupe constamment du niveau général de la dépense fiscale, la commission des Affaires économiques a, quant à elle, en quelques minutes, voté pour cinq à dix milliards d'euros de dépenses fiscales nouvelles.

**M. Michel Bouvard** a estimé que dès lors qu'un texte comporte des mesures fiscales, il devrait être renvoyé par principe à la commission des Finances pour son examen au fond. Il a rappelé, toutefois, que le contenu de l'avant-projet de loi de modernisation de l'économie avait évolué fortement dans les semaines précédant son dépôt, et que plusieurs mesures fiscales, qui y figuraient initialement, devraient finalement trouver leur place dans le projet de loi de finances pour 2009. Mais cela même est insuffisant, car, sur un tel projet, il est inévitable que certains amendements ressortissent à la compétence de principe de la commission des Finances. Il redoute pour sa part que la commission des Finances devienne, si l'on y prend garde, la commission qui, à l'instar de celle des finances du Bundestag « compte les petits pois », c'est-à-dire qu'elle se bornerait à faire les comptes *in fine*. Il s'est par ailleurs déclaré en accord avec Henri Emmanuelli pour critiquer l'inflation normative et la complexité des procédures encadrant l'investissement local, jugeant pour sa part qu'il fallait y voir une tentative des administrations déconcentrées pour justifier une présence territoriale que la décentralisation a privé de fondements.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que plusieurs sujets du projet de loi de modernisation de l'économie, tels le droit de la concurrence ou les règles encadrant la grande distribution, ont toujours ressorti à la compétence de la commission des Affaires économiques. Il a également souligné à quel point la création d'une commission spéciale, en diluant les compétences propres à chaque commission permanente, se serait révélée insatisfaisante. Il a plaidé, pour sa part et en vain, pour le découpage de ce projet en plusieurs textes distincts. À défaut, il lui a paru indispensable, ainsi qu'au rapporteur général, que, sur les matières de sa compétence, l'avis de la commission des Finances ait valeur d'examen au fond.

Par ailleurs, il a estimé que le fait que toute commission permanente du Parlement puisse proposer d'engager des dépenses fiscales importantes, souligne effectivement deux difficultés majeures du fonctionnement des assemblées parlementaires. Premièrement, il ne faut plus douter que l'article 40 de la Constitution n'interdit pas aux parlementaires de dépenser, ni ne garantit leur sens des responsabilités budgétaires. Deuxièmement, ce projet de

loi pose à nouveau la question de l'exclusivité des mesures fiscales en loi de finances, position plutôt bien vue par les membres de la commission des Finances et plutôt mal appréciée par les autres Commissions qui y voient une atteinte à leur droit d'amendement.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### MOBILISER LES ENTREPRENEURS

#### Chapitre I<sup>er</sup>

##### **Instaurer un statut de l'entrepreneur individuel**

**Article 1<sup>er</sup>** : *Création d'un statut fiscal et social simplifié pour les petits entrepreneurs :*

La Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption sans modification de cet article.

##### **Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> :**

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis visant à actualiser annuellement l'ensemble des seuils des régimes de la micro-entreprise, de la franchise en base de TVA, et du barème simplifié d'imposition, dans la même proportion que l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu, afin de tenir compte de l'évolution des prix.

Le **Rapporteur pour avis** a précisé que s'était posée la question de reprendre l'une des propositions du rapport Attali qui est d'augmenter les seuils des régimes de la micro-entreprise et de les porter à 100.000 euros. Cette mesure représente néanmoins une dépense fiscale de l'ordre de 800 millions d'euros. Par ailleurs, elle n'est pas forcément souhaitée par les entreprises individuelles qui y voient un risque de concurrence excessif. C'est pourquoi il est simplement proposé d'actualiser les barèmes.

**M. Charles de Courson** a indiqué que, compte tenu du coût non négligeable pour les finances publiques du relèvement du seuil, évalué à 350 millions d'euros, il a proposé, dans un amendement, une réévaluation progressive des seuils, étalée sur quatre années. En effet, bien que l'article 1<sup>er</sup> présente des avancées positives, il ne traite pas de l'actualisation des barèmes qui n'a pas été réalisée depuis 1998. Si celle-ci avait été faite chaque année, le seuil serait probablement proche de 100.000 euros aujourd'hui. Il semblerait d'ailleurs que le Gouvernement ne soit pas totalement fermé à une telle réévaluation.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que des mesures sur les seuils d'imposition devraient plutôt être discutées dans le cadre de la loi de finances. Il est donc préférable de proposer, dans ce projet, une simple mesure d'actualisation.

Le **Rapporteur général** a partagé ce constat et souhaité que les mesures de plus grande ampleur concernant la revalorisation des seuils soient discutées dans le cadre de la prochaine loi de finances, dans la ligne des mesures proposées par le Président de la commission des Finances lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2008. Un accord n'avait pu être obtenu, en raison de problèmes de combinaison de seuils de l'impôt sur le revenu et de la TVA, qui entraînaient des pertes de recettes considérables. Ces propositions doivent donc s'inscrire dans la réflexion de la Commission pour préparer la prochaine loi de finances.

**M. Charles de Courson** a *retiré* son amendement.

Le **Rapporteur pour avis** a tenu à rappeler que la frontière entre la micro-entreprise et l'entreprise individuelle faisait encore débat, y compris au sein des entrepreneurs.

La Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Charles de Courson visant à instituer une réserve spéciale d'autofinancement, dotée par prélèvement sur les bénéfices comptables de l'exercice, à concurrence d'un plafond de 38 120 euros par période de 12 mois. Les sommes ainsi affectées à la réserve spéciale seraient soumises à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 15 % et exonérées de CSG et de CRDS. M. Charles de Courson a indiqué qu'il s'agissait, par cet amendement, de résoudre le problème de la disparité croissante de traitement entre les entrepreneurs individuels et ceux qui investissent dans le cadre d'une société. L'impôt sur les sociétés, grâce à des allègements successifs, est passé de 57 % à 33 % alors que l'impôt sur le revenu n'a connu qu'une baisse de 7 points en raison de l'augmentation de la CSG. Cette disparité fiscale s'accompagne aussi d'une disparité sociale puisque le bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés n'est imposable ni à la CSG ni à la CRDS. Il est donc proposé de créer une réserve spéciale d'autofinancement qui permet à l'entrepreneur individuel d'être taxé à hauteur de 15 %, soit le taux de l'impôt sur les sociétés sur la partie réinvestie dans l'entreprise. En revanche, si ces fonds sont retirés de l'entreprise, l'entrepreneur paiera le différentiel. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle exonération d'impôt sur le revenu. L'objectif est d'encourager l'autofinancement des petites entreprises. Le coût de cette réforme serait vraisemblablement de l'ordre de 1,5 à 2 milliards d'euros. Il serait possible, pour limiter cette dépense fiscale, de plafonner la somme taxée à 15 %, non pas à 38 000 mais à 10 000 euros. Il est impératif que la commission des Finances débattenne de ce problème. La commission des Affaires économiques a adopté un amendement de Mme Catherine Vautrin qui a une autre logique puisqu'il met en place une nouvelle exonération. Le système de la réserve spéciale d'autofinancement est plus satisfaisant et représente un coût plus modéré pour les finances publiques.

Le **Rapporteur pour avis** s'est déclaré, à titre personnel, assez séduit par la logique de cette mesure. Elle répond à un vrai besoin d'autofinancement des petites entreprises. Cependant, cette réforme doit faire l'objet d'un débat en loi de finances. De plus, cette mesure représente, probablement, une dépense fiscale de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros et la dynamique enclenchée conduirait à l'augmentation de ce coût les années suivantes. C'est pourquoi il propose un amendement demandant au Gouvernement de présenter un rapport sur les moyens de favoriser l'autofinancement des petites et moyennes entreprises. Il serait remis au moment du débat sur le projet de loi de finances pour 2009. Cette réflexion nécessite d'ailleurs de faire des comparaisons internationales afin de s'inspirer des dispositifs existants dans d'autres pays européens.

**M. Charles de Courson** a indiqué qu'il retirait son amendement. Celui-ci a pour objectif de montrer que le mécanisme de la réserve spéciale d'autofinancement « tient la route » et qu'il est nécessaire de faire des simulations pour calibrer cette mesure.

Le **Rapporteur général** a rappelé que ce sujet représentait un problème de fond depuis plusieurs décennies. La commission des Finances avait d'ailleurs eu des débats nourris sur ce problème au moment du vote de la loi « Dutreil ». Il existe des dispositifs similaires pour les bénéficiaires agricoles mais le principal obstacle à cette réforme est qu'on ne peut pas marier le régime de l'impôt sur le revenu de l'entrepreneur individuel et celui de l'impôt sur

les sociétés. Si un entrepreneur veut être assujéti à l'impôt sur les sociétés, il doit créer, par exemple, une SARL. Si une partie de l'autofinancement est imposée au taux de 15 %, elle n'est alors pas assujéti aux prélèvements sociaux, ce qui représente un manque à gagner de plusieurs milliards d'euros pour la sécurité sociale qu'il faudrait compenser dans le budget de l'État. En outre, un tel système pourrait conduire à des stratégies d'optimisation fiscale entre les deux régimes au détriment des finances publiques. Le Gouvernement devra donc indiquer précisément dans son rapport l'impact de ces mesures pour le budget de l'État et celui de la sécurité sociale.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que le risque d'évasion fiscale n'était pas à écarter tant certains se montraient imaginatifs dans ce domaine.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a regretté que la commission des Affaires économiques soit saisie de ce sujet au fond et ait adopté un amendement relatif à un dispositif fiscal. Il a souhaité que celui-ci ne prospère pas en séance publique. En outre, l'amendement du Rapporteur pour avis, demandant un rapport au Gouvernement sur ce sujet, rappelle que le Parlement ne dispose pas de moyens autonomes d'évaluation.

Le **Président Didier Migaud** a considéré qu'on ne pouvait empêcher la commission des Affaires économiques de débattre de ce sujet et d'adopter un amendement. Cela aurait été aussi bien le cas si elle avait été saisie pour avis. Il conviendrait plutôt de dissuader le Gouvernement de présenter, à l'avenir, ce genre de projet de loi « fourre-tout » qui concerne plusieurs commissions, et qui doit être examiné dans un délai très rapide.

**M. Charles de Courson** s'est inquiété de la situation des entrepreneurs individuels les plus modestes qui n'ont ni les moyens ni les conseils pour optimiser leurs prélèvements fiscaux. Quand on considère « les usines à gaz » que créent, par exemple, les riches agriculteurs champenois, qui créent trois à quatre sociétés pour diminuer leurs prélèvements fiscaux, on ne peut que regretter cette disparité de situation.

La Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur pour avis.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Frédéric Lefebvre visant à créer une action de groupe pour les consommateurs.

**M. Richard Dell'Agnola** a précisé qu'une telle procédure permettrait de combler un vide juridique et aurait probablement un effet dissuasif en sanctionnant la personne fautive, en l'obligeant à cesser une pratique abusive ou illicite et à en assumer les conséquences. L'actualité montre le caractère urgent de l'adoption de ce dispositif. Les condamnations récentes montrent que les réparations sont soit symboliques, soit ne permettent pas de réparer l'intégralité du préjudice subi. C'est la faille du système actuel qui explique le faible nombre de saisines. En offrant un accès à la justice d'un groupe de justiciables en une seule procédure, elle permettra de réparer l'ensemble des préjudices subis. Cette action de groupe, dans le cadre d'une procédure encadrée est la traduction des accords intervenus entre les associations de consommateurs et des représentants des entreprises, notamment la CGPME.

Le **Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement. En effet, la Chancellerie mène actuellement des consultations approfondies et souhaite présenter prochainement un projet de loi sur ce sujet. L'adoption de ce dispositif serait donc aujourd'hui prématurée.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué que le Président de la République a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur l'action de groupe dans les mois qui viennent.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Nicolas Perruchot, tendant à créer un statut de l'entrepreneur individuel.

**M. Nicolas Perruchot** a indiqué que l'objet de l'amendement est de créer un véritable statut de l'entrepreneur individuel permettant aux indépendants de limiter les risques, notamment financiers, encourus du fait de l'exercice de leur activité, sans pour autant passer par la création d'une société.

Le **Rapporteur pour avis** a considéré que cet amendement propose une modification du code civil et se trouve donc hors du champ de saisine de la commission des Finances. La commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, saisie au fond de l'article 5 du projet de loi de modernisation de l'économie, a pu examiner à cette occasion la situation des entrepreneurs individuels. Il a, en conséquence, donné un avis défavorable à l'amendement.

M. Nicolas Perruchot a *retiré* cet amendement.

**Article 9** : *Faculté pour les sociétés de capitaux de moins de cinq ans d'opter pour le régime fiscal des sociétés de personnes* :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous, portant adjonction d'un alinéa IX à l'article 9 et tendant à permettre aux détenteurs de parts de sociétés dites « *business angels* » de déduire de leur revenu global les éventuels déficits résultant de la détention de ces parts sociales.

Le **Rapporteur pour avis** a précisé que cet amendement aurait pour conséquence d'étendre aux actionnaires dits « passifs » le dispositif prévu par l'article 9 pour les dirigeants et les actionnaires dits « actifs » des *business angels*. Le Rapporteur pour avis a souhaité le retrait de cet amendement, lui-même ayant déposé, après l'article 9, un amendement proposant un relèvement du plafond dit « Madelin », ainsi qu'un amendement tendant à la création d'un statut de société d'investissement de *business angels*. En outre, l'amendement présenté par M. Jean-Michel Fourgous pourrait avoir un coût considérable.

**M. Jean-Michel Fourgous**, après avoir insisté sur la nécessité de placer les *business angels* français au même niveau que leurs homologues britanniques, notamment par un relèvement du plafond Madelin à un niveau compétitif, a retiré son amendement.

Le **Rapporteur pour avis** a rappelé que la commission des Finances a créé une mission d'information, dont il est le rapporteur et M. François de Rugy le Président, sur le financement en fonds propres des PME et des très petites entreprises – TPE. Le rapport de la mission d'information sera publié d'ici à l'été et devrait formuler des propositions tendant à améliorer le financement de l'amorçage de ces entreprises, notamment par le développement du capital-risque de démarrage. Par ailleurs, la Commission va examiner trois amendements répondant au souci exprimé par M. Jean-Michel Fourgous.

Suivant les conclusions de son Rapporteur pour avis, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 9 sans modification.

### **Après l'article 9 :**

La Commission a examiné un amendement déposé par M. Frédéric Lefebvre, tendant à améliorer le dispositif des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise afin de mieux répondre aux besoins des entreprises en croissance.

En réponse au Président Didier Migaud, le **Rapporteur pour avis** a indiqué que le coût de cette mesure devrait être modeste. En tout état de cause, le Gouvernement déposera au plus tard le 31 décembre 2011 un rapport au Parlement sur l'efficacité et l'équité des dépenses fiscales et sociales proposées par l'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, tendant à améliorer le financement en fonds propres des sociétés en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion.

Le **Rapporteur pour avis** a indiqué que l'objet de l'amendement est de relever le plafond de l'avantage dit « Madelin ». Il s'agit d'accroître la réduction d'impôt sur le revenu dont peuvent actuellement bénéficier les personnes physiques qui souscrivent au capital de PME. Actuellement plafonnée à 20 000 euros pour une personne seule et 40 000 euros pour un couple, la réduction d'impôt serait portée, pour les opérations réalisées en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion, à respectivement 100 000 et 200 000 euros. Dans ce cas, les contribuables bénéficiaires de la réduction d'impôt ne pourraient toutefois pas reporter la fraction excédentaire des versements sur les années suivantes. L'objectif est donc de concentrer l'avantage fiscal sur la phase d'amorçage.

**M. Jean-Michel Fourgous** a salué l'avancée permise par l'amendement, mais a relevé qu'un écart considérable persiste avec la Grande-Bretagne, où l'équivalent du plafond Madelin se situe à 400 000 livres pour une personne seule et 800 000 livres pour un couple. M. Jean-Michel Fourgous a retiré un amendement tendant au même objectif que celui présenté par le Rapporteur pour avis.

La Commission a alors *adopté* l'amendement présenté par le Rapporteur pour avis.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, tendant à supprimer le régime des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR). Véhicule juridique créé par la loi de finances pour 2004 afin de porter l'intervention des investisseurs providentiels ou *business angels*, la SUIR n'a pas connu le succès escompté : moins de 10 sociétés de cette forme ont vu le jour, en dépit des avantages fiscaux accordés.

**M. Jean-Michel Fourgous** a tenu à préciser qu'au moment de la création des SUIR, la commission des Finances avait fait part de son scepticisme. Il est de bon aloi de supprimer des dispositifs qui ne fonctionnent pas.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, tendant à compenser la suppression des SUIR.

Le **Rapporteur pour avis** a indiqué que le véritable besoin de investisseurs providentiels est de pouvoir se regrouper afin d'atteindre une masse critique permettant une

action efficace, notamment lorsque leurs moyens sont peu importants. L'amendement propose donc d'élargir le bénéfice de l'avantage fiscal au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, mis en place par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, à des sociétés d'investissement de *business angels* (SIBA) constituées en sociétés de capital-risque et prenant l'engagement d'investir au minimum 60 % de leurs actifs dans des PME de moins de 7 ans au stade de l'amorçage, du démarrage ou du développement. Cela devrait encourager la création de *business angels* ; la France en compte seulement 4 000 à 6 000, soit 10 fois moins que la Grande-Bretagne.

La Commission a *adopté* cet amendement.

**Article 15 :** *Rapprochement des droits de mutation à titre onéreux frappant les acquisitions de fonds de commerce et de parts de SARL du régime applicable aux acquisitions d'actions de sociétés :*

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 15 sans modification.

