

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824) :

Examen des articles 56 à 66 non rattachés et des articles de récapitulation 48 à 55 de la seconde partie et vote sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2011 (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) 2

– Présences en réunion 33

Mardi

9 novembre 2010

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission examine, sur le rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824).

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I.— MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 56 : *Aides à la primo-accession à la propriété de la résidence principale : création d'un prêt à taux zéro renforcé*

La Commission examine l'amendement II-CF 266 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Le PTZ + proposé l'article 56 devant être accordé sous condition de ressources, cet amendement vise à rétablir les plafonds de ressources du PTZ actuel afin de cibler le dispositif en faveur des primo-accédants modestes, qui en ont réellement besoin.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je suis défavorable à cet amendement. D'abord, le PTZ renforcé, ou « PTZ + », est destiné à prendre la relève, entre autres, du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt de la loi TEPA, les moyens jusqu'ici délivrés au dispositif de la loi TEPA devant dorénavant être affectés au renforcement du PTZ, dans la droite ligne du doublement du PTZ opéré dans le cadre du plan de relance. Nous voulons préserver dans ce nouveau dispositif l'universalité du crédit d'impôt TEPA, qui n'était pas soumis à condition de ressources. La durée de remboursement du prêt permet de préserver cette universalité à peu de frais, en allégeant considérablement l'effort fiscal consacré à la dernière tranche du barème, qui devrait être de l'ordre d'une centaine de millions d'euros. Le rapport est de 1 à 10 entre la dépense fiscale en faveur de la première tranche, soit 1 800 euros, et la dernière, soit 19 700 euros. Ce coût est à rapporter aux 2,6 milliards d'euros que devrait coûter ce nouveau dispositif. Ensuite, instaurer un plafond de ressources reviendrait à exclure du dispositif des ménages dont les revenus ne sont certes pas modestes, mais qui sont aujourd'hui dans l'incapacité d'accéder à la propriété, notamment en zones tendues.

M. Jean-Louis Dumont. L'accession à la propriété est un élément essentiel de la politique de logement de notre pays. Je ne mets pas en cause le principe du PTZ, qui en est un bon outil, mais je conteste la suppression de la condition de ressources, mesure d'autant plus incohérente que vous vous apprêtez à taxer les locataires de logements sociaux par le biais d'un prélèvement sur la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui est exclusivement abondée par les organismes HLM. Il s'agit d'envoyer un signal politique fort.

M. le rapporteur général. L'assiette du prélèvement a été modifiée par amendement de la Commission.

M. René Couanau. J'adhère assez à ce qui vient d'être dit. Outre la question de l'équité, je déplore le déplafonnement pour des raisons pratiques : face à la spéculation foncière, les collectivités ne peuvent aider les jeunes ménages à se loger que par une réfaction du prix de vente du terrain en faveur des bénéficiaires du PTZ. Une fois que la condition de ressources sera supprimée, les communes et les communautés d'agglomération ne disposeront plus d'aucun critère pour fonder leur politique d'aide au logement.

M. le président Jérôme Cahuzac. Même si le crédit d'impôt de la loi TEPA est supprimé à compter de l'année prochaine, il existera toujours en stock. Combien coûtera ce dispositif l'année prochaine ?

M. le rapporteur général. Le dispositif de la loi TEPA sera mis en extinction à partir du 1^{er} janvier prochain. Mais, étant donné qu'il s'appliquait aux cinq premières annuités de l'emprunt, il représentera une dépense budgétaire pendant six ans encore. Alors qu'il aura coûté 1,6 milliard d'euros en 2010, il en coûtera 2 milliards en 2011, son coût commencera à décroître à partir de 2012, pour atteindre 1,950 milliard puis 650 millions d'euros en 2015, et disparaître totalement en 2017.

En 2010, le coût cumulé du crédit d'impôt TEPA, du PTZ et du Pass-Foncier serait de plus de 3,1 milliards d'euros – 1,6 milliard pour le crédit d'impôt TEPA, 1,6 milliard pour le PTZ, et 300 millions pour le Pass-Foncier. En 2011, le coût du crédit d'impôt TEPA devrait être de 2 milliards, et le PTZ actuel devrait coûter 1,375 milliard : le Pass-Foncier étant supprimé, le coût cumulé des aides à l'accession serait de 3,4 milliards d'euros. En 2012, le PTZ +, dont la distribution aura commencé en 2011, ne coûtera encore que 390 millions d'euros ; le coût du crédit d'impôt TEPA sera encore de 1,950 milliard et le coût du PTZ actuel diminuera légèrement, à 1,250 milliard d'euros. Enfin, en 2016, le PTZ + coûtera 2,470 milliards d'euros, le crédit d'impôt TEPA 200 millions et le PTZ actuel 50 millions, soit un total de 2,720 milliards d'euros. On voit que la décrue est sensible, puisqu'on passe de 3,4 milliards d'euros en 2011 à 2,7 milliards en 2016. Le régime de croisière sera atteint en 2017, puisqu'à partir de cette date le PTZ renforcé sera l'unique dispositif d'aide à l'accession, pour un coût annuel de 2,6 milliards d'euros.

Je rappelle que c'est nous qui avons posé la question de l'avenir du crédit d'impôt de la loi TEPA, en raison de son coût exponentiel et du champ extensif couvert par ce dispositif. J'ai proposé qu'on l'intègre au PTZ, et nous sommes parvenus, avec le soutien du ministère du logement, à convaincre l'ensemble de nos interlocuteurs de l'intérêt de notre proposition, qui est devenue le PTZ +. Les dispositifs d'aide à l'accession sont fusionnés dans un seul dispositif.

Quant à l'universalité du dispositif, permettez-moi de vous indiquer ces quelques chiffres : alors que les seuls primo-accédants relevant de la dernière tranche du barème que nos collègues voudraient exclure du dispositif représentaient une dépense fiscale de 500 millions d'euros au titre du dispositif TEPA – qui je le rappelle n'était pas réservé à la primo-accession –, la dépense serait d'un peu moins de 140 millions d'euros dans le nouveau dispositif, soit un resserrement significatif en faveur des catégories moyennes et des moins aisés. Mais le coût des opérations d'acquisition est très variable, suivant que celles-ci ont lieu dans des zones plus ou moins tendues, et il faut des ressources infiniment plus élevées pour avoir le moindre espoir d'accéder à la propriété dans les zones tendues. C'est ce que montrent les résultats du PTZ : 2 % de PTZ correspondent à des acquisitions et constructions neuves en zone A, 7 % en zone B et 22 % en zone C. Cela signifie que toute une partie de la population

française est exclue du bénéfice du PTZ du fait du coût trop élevé des opérations. Un des objectifs du PTZ + est précisément de solvabiliser autant que possible la moitié des Français qui ne peuvent pas accéder à la propriété dans l'immobilier neuf parce qu'ils habitent en zones tendues. Si les revenus des ménages concernés peuvent paraître élevés, leur taux d'effort, soit le coût de leur crédit immobilier rapporté à leur revenu, restera, même après la réforme, beaucoup plus élevé en zones tendues qu'en zones détendues.

M. Henri Emmanuelli. Mais le patrimoine ainsi constitué vaudra beaucoup plus cher !

M. le président Jérôme Cahuzac. Si je vous comprends bien, monsieur le rapporteur général, le crédit d'impôt de la loi TEPA coûtera 1,6 milliard d'euros en 2010, 2 milliards en 2011, 1,9 milliard en 2012.

M. le rapporteur général. Oui. La question est de savoir si l'unique dispositif d'aide à l'accession à la propriété qui existera à partir du 1^{er} janvier prochain doit exclure une part substantielle de la population au motif qu'elle habite en zones tendues. Je réponds par un non catégorique, une telle exclusion me paraissant contraire à notre politique d'accession à la propriété. Par ailleurs, monsieur Couanau, les collectivités locales peuvent parfaitement conditionner leurs aides foncières à l'appartenance à telle ou telle tranche du barème.

M. Pierre Méhaignerie. Si nous plafonnions le dispositif, les ménages suivants seraient exclus de son bénéfice : en zone A, les ménages avec deux enfants disposant de revenus supérieurs à 6 667 euros mensuels ; en zone B1, ceux ayant un revenu mensuel supérieur à 4 815 euros et en zone C ceux dont les revenus sont supérieurs à 3 426 euros par mois.

M. le rapporteur général. Effectivement, si l'on exclut la neuvième tranche, les couples disposant d'un revenu mensuel de 4 700 euros en zone A seront exclus du dispositif.

M. René Couanau. Il reste qu'en supprimant la condition de ressources, on prive les collectivités d'un critère simple pour fonder leur politique d'aide à l'accession à la propriété.

Je voterai l'amendement pour une raison supplémentaire : il faut mettre un terme à ces changements incessants des règles du jeu, qui rendent ces dernières illisibles, autant pour les candidats à l'accession à la propriété que pour les bailleurs sociaux. Cette absence de continuité dans la politique de l'État bouleverse l'action des collectivités locales, dont la contribution financière à la politique du logement dépasse pourtant celle de l'État.

M. Olivier Carré. Il faut savoir que l'octroi du PTZ + sera conditionné à toute une série de paramètres, de sorte que l'aide de l'État sera fonction, non seulement du montant du prêt, mais également des durées d'amortissement, d'autant plus longues que les revenus du ménage seront faibles et les familles grandes. De ce fait, les ménages relevant des dernières tranches bénéficieront de conditions sensiblement moins avantageuses que les ménages modestes. Ainsi, en dépit de l'universalité du dispositif, les conditions d'octroi du prêt sont discriminantes.

Par ailleurs, on ne peut pas prétendre que les ménages relevant de la neuvième ou la dixième tranche sont des nantis. Ces personnes doivent pouvoir faire le choix d'être propriétaires, même dans les villes à forte densité de population, dont ils étaient évincés par tous les dispositifs existant actuellement.

M. Henri Emmanuelli. Il faut revenir sur terre, monsieur Carré ! Je rappelle tout de même que le salaire médian est inférieur à 2 000 euros dans notre pays, la moitié des salariés gagnant moins de 1 500 euros. Dès lors, comment expliquer qu'il ne faut opérer aucune distinction alors que, dans les zones tendues, le capital immobilier constitué peut être considérable !

Quoi qu'il en soit, c'est surtout la taxation des locataires d'HLM qui me choque.

M. le rapporteur général. Mais il n'en est pas question !

M. Henri Emmanuelli. Pleurer sur le sort de ménages qui gagnent 4 000 euros par mois et taper sur les habitants des HLM, il faut le faire !

M. le rapporteur général. Un ménage bénéficiant du PTZ + qui se situerait dans la tranche 10 et dont les revenus sont donc les plus élevés recevra en moyenne une aide fiscale de 1 810 euros, soit plus de dix fois moins que celle dont bénéficiera un ménage se situant dans la tranche 1, laquelle s'élèvera à 19 709 euros. À cela s'ajoute que le premier devra rembourser le prêt en cinq ans contre trente pour le second.

Monsieur Couanau, loin de créer un nouveau dispositif, nous unifions en un seul les quatre qui existent à ce jour !

Enfin, des plus values dussent-elles à terme être constituées, je souhaite qu'un certain nombre de collègues reconnaissent la spécificité des zones tendues. Si l'amendement était adopté, un couple de professeurs des écoles ne disposerait d'aucune aide pour accéder à la propriété dans le logement neuf. En quoi une partie des Français devrait-elle être exclue du dispositif unique que nous souhaitons mettre en place ?

M. Henri Emmanuelli. Ce n'est pas la question ! Si l'on veut remédier à ces problèmes, il convient tout d'abord d'enrayer la hausse des prix en taxant les plus-values immobilières et foncières. La spéculation, je le répète, favorise la capitalisation des patrimoines.

M. le rapporteur général. À ce propos, monsieur Emmanuelli, vous ne semblez pas avoir suivi les amendements que nous avons adoptés sur les plus-values immobilières.

M. Hervé Mariton. Quoique n'étant pas l'élu d'une zone tendue, je n'en soutiens pas moins M. le rapporteur général : outre que le dispositif fournit une réponse opérationnelle adéquate, la dimension universelle de certaines interventions de l'État est consubstantielle à notre modèle politique. En l'occurrence, il ne s'agit évidemment pas de servir à tous une prestation identique : il importe seulement de n'exclure personne, position de principe qui me semble pouvoir être entendue.

La Commission rejette l'amendement II-CF 266.

Elle est ensuite saisie des amendements II-CF 249 de M. Marc Le Fur et II-CF 194 de M. Charles de Courson.

M. Marc Le Fur. L'amendement II-CF 249 vise à tenir compte des spécificités de la zone C, qui représente 90 % du territoire et où vivent 40 % de nos compatriotes. En effet, étant entendu qu'il est difficile d'y louer son habitation – les bailleurs publics sont absents et leurs homologues privés très peu présents faute de dispositif « Scellier » –, l'accession à la

propriété constitue le mode normal de logement. Or, la disparition d'un certain nombre d'outils – je songe, notamment, à la possibilité qu'avaient les communautés de communes de réduire le taux de TVA pour favoriser ladite accession – est particulièrement dommageable pour ces zones rurales, lesquelles accueillent par ailleurs la majorité des ouvriers.

Voilà pourquoi nous souhaitons que le différentiel entre la zone C et les zones intermédiaires B1 et B2 ne soit pas excessif.

M. Pierre Méhaignerie. Si je ne conteste en rien le bien-fondé d'un différentiel – en particulier en Île-de-France, mais aussi autour des grandes villes de province – il n'en est en revanche pas de même s'agissant de son amplitude. Nous savons en effet fort bien que des investisseurs privés quittent les territoires situés à une quarantaine de kilomètres autour des villes et se concentrent dans les seules zones où le dispositif « Scellier » est en vigueur.

En outre, la situation que nous connaissons peut induire plusieurs effets pervers : la concentration des aides dans le logement neuf au sein des zones tendues comporte un risque pour les prix faute d'un nombre d'offres suffisant – je ne suis donc pas certain que les constructions seront plus importantes. De plus, il me semble normal – alors que cela ne sera plus le cas dans le cadre du dispositif proposé – qu'un salarié habitant en zone C, à douze kilomètres d'une zone B1 ou B2, bénéficie d'une compensation en raison, par exemple, de ses frais de transport. Par ailleurs, le PTZ + se transformera en PTZ – dans deux cas : dans le logement neuf si les acquéreurs n'ont pas d'enfants, et dans le logement ancien dont les coefficients énergétiques ne seraient pas aux normes. Enfin, et c'est potentiellement dangereux, une frustration supplémentaire peut se faire jour dans les petites villes, telles que celles du Grand Ouest, où toute la politique d'aménagement du territoire a, certes, été fondée sur un réseau de grandes villes, mais également sur un maillage territorial de petites et moyennes agglomérations.

Pour toutes ces raisons, l'amendement de M. Le Fur me semble à la fois juste et efficace.

M. Charles de Courson. En effet, l'écart des prêts entre les zones C et A est de 1 à 4 puisqu'il s'élève respectivement, pour une famille de quatre personnes en maison non labellisée BBC, à 23 700 et 93 600 euros. Si je ne suis pas favorable à l'idée d'une uniformisation des montants indépendamment des zones, un tel écart ne me semble toutefois pas justifié, d'autant que, dans les logements anciens non HLM, celui-ci se situe entre 1 et 1,6. Toutefois, si l'amendement de M. Le Fur soulève une bonne question, l'alignement des zones B1, B2 et C me semble excessif et, de surcroît, le problème de l'écart existant avec la seule zone A n'est en rien résolu – à la différence de mon amendement II-CF 194, prévoyant que l'écart maximal soit de 1 à 2.

De plus, nous savons que les classes sociales les plus modestes quittent les villes pour des zones urbaines ou rurales dont les prix du foncier et de l'immobilier leur permettent d'accéder à la propriété, même si des surcoûts liés notamment au transport ne manquent pas de survenir.

Enfin, le projet du Gouvernement constitue, si vous me passez l'expression, un *revival* des *Fifties*, où l'accroissement du nombre de logements en ville et la réduction du prix du foncier passèrent par l'augmentation de la taille des tours, ce qui suscita les problèmes que l'on sait.

La satisfaction de l'aspiration de nos compatriotes à la propriété passe donc moins par une limitation des moyens dédiés à la zone A que par celle de l'écart avec les trois autres zones.

M. le rapporteur général. Nous constatons, et c'est normal, combien les idées diffèrent en fonction des lieux de résidence et des conceptions de la politique du logement, laquelle ne saurait relever d'une approche exclusivement nationale. Comment cela se pourrait-il, d'ailleurs, quand nous constatons que les loyers privés en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne sont quatre fois plus élevés que les loyers HLM alors qu'à Cahors, par exemple, la situation est inverse ?

M. Henri Emmanuelli. Mais non !

M. le rapporteur général. Comment mettre en adéquation le général et le particulier ? Tel est le problème.

L'amendement vise donc à inscrire dans la loi une quotité de prêt identique par rapport au montant de l'opération d'acquisition dans les zones B1, B2 et C, alors que la fixation d'un certain nombre de paramètres – dont celui-ci –, pour d'évidentes raisons de souplesse, relève du règlement.

Par ailleurs, un tel dispositif avantagerait moins la zone C qu'il ne pénaliserait les zones B1 et B2, la première comprenant 70 % de propriétaires contre 50 % pour les secondes, lesquelles incluent respectivement les agglomérations de plus de 250 000 habitants – dont la grande couronne en Île-de-France – et des villes dont les prix sont élevés, telles Annecy, La Rochelle ou Saint-Malo, et les agglomérations de plus de 50 000 habitants. En outre, comme j'ai eu l'occasion de le dire, 60 % de l'accession « PTZ » à la propriété dans le logement neuf l'ont été en zone C.

Le PTZ + dégrade-t-il donc ces conditions d'accession en zone C ? En aucun cas ! Outre que la « familialisation » est actée – il est vrai, comme l'a dit M. Méhaignerie, que des personnes célibataires peuvent parfois en pâtir –, les durées de remboursement sont longues et il a été décidé de porter la quotité dans le neuf BBC à 25 %. On a plaidé et obtenu ce relèvement pour qu'il n'y ait pas de dégradation de l'avantage. En revanche, l'alignement des zones B1 et B2, dont la quotité respective est de 35 % et 30 %, dégraderait les conditions d'accès à la propriété dans des zones où le pourcentage de personnes propriétaires de logement n'est guère important.

M. Marc Le Fur. Si, assurément, mon amendement n'est pas parfait, je me réjouis que M. le rapporteur général se place dans la problématique qui est la nôtre.

Le fait que la zone C compte un grand nombre de propriétaires s'explique par l'absence de toute alternative : je le répète, les programmes locatifs privés et les bailleurs publics ont déserté le monde rural. Le « parcours résidentiel » d'autrefois étant terminé, un petit « plus » pour le PTZ + me semble en l'occurrence légitime.

De surcroît, si la situation ne se dégrade pas, monsieur le rapporteur général, qu'en sera-t-il demain pour les intercommunalités rurales lorsque le Pass Foncier aura disparu ?

Enfin, s'agissant de l'aménagement du territoire, il me semble préférable d'aider au développement des communes rurales – où écoles et services publics sont déjà présents – plutôt que de créer *ex nihilo* de nouveaux quartiers au cœur de grandes agglomérations dans lesquels tout restera à faire. L'équilibre, en la matière, s'impose.

M. Charles de Courson. Comme je l'ai dit précédemment, *quid* de l'écart entre les zones A puis B1, B2 et C ?

Dans la Marne, ces dix dernières années, 75 % des constructions de maisons individuelles ont eu lieu en zone C et 25 % dans les zones B1 et B2. L'écart du prix du foncier y est en effet de 1 à 3 : 12 000 euros pour 400 mètres carrés, dans un bourg-centre, contre 60 000 ou 70 000 euros à Reims ou dans sa périphérie, voire 100 000 euros dans les zones viticoles. Il ne faut pas laisser accroire que le nouveau dispositif résoudra le problème majeur de la zone A, qui est l'accès au foncier.

Mon amendement dispose que l'écart de quotité entre les zones ne doit pas se situer au-delà de 1 à 1,5 sachant que le montant du prêt résulte de la multiplication de cette dernière par le montant plafond du projet, pour lequel l'écart est de 1 à 2 : par exemple, le montant maximal de l'opération pour une famille composée de quatre personnes est à ce jour de 158 000 euros pour la zone C contre 312 000 pour la zone A.

M. le rapporteur général. Autant je comprends la logique de l'amendement précédent, autant celui-ci me paraît insensé puisqu'il consiste à rendre plus favorables les conditions d'accession à la propriété dans le neuf comme dans l'ancien en zone C que dans les autres zones. Avis défavorable, donc.

M. Charles de Courson. Les quotités proposées étant respectivement de 20 % à 40 %, je propose simplement de les porter de 30 % à 40 % sans pour autant modifier le montant plafond.

M. le rapporteur général. Je trouve choquant de proposer un amendement concernant la seule zone C.

M. Charles de Courson. Un écart de 1 à 4 du montant des prêts en fonction des zones est considérable quand nous proposons quant à nous de le porter de 1 à 3.

La Commission adopte l'amendement II-CF 249, puis elle rejette l'amendement II-CF 194.

La Commission en vient à l'amendement II-CF 192 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement subtil est davantage conçu pour faire réfléchir que pour être voté.

Expliquez-moi, en effet, comment on peut « détendre » les zones A sans encourager les zones C. Si l'on habite une zone A, où l'on est locataire, et si l'on construit en zone C, on contribue évidemment à « détendre » la zone A. Je propose donc, par cet amendement, qu'un locataire en zone A et primo-accédant à la propriété en zone C, ou en zone B1, bénéficie des conditions de prêt afférentes au lieu dont il vient.

M. le rapporteur général. Défavorable.

L'amendement est rejeté.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 350 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement apporte plusieurs aménagements à l'article 56.

Il s'agit d'abord de distinguer l'habitat neuf de l'habitat ancien afin de permettre, notamment en zone tendue, un décalage d'une tranche dans les barèmes de ressources. Faute de quoi, les ménages concernés deviendraient insolvables, confrontés à des mensualités supérieures au taux d'effort acceptable pour les montants de prêt nécessaires.

Il s'agit ensuite d'améliorer la quotité, bien que fixée par voie réglementaire, en zone C. Car, on vient de le voir avec l'amendement II-CF 249 de M. Marc Le Fur, nous souhaitons améliorer le différentiel de quotité entre les zones B1, B2 et C.

Il s'agit en outre d'introduire un ajustement pour les ménages dont les revenus augmentent sensiblement, entre l'année où ils sont pris en compte et celle de l'accession à la propriété, deux ans plus tard. Tel est notamment le cas des étudiants obtenant un emploi très bien rémunéré. Il est donc proposé d'ajouter au critère de ressources un critère consistant à diviser le coût de l'opération financée. L'idée est que les revenus doivent être au moins égaux à ceux qui sont nécessaires pour acquérir le logement, comme si l'on consacrait à l'acquisition la totalité des revenus du ménage pendant x années. Une division par dix se substituerait à la division par six prévue par la rédaction initiale de l'article qui s'avère trop dure. Elle s'effectuerait aussi sur une assiette différente : celle du coût de l'opération et non plus celle du montant total des prêts.

Le dernier aménagement proposé tient compte de ce qu'on légifère à enveloppe financière constante, sachant que le coût du dispositif unifié, en régime de croisière à l'horizon de 2016, s'élèvera à 2,6 milliards d'euros. Or les mesures que nous venons d'adopter, notamment l'amélioration envisagée de la quotité en zone C, entraînent un coût supplémentaire. Il faut donc les autofinancer pour rester dans l'enveloppe indiquée. C'est pourquoi je suggère une légère dégradation de la quotité dans l'habitat ancien, insuffisamment performant sur le plan énergétique, afin de défavoriser ce type d'acquisition, classé en catégorie G. La dégradation des quotités pour le neuf non performant est également prévue mais ne nécessite pas de modification législative. Comme l'a rappelé M. Charles de Courson, la loi ne fixe que les fourchettes de quotité : pour les logements performants, la fourchette se situe entre 20 % et 40 % et, pour les logements non performants, entre 10 % et 30 %. Pour ces derniers, la fourchette passerait de 5 % à 30 %.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement II-CF 193 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'évaluation des prêts à taux zéro montre que les banques accordent des prêts couplés comportant, le plus souvent, des marges très élevées sur le prêt dit « complémentaire ».

Cet amendement a donc pour objet de déterminer qui distribue les prêts à taux zéro et à quelles conditions. Ils seraient octroyés à la suite d'un appel d'offres et assortis d'un engagement sur le taux de marge applicable au prêt complémentaire. Car il faut éviter que les banques ne pratiquent des marges excessives sur ce dernier. Mais il existe peut-être d'autres solutions pour parvenir au même résultat.

M. le rapporteur général. En dehors des problèmes rédactionnels que pose cet amendement, j'y suis plutôt réticent. Le secteur du prêt immobilier est très concurrentiel. Le prêt à taux zéro amène de la clientèle aux banques. Celles-ci n'ont donc pas intérêt à étrangler leurs clients avec les prêts complémentaires. En outre, s'engager dans une réglementation des marges ne me paraît pas raisonnable : nous avons, il y a vingt-cinq ans, libéré les prix, et ce n'est pas pour y revenir aujourd'hui.

Il est évidemment facile de clouer les banques au pilori, mais il ne faut pas en abuser. Peut-être s'agit-il d'un amendement d'appel. On peut imaginer que, dans les conventions passées, au titre du crédit d'impôt, entre l'État et les établissements financiers, figurent des dispositions relatives aux prêts complémentaires. Mais faut-il l'écrire dans la loi ? Si notre collègue voulait bien redéposer son amendement dans le cadre de l'article 88 du Règlement, un débat pourrait avoir lieu en séance publique sur cette question.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement.

L'amendement II-CF 193 est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 267 de M. Victorin Lurel.

M. Pierre-Alain Muet. L'éco-PTZ n'est toujours pas appliqué outre-mer. Cet amendement a donc pour objet de s'assurer que les conditions d'octroi du PTZ + seront, pour les départements d'outre-mer, adaptées à la notion d'efficacité énergétique ou de production d'énergie renouvelable par les particuliers afin que ceux-ci puissent en bénéficier. Nous demandons un rapport sur le sujet.

M. le rapporteur général. Seriez-vous d'accord pour redéposer cet amendement dans le cadre de l'article 88 du Règlement ? Il convient en effet de recevoir confirmation, d'une part, que s'applique à l'outre-mer le régime applicable à la zone B1 et, d'autre part, qu'en l'absence de réglementation thermique de droit commun, on s'aligne sur le régime le plus favorable, c'est-à-dire celui dont bénéficient les logements les plus performants sur le plan thermique. Le Gouvernement devrait répondre positivement sur ces deux points. La question ne relève pas d'un rapport.

M. Pierre-Alain Muet. Je retire l'amendement.

L'amendement II-CF 267 est retiré.

La Commission adopte l'article 56 ainsi modifié.

Article 57 : Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des couples qui se constituent ou se séparent

La Commission examine d'abord l'amendement II-CF 13 de M. Dominique Baert, tendant à supprimer l'article.

M. Dominique Baert. L'article 57 modifie les modalités d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des couples qui se constituent ou se séparent. Le Gouvernement justifie cette mesure par la découverte, apparemment récente, de l'existence d'un effet d'aubaine fiscale, dont je conteste la réalité – s'il existe, il doit être assez limité. Selon la tradition de notre droit, la fiscalité accompagne les couples qui se forment et, de la même manière, ceux qui se séparent, en conservant la règle des déclarations multiples. Cet amendement de suppression vise donc à respecter cette tradition.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements II-CF 205 de M. Charles de Courson, II-CF 250 de M. Marc Le Fur et II-CF 176 de M. Hervé Mariton.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord avec le dispositif du Gouvernement « à la sortie », mais pas « à l'entrée ».

Le droit fiscal français se fonde sur le concept de famille et non d'individu, à la différence de la fiscalité anglo-saxonne.

Étant rappelé que le concubinage n'existe pas en droit fiscal, le régime applicable aux personnes qui se marient ou qui concluent un pacte civil de solidarité (PACS) encourage légitimement la stabilité des ménages. Le Gouvernement a tort de vouloir supprimer le « coup de chapeau » qu'on leur adresse ainsi. Il a, en revanche, raison de supprimer cet avantage qui n'a plus de fondement lors d'un divorce, d'une rupture de PACS ou d'une séparation.

Mon amendement propose donc de conserver le dispositif « à l'entrée », mais non « à la sortie ».

Mme Béatrice Pavy. Seulement pour le premier mariage, ou aussi pour les suivants ?

M. Charles de Courson. Lorsque nous avons discuté de la création du PACS, j'ai soulevé le problème, en indiquant que je publierais une annonce dans *Le Nouvel Observateur* ainsi libellée : « Célibataire cherche étudiante sans revenu en vue signature PACS de six mois pour partage avantage fiscal. » Car le mécanisme projeté permettait de se « pacser » chaque 1^{er} janvier et de se « dépacser » chaque 1^{er} juillet. Ce risque de détournement de l'objectif civil du mécanisme a entraîné l'adoption d'un amendement fixant une durée minimale de trois ans pour bénéficier de l'avantage fiscal. Mais notre majorité a, hélas, supprimé cette clause, contre mon avis. Nous assistons donc à des débuts de détournement de la loi.

M. Hervé Mariton. Le foyer constitue, en effet, la base de notre droit fiscal pour les particuliers. Le mariage crée un nouveau sujet fiscal. Qu'il y ait trois déclarations de revenus pour la même année est donc cohérent.

Mais, la définition du mariage et du PACS n'étant pas les mêmes, on peut légiférer différemment en matière fiscale. Je m'appuie en ce sens sur la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2010 portant sur le partage de l'autorité parentale et précisant que « la différence de traitement entre couples mariés et non mariés peut se justifier car l'engagement dans les liens du mariage est plus solennel dans sa formation, plus riche de droits et d'obligations réciproques et plus contrôlé dans les conditions et les effets de sa dissolution ». Les intentions différentes que l'on observe dans le mariage et dans le PACS, ainsi que la différence de leurs contraintes légales, me paraissent justifier que le législateur, aussi bien par le constat de l'existence d'une nouvelle personne fiscale, que par le souhait de la reconnaître dès lors qu'elle bénéficie d'une solidité et qu'une durée supposées, accorde un avantage au mariage comme à un élément de la politique familiale contribuant, même imparfaitement puisque le divorce existe, à la stabilité sociale.

Tel est l'objet de l'amendement II-CF 176, cosigné par des membres de cette Commission et d'autres collègues de mon groupe parlementaire.

M. Marc Le Fur. Mon amendement II-CF 250 se situe dans la même ligne que les deux précédemment présentés, mais avec des nuances. Il ne condamne pas l'objectif général de l'article 57 car le phénomène de rotation entre les mariages, les divorces, les PACS et leurs ruptures augmente le coût fiscal du système.

M. Charles de Courson veut préserver l'avantage accordé aux entrants, qu'il s'agisse de mariages ou de PACS. M. Hervé Mariton ne veut le maintenir que pour les personnes mariées, ce qui coûterait moins cher. Pour ma part, je propose de préserver le régime pour les entrants comme pour les sortants mais seulement du fait du mariage, du divorce ou du veuvage. En effet, le mariage me paraît devoir être privilégié car il constitue un élément de stabilité. Il faut également tenir compte des problèmes financiers que pose un divorce. Nous devons enfin résoudre la question du veuvage, les deux personnes concernées faisant partie du même foyer fiscal.

En dernière analyse, je pourrais me rallier à la position de notre collègue Hervé Mariton, à la condition que notre rapporteur général nous précise quel sera le régime du veuvage.

M. Louis Giscard d'Estaing. Je souscris aux arguments tirés de la logique fiscale et de la politique familiale. Il faut tenir compte des deux à la fois. Ayant eu récemment l'occasion, ici même avec des collègues de la commission des finances du *Bundestag*, de comparer les politiques familiales de la France et de l'Allemagne, j'ai pu constater que l'impact démographique de la politique française, y compris dans sa dimension fiscale, n'était pas neutre.

Je suis cosignataire de l'amendement présenté par M. Hervé Mariton, considérant que l'avantage fiscal dont nous parlons doit intervenir lors de la constitution du foyer fiscal sous le régime du mariage.

Je souhaiterais moi aussi que soit précisé le régime spécifique du veuvage.

M. Michel Diefenbacher. Je suis très sensible aux arguments de M. Hervé Mariton. J'en ajouterai un, de caractère purement social : la plupart des jeunes sur le point de fonder un foyer ignorent largement la différence des droits applicables, notamment aux plus faibles. Le système le plus protecteur du plus vulnérable étant le mariage, nous devons non seulement en assurer une meilleure information, mais aussi inciter les jeunes couples à choisir cette formule.

M. Charles de Courson. De nos trois amendements, ressort une constante : le souci de protection du mariage « à l'entrée ». MM. Marc Le Fur et Hervé Mariton divergent de moi sur le PACS et sur la sortie du mariage.

Je n'avais pas voté en faveur de la création du PACS, mais j'avais, lors du débat, attiré l'attention sur sa nature de contrat à géométrie variable. Car vous pouvez introduire dans un PACS les droits et les obligations du mariage, même si ce n'est pas le cas le plus fréquent : dans la réalité, il s'agit plutôt de contrats ne stipulant que le minimum prévu par la loi. Différencier le mariage du PACS est juridiquement possible au regard du droit constitutionnel. Mais je ne souhaitais pas les différencier en raison de leur possible continuité. Toutefois, je pourrais me rallier à la position de M. Hervé Mariton.

Reste le problème du veuvage, mais qui me semble relever d'un tout autre débat.

M. le rapporteur général. Notre fiscalité reflète souvent notre vision de la société, y compris dans ses aspects moraux et comportementaux.

Nous avons rejeté l'amendement extrême de suppression de l'article. Nous examinons une série d'amendements de portée intermédiaire.

Les dernières décennies ont vu une multiplication de toutes les formes de séparation, notamment des divorces. De ce fait, le coût budgétaire de l'avantage fiscal a fortement augmenté. Il devient donc difficile de le justifier au profit des personnes qui se séparent. Faut-il, en revanche, le maintenir pour celles qui s'unissent ? Les choses ont beaucoup évolué au cours des trente dernières années. Aujourd'hui, les jeunes ménages vivent ensemble avant de se marier ou de se pacser, et 53 % des naissances surviennent hors mariage. Se mettre en ménage au moment du mariage est devenu un cas extrêmement rare. La notion d'aide n'a alors plus le même sens.

Peut-on distinguer le mariage du PACS ? Les chiffres dont nous disposons sont assez étonnants : on se « dépacse » beaucoup moins qu'on ne divorce : 15 % seulement des PACS se défont, sans doute parce que le dispositif est encore récent, de nombreux pacés n'ayant pas encore atteint le fameux seuil critique des sept années de vie commune. Aussi, n'est-ce peut-être qu'un phénomène temporaire.

M. Hervé Mariton a cité une décision du Conseil constitutionnel à propos de l'adoption d'enfants, mais il faut aussi mentionner celle de 1999, rendue sur un sujet plus spécialement fiscal, à la suite d'une contestation des avantages accordés au PACS par rapport au concubinage. Par cette décision, le Conseil considère que le PACS crée une véritable solidarité entre les partenaires, que ceux-ci forment une communauté de vie et que, dès lors, l'avantage fiscal se justifie. Mais le Conseil n'en déduit bien sûr pas que l'avantage doit être le même que celui dont bénéficie le mariage.

S'agissant du régime du veuvage, tant que des enfants sont rattachés au foyer, celui-ci conserve le même nombre de parts après le décès de l'un des époux. Mais il est vrai qu'il s'agit d'un autre sujet.

Faut-il exclure de la mesure proposée par le Gouvernement les couples qui se marieraient ou qui se pacseraient ? Compte tenu de l'évolution des pratiques sociales que j'ai rappelée, le dispositif ancien ne présente plus la même utilité. Je serais donc plutôt réservé.

M. Hervé Mariton. Le terme « avantage » n'est pas tout à fait approprié car il s'agit en fait de la reconnaissance d'une situation fiscale nouvelle : la formation par deux individus d'un seul foyer fiscal.

Par ailleurs, le passage de l'union libre au mariage exprime un vœu de stabilité et de solidité que la société, indépendamment de son évolution sociologique, peut faire le choix d'encourager.

Je rappelle l'analyse donnée par le Conseil constitutionnel de sa décision du 6 octobre dernier : l'engagement dans les liens du mariage est « plus solennel dans sa formation, plus riche de droits et d'obligations réciproques et plus contrôlé dans les conditions et les effets de sa dissolution » que le PACS ou le concubinage. Le législateur a donc toute légitimité à établir une distinction entre ces différentes situations.

M. Charles de Courson. Le rapporteur général a raison de souligner que l'on commence généralement à vivre ensemble avant d'avoir des enfants et de se marier – au point qu'il n'est pas rare de voir les enfants annoncer eux-mêmes le mariage de leurs parents. Mais cela confirme justement qu'en se mariant on s'engage plus durablement.

M. Pierre-Alain Muet. Ce long débat montre bien que notre fiscalité du revenu relève en partie d'un autre âge. Selon moi, une bonne fiscalité devrait être neutre par rapport à l'organisation de la famille – un choix, certes, fondamental, mais avant tout personnel. Je serais donc favorable à une fiscalité individuelle, telle qu'elle est appliquée dans d'autres pays.

M. Jean-Pierre Balligand. Je partage l'avis de M. Pierre-Alain Muet.

Établir, du point de vue fiscal, une différence entre mariage et PACS ne correspond en rien à l'évolution de la société. Pour certains, le mariage est un lien beaucoup plus fort, mais il s'agit avant tout d'un lien social, tandis que le PACS est un engagement entre deux êtres. On compte d'ailleurs beaucoup plus de divorces que de ruptures de pacte civil de solidarité.

M. Hervé Mariton. Il est légitime que l'impôt reconnaisse le lien social plutôt que le lien individuel !

M. Marc Le Fur. Je retire l'amendement II-CF 250 au bénéfice de celui de M. Mariton. Mais je me réserve la possibilité de proposer une disposition sur le veuvage lorsque la Commission se réunira au titre de l'article 88 du Règlement. En effet, même si le nombre de personnes membres du foyer fiscal reste le même après décès, la progressivité de l'impôt n'en est pas moins atténuée quand on présente deux déclarations au lieu d'une.

L'amendement II-CF 250 est retiré.

La Commission rejette l'amendement II-CF 205, puis adopte l'amendement II-CF 176.

Elle adopte ensuite l'article 57 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 57 : Limitation de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 57.

Elle examine d'abord l'amendement II-CF 258 de M. Laurent Hénart.

M. Laurent Hénart. Lors du débat sur les retraites, la recherche de recettes supplémentaires destinées à financer les mesures de solidarité nous a conduits à nous intéresser au cas de la majoration de pension pour enfants à charge, la seule qui demeure exonérée d'impôt sur le revenu. Ce mécanisme amplifie les inégalités, car l'avantage fiscal est d'autant plus élevé que la pension est importante. En outre, il tend à bénéficier plus fortement aux hommes.

Il est donc proposé de fiscaliser ces majorations au-delà d'un abattement de 750 euros correspondant à 90 % du montant moyen de la majoration.

M. le rapporteur général. Avis plutôt favorable.

M. Hervé Mariton. Notre politique familiale est fondamentalement une politique horizontale. À ce titre, il est légitime que les effets de certains de ses dispositifs – comme les allocations familiales – soient indépendants du revenu. J'observe d'ailleurs qu'en Grande-Bretagne on commence à s'interroger sur les effets pervers de la mise sous conditions de ressources de ces allocations. En France, nous assumons au contraire l'idée selon laquelle la politique familiale se fonde sur le nombre d'enfants et non sur l'échelle des revenus. C'est pourquoi il y a un certain péril à s'engager dans la voie préconisée par l'amendement, même s'il est exact que l'exonération des majorations de retraite pour enfants à charge a un effet anti-redistributif – le même argument pourrait d'ailleurs être invoqué contre le quotient familial.

Par ailleurs, l'application de l'amendement pourrait entraîner, pour les retraités ayant eu de nombreux enfants, une augmentation d'impôt significative. Il conviendrait donc de mieux en mesurer l'impact.

Enfin, le même amendement avait été proposé au Sénat afin de financer certaines mesures dans le cadre de la réforme des retraites. Celle-ci ayant été menée sans qu'il soit besoin de trouver des recettes supplémentaires, il ne me paraît pas indispensable de revenir sur le sujet.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je suis saisi par M. Charles de Courson d'un sous-amendement à l'amendement II-CF 258, visant à ajouter après les mots : « par an » les mots : « et par enfant ».

M. Charles de Courson. Ne pas raisonner sur l'ensemble des prestations et avantages familiaux, c'est faire du bricolage, au risque de commettre la même erreur que le Parti socialiste lorsqu'il avait placé les allocations familiales sous conditions de ressources. Le problème de l'amendement de Laurent Hénart est qu'il ne tient pas compte du nombre d'enfants – d'où mon sous-amendement. Les femmes ayant eu plus de trois enfants ont dû arrêter de travailler pendant plusieurs années et renoncer ainsi à des droits pour la retraite. L'exonération n'est donc qu'une compensation partielle de cette renonciation, sachant qu'une mère de quatre enfants travaille beaucoup plus qu'une femme sans enfant employée 35 heures par semaine. C'est pourquoi l'amendement n'est pas équitable. Si nous devons réexaminer l'exonération, il faudrait le faire en suivant un plan d'ensemble.

Rappelons que la natalité française repose sur les 20 à 25 % de femmes ayant eu plus de trois enfants.

M. Laurent Hénart. Nous parlons d'une majoration de pension : quel que soit le nombre d'enfants, la pension est toujours majorée de 10 %.

M. Charles de Courson. Non !

M. Laurent Hénart. C'est le cas dans le régime général.

En outre, les autres majorations de pension prévues dans le secteur privé sont toutes fiscalisées. C'est par exemple le cas de la majoration forfaitaire sur les pensions de réversion, qui concerne pourtant surtout des femmes touchant de petites retraites.

M. Mariton s'inquiète de l'impact de l'amendement. Mais les données de l'INSEE et de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), reprises par le Conseil d'orientation des retraites, montrent que l'effet de la majoration est marginal pour les faibles revenus, alors qu'il entraîne presque 2 % d'augmentation pour le dernier décile, c'est-à-dire pour le retraité dont le niveau de vie moyen est supérieur à 40 000 euros.

Enfin, dans la mesure où la majoration de pension est proportionnelle aux revenus, ceux qui en bénéficient le plus sont ceux qui touchent les pensions les plus importantes, c'est-à-dire des retraités aisés, et plutôt des hommes que des femmes. Étant calculé principalement en fonction des revenus, cet avantage ne relève donc pas d'une politique nataliste.

On peut discuter du seuil, mais la disposition proposée par l'amendement me paraît une mesure d'équité, susceptible de procurer 200 millions d'euros de recettes supplémentaires.

M. Hervé Mariton. M. Laurent Hénart a cité le Conseil d'orientation des retraites. Mais le COR a longtemps considéré que les avantages liés à la famille n'étaient pas contributifs, ce qui l'avait conduit à dresser une liste de dispositifs à supprimer. Or c'est faux : dans un régime de retraite par répartition, rien n'est plus contributif que les enfants.

Charles de Courson a raison : l'avantage dont nous parlons est pour une part la compensation du fait qu'un grand nombre d'enfants n'aide pas à l'optimisation de la carrière. Son caractère proportionnel est donc justifié.

Enfin, à lire le 2^oter de l'article 81 du code général des impôts, les majorations de retraite ou de pension pour charges de famille concernent le privé comme le public.

M. Marc Le Fur. Je voterai contre l'amendement, même sous-amendé, parce que la politique familiale n'est pas un sous-ensemble de la politique sociale : elle en est distincte. Nous devons nous en tenir au principe selon lequel, à revenu égal, les gens ne doivent pas être trop défavorisés par les charges familiales.

De plus, en élevant des enfants qui eux-mêmes deviennent des cotisants, les parents contribuent particulièrement à l'équilibre de nos finances.

Enfin, nous sommes difficilement parvenus à un équilibre en matière de retraite. Pourquoi rouvrir le débat ?

M. Louis Giscard d'Estaing. On ne peut pas annoncer du jour au lendemain à des personnes bénéficiant d'une majoration de retraite pour charges de famille que cet avantage disparaît. C'est à la rigueur envisageable pour les nouveaux pensionnés – encore faut-il savoir à quel moment la mesure doit prendre effet – mais, pour les autres, il s'agirait presque d'une mesure à caractère rétroactif, mettant en cause une situation acquise.

En outre, je lis dans l'exposé sommaire de l'amendement que l'avantage fiscal dont nous envisageons la suppression bénéficie davantage aux femmes qu'aux hommes.

M. Laurent Hénart. C'est une erreur : en fait, c'est l'inverse.

M. Louis Giscard d'Estaing. Quoi qu'il en soit, je ne vois pas de raison d'examiner de nouveau une disposition qui était partie prenante de la réforme des retraites.

M. le rapporteur général. Elle est liée moins à la réforme des retraites qu'au travail que nous avons entrepris afin de réduire certains avantages fiscaux n'ayant pas de raison d'être. Or celui dont nous parlons est d'autant plus important que le salaire d'activité a été élevé. En prévoyant un abattement de 750 euros par an, Laurent Hénart vise plutôt des hommes ayant touché des revenus importants. Pour les cadres supérieurs, c'est en moyenne une somme de 2 300 euros qui se retrouve ainsi totalement défiscalisée.

D'une manière générale, je doute fort qu'un couple décide d'avoir un certain nombre d'enfants en fonction de la majoration de pension dont il espère pouvoir bénéficier lors de la retraite.

Dans tous les pays voisins – je pense, par exemple, à ce qu'ont décidé les Allemands au sujet du salaire parental –, la tendance est de remettre en cause un certain nombre d'avantages considérés comme des acquis historiques. Pourquoi nous, Français, devrions échapper à ce type de réflexion ? Nous sommes tous conscients de la nécessité d'augmenter les recettes et de maîtriser les dépenses ; pourtant, budget après budget, toute proposition d'économie est aussitôt remise en cause. Il faut en finir avec cette forme de schizophrénie !

L'amendement me paraît sage et équitable, d'autant qu'il correspond à une proposition récurrente du Conseil d'orientation des retraites. Elle n'a en outre rien à voir avec la rétroactivité. Si nous suivions l'argument de Louis Giscard d'Estaing, nous ne pourrions plus toucher à rien.

Je suis en revanche défavorable au sous-amendement.

M. Charles de Courson. Je rappelle que la majoration pour charges de famille est très différente dans le secteur public et dans le secteur privé. Dans le public, elle est de 10 % à partir du troisième enfant et de 5 % par enfant supplémentaire dans la limite de 25 %. Ainsi, dans l'ancien système de retraite, un fonctionnaire ayant eu cinq enfants bénéficiait d'une pension égale à 100 % de son salaire indiciaire. Et s'il décédait, sa veuve obtenait la totalité des majorations, lesquelles pouvait représenter 37 % du montant de sa retraite, ce qui est considérable. Mais, dans le privé, le système est beaucoup moins avantageux : c'est la règle des 10 % qui s'applique. De plus, les régimes complémentaires ne prévoient pas le même dispositif. C'est pourquoi je suis totalement opposé à l'adoption de l'amendement en l'état.

La Commission rejette le sous-amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement II-CF 258.

Article additionnel après l'article 57 : Renforcement de la transparence de la défiscalisation des investissements réalisés outre-mer

La Commission examine l'amendement II-CF 260 de M. Gaël Yanno.

M. Gaël Yanno. Quelques mots tout d'abord pour présenter de façon générale les quatre amendements que j'ai déposés avec Claude Bartolone, rapporteur spécial pour l'outre-mer, et qui visent à renforcer le contrôle, la moralisation et la transparence de la défiscalisation outre-mer.

L'Assemblée nationale a déjà pris des mesures importantes : réduction de la base éligible des frais de commission ; instauration de régimes plus stricts pour la navigation de plaisance, les véhicules particuliers et les énergies renouvelables ; abaissement du seuil d'agrément de la défiscalisation outre-mer.

Depuis la mise en œuvre de cette défiscalisation, en 2003, le législateur a imposé une coopération fiscale pour les collectivités ultramarines qui sont fiscalement autonomes, ainsi qu'une obligation de déclaration dès le premier euro de tout investissement défiscalisé ; il a aussi renforcé les sanctions.

Il a par ailleurs obligé les entreprises qui bénéficient de l'investissement défiscalisé à être à jour de leurs obligations fiscales et sociales.

Enfin, il a renforcé les sanctions et les amendes pour les cabinets de défiscalisation qui procèdent à des déclarations frauduleuses, lorsque la demande d'agrément est obligatoire.

Par l'amendement II-CF 260, je propose de supprimer, pour les sociétés en participation dont les associés ne sont pas connus, la possibilité de déposer des demandes d'agrément en défiscalisation outre-mer.

Suivant l'avis favorable du rapporteur général, la Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF 261 de M. Gaël Yanno.

M. Gaël Yanno. Il serait bienvenu que l'administration centrale fiscale transmette les informations relatives au directeur régional des finances publiques lorsque les investissements sont réalisés dans un DOM, et au représentant de l'État lorsqu'ils sont effectués dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur général, la Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement II-CF 262 de M. Gaël Yanno.

M. Gaël Yanno. Il est aberrant qu'un « défiscaliseur » condamné en Polynésie française pour fraude puisse déposer des dossiers de défiscalisation dans une autre collectivité d'outre-mer. C'est pourquoi cet amendement prévoit que les « défiscaliseurs » doivent, pour pouvoir déposer des dossiers en agrément de défiscalisation outre-mer : justifier de leur aptitude professionnelle ; justifier d'une garantie financière permettant le remboursement des fonds déposés, spécialement affectée à ce remboursement ; contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle ; s'agissant des personnes physiques, présenter un bulletin numéro 2 de casier judiciaire vierge de toute condamnation.

L'amendement pose également le principe de la mise en concurrence des cabinets pour les plus gros investissements, dès lors qu'ils sont réalisés par des sociétés publiques ou parapubliques.

Tout ceci permettra d'assainir la profession.

M. le rapporteur général. Avis favorable. L'idée d'instaurer un code de bonne conduite et d'une obligation de transparence pour ces cabinets de défiscalisation est tellement intéressante qu'il faudrait l'étendre à d'autres domaines, je pense en particulier au crédit d'impôt recherche, dont nous avons longuement débattu récemment.

M. Charles de Courson. Cet amendement est en effet très intéressant, mais pourquoi sanctionner le non-respect des obligations par une amende égale à un dixième du montant des avantages fiscaux indûment obtenus et non équivalant au montant des honoraires ?

M. le Président Jérôme Cahuzac. L'effet dissuasif ne serait pas le même...

M. Charles de Courson. Ce n'est pas très différent.

M. Gaël Yanno. Les députés outre-mer sont les premiers à vouloir lutter contre les fraudeurs, mais ils ne sont guère soutenus par Bercy.

Je suis par ailleurs tout disposé à ce que l'on renforce la sanction.

Mme Annick Girardin. Je suis favorable à ces amendements, mais qu'entendez-vous par « gros investissements » ? Par ailleurs, la mise en concurrence sera difficile dans les petits territoires comme le mien.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Je suggère d'adopter cet amendement qui permet une avancée significative, quitte à ce que nous en élargissions le champ et à ce que nous améliorions le dispositif de mise en concurrence à l'occasion de notre réunion au titre de l'article 88.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 263 de M. Gaël Yanno.

M. Gaël Yanno. En cas de suspicion de fraude, notamment dans les départements et les régions d'outre-mer, il convient d'ouvrir au directeur régional la possibilité de mandater un de ses agents jusqu'ici réservée au directeur général des finances publiques.

S'agissant des autres collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, le dispositif serait inchangé, puisque l'État n'est pas compétent fiscalement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur général, la Commission adopte l'amendement.

Après l'article 57 :

La Commission en vient à l'amendement II-CF 39 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les pensions versées aux élus locaux par les associations domiciliées à Paris ne sont pas déclarées aux services fiscaux. La Cour des comptes s'en est étonnée, d'autant que le fondement juridique de cette défiscalisation de fait repose uniquement sur un courrier du ministère des finances daté de 1994. L'amendement tend en conséquence à la supprimer.

M. le rapporteur général. Avis défavorable, non pour des raisons de fond, mais parce qu'un tel dispositif existe également dans d'autres collectivités. Il conviendrait donc de modifier l'amendement afin qu'il ne s'applique pas seulement à la Ville de Paris.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement, dont je proposerai ultérieurement une nouvelle rédaction.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 317 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Jean Launay. Il est proposé de revenir sur l'aide fiscale accordée aux ménages pour les emplois à domicile, en « rabotant » les plafonds.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Nous aurons donc ce débat en séance publique.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 29 de M. François Scellier.

M. François Scellier. Le dispositif « Scellier intermédiaire », couplé au prêt locatif social, était très intéressant, avec des réductions d'impôt de 37 % et une TVA de 5,5 %. En supprimant cette possibilité, la loi de finances de l'année dernière a exclu l'investissement privé du financement du logement social, le laissant aux seuls organismes dédiés.

Je propose ici de supprimer le dispositif intermédiaire pour le remplacer par un dispositif « social » qui accorderait à l'investisseur les avantages d'une part du « dispositif Scellier » classique, d'autre part du logement social – TVA au taux réduit de 5,5 % et déduction spécifique sur les loyers.

Ainsi, la construction de logements sociaux PLS ne serait pas réservée au secteur du logement social, mais pourrait être réalisée par les promoteurs privés.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

Dans le domaine du logement, nous avons, d'une part, des mécanismes de défiscalisation, d'autre part, s'agissant du logement social, des mécanismes soit budgétaires, soit de prêt favorisé par la Caisse des dépôts, soit fiscaux au niveau des taux de TVA. Je trouve gênant d'ouvrir une brèche en cumulant pour un même produit l'approche fiscale et l'approche spécifique du logement social.

Certes, nous le faisons pour l'outre-mer, mais je pense qu'il ne faut pas étendre cette spécificité à la métropole.

Par ailleurs, je trouve dommage de supprimer le « Scellier intermédiaire ».

M. François Scellier. Cet amendement aurait l'avantage de permettre un brassage des populations – j'ai d'ailleurs interrogé notre collègue François Pupponi à ce propos – et éviterait ainsi que l'on reconstruise des ghettos.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF 30 de M. François Scellier.

M. François Scellier. Lors du vote de la précédente loi de finances, les parlementaires, souhaitant permettre le développement d'une offre locative privée dans des communes situées en zone C, ont étendu l'avantage fiscal au bénéfice des communes situées en zone C par agrément ministériel.

Cet amendement prévoit la possibilité d'accorder également l'agrément à des secteurs délimités dans les communes situées en zone C.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Pourquoi réintroduire de la complexité ?

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF 104 de M. François Scellier.

M. François Scellier. Il est proposé d'accorder un délai supplémentaire de trois mois pour l'acte notarié des acquéreurs ayant réalisé un investissement immobilier, à condition que l'opération ait date certaine au 31 décembre de cette année.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

M. François Scellier. Nous irons au-devant de grosses difficultés si nous n'introduisons pas un peu de souplesse.

La Commission rejette l'amendement.

Article 58 : Réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu

La Commission examine l'amendement II-CF 259 de M. Gaël Yanno.

M. Gaël Yanno. Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, déclarait en 2003 : « Nous voulons stabiliser le cadre du dispositif. Sa durée de validité de quinze ans permettra aux investisseurs d'avoir la visibilité nécessaire pour réaliser leur projet sans craindre chaque année une remise en cause, comme lorsque ce dispositif était inclus dans la loi de finances. Si l'on veut rétablir un climat de confiance outre-mer, il faut impérativement conjuguer durée et stabilité ».

Pour sa part, Nicolas Sarkozy déclarait le 12 juillet 2006, lors de la convention outre-mer : « La défiscalisation est, en réalité, un outil de développement pour les économies sous-capitalisées et spontanément peu attractives pour des investisseurs. Des engagements ont été pris par l'État sur quinze ans, ils doivent être respectés. »

Fin 2008, nous avons plafonné la défiscalisation outre-mer. Dans la LODEOM, la loi pour le développement économique de l'outre-mer, nous avons recentré la défiscalisation outre-mer. Aujourd'hui, nous voulons la raboter. J'y suis favorable, mais la question est de savoir à quel niveau.

Les économies ultramarines souffrent. Le reste à recouvrer pour les caisses régionales de sécurité sociale est, en Martinique, de 25 % en 2009 contre 7 % en 2008 ; en Guadeloupe, de 36 % contre 10 % ; en Guyane, de 26 % contre 9 %. Il est de 7,1 % à La Réunion, de 8,7 % en Polynésie française, contre 3 % en métropole.

Pourquoi réduire d'un quart l'avantage net du contribuable métropolitain, alors que partout ailleurs il est demandé au « défiscaliseur » de réduire son crédit d'impôt de 10 % ?

L'amendement prévoit d'appliquer le coup de rabot sur la seule fraction non rétrocédée de l'avantage fiscal et d'augmenter de façon proportionnelle le taux de rétrocession, afin d'assurer pour l'exploitant ultramarin un niveau de rétrocession inchangé. Ainsi, l'avantage fiscal net du contribuable serait réduit de 10 %, et non de 25 % comme le prévoit le texte du Gouvernement.

M. le rapporteur général. La proposition du Gouvernement préserve le bénéficiaire de l'investissement du rabot. Autrement dit, elle augmente le taux de rétrocession.

Du point de vue du contribuable, la baisse de l'avantage fiscal n'est pas de 10 mais de 25 %, et je reconnais bien volontiers qu'il y a un problème.

Pour autant, les plafonds restent importants. Le contribuable renoncera-t-il à ce type d'investissement au motif que la partie rétrocédée augmente ? Je n'en suis pas sûr, bien que le coup de rabot soit plus important.

Précisons également que le rabot épargne l'article 199 *undecies* C, relatif au logement social outre-mer.

Je suis donc enclin à m'en remettre à la sagesse des commissaires. Je comprends les arguments de Gaël Yanno mais je suis persuadé que l'avantage fiscal restera important.

Il est certain que le retrait du photovoltaïque du périmètre de l'article 199 *undecies* B réduira considérablement le flux d'investissements. On peut espérer que celui-ci se reportera sur d'autres investissements mais un doute subsiste. Cette mesure est brutale mais nécessaire. L'application du rabot telle que prévue par cet article risque-t-elle de déstabiliser le système ? Il est très difficile de se faire une idée. M. Yanno connaissant parfaitement ces sujets, j'aurais plutôt tendance à le suivre.

M. Gaël Yanno. Je me suis toujours gardé de faire du « jusqu'au-boutisme » dans la défense des outre-mers. Je suis peu intervenu sur la question du photovoltaïque, par exemple. Mais certaines mesures portent atteinte aux économies ultramarines et cela nous reviendra en pleine figure !

Pourquoi préserver le dispositif en faveur du logement social – 50 % de crédit d'impôt – alors qu'il ne présente aucun risque ? Les organismes de logement social de l'outre-mer bénéficient déjà d'un autofinancement grâce à la LBU – ligne budgétaire unique –, ils n'empruntent qu'auprès de la Caisse des dépôts et consignations, les collectivités cautionnent ces emprunts et les loyers sont assurés. À l'inverse, on réduit de 25 % l'avantage fiscal accordé pour l'investissement outre-mer, autrement risqué, dans un hôtel, une ferme aquacole ou une entreprise de transport. C'est économiquement incompréhensible : l'investissement le plus risqué devrait être le plus rémunéré, or on est en train de faire le contraire. Il en résultera un effet d'aspiration des investissements par la défiscalisation attachée au logement social.

Enfin, le dernier rapport gouvernemental consacré à l'application de la défiscalisation outremer porte sur l'année 2007. J'ai réclamé à cor et à cri les rapports pour 2008 et 2009, en vain. Sans chiffres, nous parlons donc dans le vide. Les ultramarins sont un peu fatigués de cette situation !

En matière d'énergies renouvelables, on n'a jamais publié l'arrêté plafonnant le prix du watt installé, comme le prévoyaient pourtant les articles 16 et 17 de la LODEOM. Cela a conduit à l'abandon du photovoltaïque. Et voilà que l'on nous demande, dans le plus grand flou, une contribution de 25 %. Ce n'est pas raisonnable !

M. Claude Bartolone. Je regrette que M. Yanno n'ait pas soutenu notre amendement demandant un rapport consacré aux avantages comparés de la défiscalisation et des crédits budgétaires. Les élus ultramarins pensent parfois que la défiscalisation est plus facile à contrôler et à préserver. On a vu ce qu'il en était avec le photovoltaïque !

L'examen des cycles économiques montre que l'outre-mer entre dans la crise généralement plus tard que la métropole et en sort plus tard également. Pourtant, on abandonne les mesures pour le photovoltaïque, on maintient une défiscalisation fléchée sur le logement social alors que bon nombre d'opérateurs ne savent pas l'utiliser – ce qui risque d'avoir des répercussions sur l'activité du bâtiment – et on réduit la défiscalisation dans tous les autres secteurs productifs. Cela risque de gripper davantage les économies ultramarines.

Bref, je partage les inquiétudes de M. Yanno et les doutes du rapporteur général.

M. Charles de Courson. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout en votant l'amendement de M. Yanno et en y ajoutant une disposition intégrant le logement locatif social dans le calcul du rabot ? On ne peut continuer à faire croire que le logement social relève du dévouement alors qu'il permet à certains de s'enrichir considérablement !

M. le président Jérôme Cahuzac. Vous déposerez un amendement au titre de l'article 88 du Règlement.

M. Hervé Mariton. J'approuve moi aussi l'amendement de M. Yanno. Cela étant, comme beaucoup de niches, le dispositif consacré au logement social outre-mer est censé limiter la contribution budgétaire de l'État. Non sans efficacité, apparemment, puisque la ligne budgétaire est moins sollicitée qu'elle ne pourrait l'être.

La Commission adopte l'amendement II-CF 259.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF 322 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Jean Launay. Cet amendement, dont je crains qu'il ne connaisse le même sort que celui que la Commission a repoussé tout à l'heure, vise à inclure le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile dans le périmètre de la réduction globale de 10 % prévue dans le PLF. Ce serait une source d'économies pour l'État et une mesure de justice sociale.

M. le rapporteur général. Avis défavorable car le Gouvernement a choisi de jouer sur la suppression de l'allègement de 15 points de cotisations patronales. Cela dit, si ce choix venait à être remis en cause, nous pourrions trouver un certain intérêt à votre proposition.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF 178 de M. Hervé Mariton.

M. Hervé Mariton. Cet amendement tend à élargir au dispositif « Scellier DOM social » la dispense de « coup de rabot » pour le logement locatif social de l'outre-mer.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission rejette cet amendement.

L'amendement II-CF 177 de M. Hervé Mariton est retiré, de même que l'amendement II-CF 198 de M. Charles de Courson.

La Commission examine ensuite l'amendement II-CF 196 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'adoption de cet amendement permettrait 100 millions d'euros d'économies, moyennant l'amputation de 10 % du milliard d'euros que représentent les régimes dérogatoires des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF 197 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Encore un coup de rabot, cette fois-ci appliqué au crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères. Cette niche a coûté 610 millions d'euros en 2010.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF 96 de M. François Scellier.

M. Charles de Courson. La détermination d'une date butoir au 31 décembre 2010 pour continuer à bénéficier du taux plein de l'avantage fiscal avant la réduction de 10 % va créer un afflux de dossiers difficilement gérable chez les notaires et dans les banques. Dès lors, à condition que la décision d'investissement immobilier ait réellement été prise avant le 31 décembre, des dispositions transitoires doivent permettre un passage des actes authentiques jusqu'au 31 mars 2011.

M. le rapporteur général. C'est une bonne idée. Cependant, cette disposition aurait davantage sa place dans l'instruction commentant le dispositif. Le Ministre pourrait s'engager à l'y faire figurer en séance.

M. Charles de Courson. Mieux vaut néanmoins adopter l'amendement, quitte à y renoncer en séance publique si cet engagement est confirmé.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 58 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 58 : Renforcement du plafonnement global de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 58.

Elle examine d'abord l'amendement II-CF 316 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Jean Launay. Cet amendement tend à ramener de 20 000 à 15 000 euros le plafonnement de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des niches fiscales.

M. le rapporteur général. L'amendement que je présenterai immédiatement après me semble préférable.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 356 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Il faut réserver un traitement symétrique au rabot et au plafonnement global. En effet, si le rabot réduit l'avantage de 10 %, il n'interdit pas au contribuable de parvenir au même montant de réduction d'impôt en investissant davantage. La contrepartie doit donc être l'abaissement du plafonnement, afin qu'à ce niveau de défiscalisation la baisse de l'avantage en impôt prévue par le rabot soit effective. Je propose que le plafonnement global passe de 20 000 à 18 000 euros et, surtout, de 8 à 6 % du revenu imposable.

Après l'avoir fortement critiqué, nos collègues sénateurs ont renforcé dès l'année dernière ce dispositif imaginé et breveté ici même. Ils s'appêtent à le faire de nouveau. Autant utiliser nous-mêmes notre propre instrument...

M. le président Jérôme Cahuzac. Loi de finances après loi de finances, on diminue et le plafond et le pourcentage.

M. Hervé Mariton. Le contribuable qui bénéficie des défiscalisations est aussi celui qui adopte les comportements vertueux que nous encourageons. Il peut paraître paradoxal de vouloir le « sanctionner » de la sorte. À mes yeux, les limites proposées par le rapporteur général sont plus cohérentes que justes.

M. le président Jérôme Cahuzac. C'est un chemin de croix : après 25 000 euros et 10 % du revenu imposable, puis 20 000 et 8 %, nous en arrivons à 18 000 euros et 6 %...

M. Charles de Courson. Nous avons déposé des amendements en ce sens et nous nous félicitons que le rapporteur général nous ait suivis. Cela dit, combien l'actuel système de plafonnement a-t-il rapporté et combien l'amendement pourrait-il rapporter ?

M. le rapporteur général. Il s'agit avant tout d'une disposition dissuasive. Un contribuable bien conseillé n'ira pas au-delà des limites posées.

M. Hervé Mariton. En somme, on dissuade la vertu...

M. le président Jérôme Cahuzac. Non, on la provoque. Ne franchiront les limites que ceux qui n'auront pas compris à quel moment le dispositif arrive à saturation – ce qui est rare parmi les populations concernées !

M. le rapporteur général. Il faudra quelques années de recul pour mesurer l'incidence de ces dispositions. L'évolution du coût des principales niches à l'impôt sur le revenu sera une première indication.

M. Olivier Carré. *Modulo* l'évolution des revenus.

M. Hervé Mariton. J'approuve cet amendement mais il faudra bien un jour arrêter d'abaisser les plafonds. Sinon, c'est la logique même des niches fiscales – fondée, je le répète, sur l'incitation à un comportement vertueux – que l'on risque de tuer.

M. Charles de Courson. Abaisser les plafonds est une bonne chose mais il faut maintenant allonger la liste des niches concernées.

M. le président Jérôme Cahuzac. C'était le sens des amendements que la Commission vient de rejeter...

Je remarque par ailleurs qu'en préférant le système actuel à un plafonnement en valeur absolue excluant tout pourcentage, on fait porter l'effort sur ceux qui pratiquent le moins la défiscalisation.

Et je prends le pari que les limites baisseront encore au fil des lois de finances !

M. le rapporteur général. Comme M. Mariton, je pense qu'une stabilisation devra intervenir. J'ai beaucoup hésité avant de proposer cette modification, mais elle me paraît cohérente avec le « coup de rabot ».

La Commission adopte l'amendement II-CF 356.

Après l'article 58 :

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements II-CF 315 de M. Pierre-Alain Muet, tendant à abroger le bouclier fiscal, et l'amendement II-CF 319, du même auteur, tendant à conditionner le bénéfice du bouclier fiscal à un contrôle fiscal approfondi.

Puis elle examine l'amendement II-CF 206 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à assimiler à des traitements et salaires les revenus des gestionnaires des fonds communs de placement à risque et des sociétés de capital-risque.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission rejette l'amendement.

Article 59 : Ajustements consécutifs à la réforme de la suppression de la taxe professionnelle

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 353 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement reprend une idée évoquée pour la première fois au Comité des finances locales. Chacun reconnaît qu'il conviendrait de limiter les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel faisant basculer dans le droit commun les titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés, qui allège considérablement la CFE de ces contribuables.

Dans le système en vigueur, chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut fixer la base de cotisation foncière minimum dans une fourchette de 200 à 2 000 euros. Je propose de leur permettre de créer une seconde tranche pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 euros, avec une fourchette de 200 à 6 000 euros. On préserve ainsi le seuil minimum au niveau actuel – par exemple pour les petits commerces – tout en permettant de rehausser la cotisation pour les entreprises plus importantes. Le dispositif donnera un peu de marge fiscale aux collectivités locales. Il sera aussi plus juste, car certaines professions ont bénéficié de baisses de cotisations importantes.

M. Marc Laffineur. Cet amendement permet de réintroduire de l'équité. Les conséquences de la censure de cette disposition qui visait en particulier les professions libérales sont gênantes. Il est normal que chacun soit mis à contribution.

M. Olivier Carré. L'État a tenu compte de la baisse de produit fiscal résultant de la décision du Conseil constitutionnel et il compense le manque à gagner pour les collectivités locales. Or, dans ce dispositif, les communes et les EPCI fixent eux-mêmes le montant de la recette.

M. le rapporteur général. Ce sera un bonus...

M. Olivier Carré. ... mais, d'une certaine manière, un malus pour l'État.

M. le rapporteur général. En aucun cas !

M. Olivier Carré. Nous avons fixé une règle permettant de stabiliser définitivement les prélèvements et reversements du fonds national de garantie individuelle de ressources – FNGIR – : la compensation repose sur une « photographie » à un moment donné. La mesure proposée introduit une forme de rétroaction, à moins que l'on ne considère qu'il s'agit d'une augmentation de la fiscalité globale.

M. le rapporteur général. La responsabilité de la décision étant communale, il est normal que la recette supplémentaire qui pourrait en résulter vienne en supplément. Du reste, il n'est pas certain qu'une majorité de communes prenne cette décision.

M. Charles de Courson. Le seuil minimum de 200 euros s'applique-t-il lorsque le chiffre d'affaires est très peu élevé ?

M. le rapporteur général. La base minimum est aujourd'hui fixée indépendamment du chiffre d'affaires. Nous conservons la fourchette de 200 à 2 000 euros pour un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 euros, mais nous permettons, de façon optionnelle, l'introduction d'une seconde tranche au-delà de 100 000 euros.

M. Charles de Courson. Je doute que les communes connaissent le montant de la base minimum.

M. le rapporteur général. Détrompez-vous. Les petits commerçants sont très attentifs à ce sujet.

M. Dominique Baert. Si l'amendement est adopté, les communes devront délibérer durant l'exercice 2011 pour une application en 2012.

M. le rapporteur général. En effet. Pour les dispositions de ce type, la délibération doit, en principe, intervenir avant le 1^{er} juillet. J'apporterai un complément à l'amendement en séance publique pour permettre une application rapide si cela est juridiquement nécessaire.

La Commission adopte l'amendement II-CF 353.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 59 de M. Jérôme Cahuzac.

M. le président Jérôme Cahuzac. La finalité de cet amendement n'est pas d'augmenter les ressources des collectivités mais de remédier à une anomalie.

Lorsque le chiffre d'affaires d'une entreprise est inférieur à 50 millions d'euros, elle bénéficie d'un dégrèvement de la CVAE à la charge de l'État. Or il me semble peu cohérent que, pour une même entreprise appartenant à un groupe, une consolidation soit réalisée pour

ce qui est de l'impôt sur les sociétés alors que ce n'est pas le cas pour la CVAE. Si l'on retenait le chiffre d'affaires du groupe pour le calcul du dégrèvement, on limiterait le coût du dégrèvement pour l'État sans que les ressources des collectivités en soient affectées.

M. le rapporteur général. C'est une position logique que j'ai défendue en vain l'an dernier. Le ministre en charge du budget sera ravi d'une telle mesure, le ministre en charge des entreprises le sera moins.

M. Charles de Courson. Quel sera son impact ?

M. le rapporteur général. Le dernier chiffre dont je dispose évalue la mesure à environ 120 millions d'euros.

M. le président Jérôme Cahuzac. Il s'agit seulement de réduire la facture pour l'État, sans changement pour les collectivités locales.

M. Marc Laffineur. Je confirme que nous avons défendu cette position l'année dernière. Il est normal et moral de dissuader les groupes de multiplier les filiales. Les collectivités ne toucheront rien de plus mais le coût pour l'État sera réduit.

M. Jean-Pierre Balligand. L'amendement va en effet dans le sens des propositions que Marc Laffineur et moi-même avons faites dans notre rapport d'information. C'est le Sénat qui a inventé le système de compensation de l'écart entre le produit théorique de CVAE au taux de 1,5 % et le produit effectivement payé par les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions. Sans avoir d'effet systémique, la mesure proposée dissuadera les directions financières des grands groupes de fractionner les entreprises dans le seul but de majorer le dégrèvement. L'objectif du dispositif était d'éviter de faire peser le taux de 1,5 % sur les PME et non d'inciter à de telles pratiques. C'est donc un amendement très moral.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 264 de M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Les entreprises du secteur cinématographique ne peuvent comptabiliser les recettes de préfinancement d'un film qu'à partir du moment où celui-ci a obtenu la qualité d'œuvre cinématographique, avec la délivrance du visa d'exploitation, c'est-à-dire longtemps après l'engagement des premières dépenses. En conséquence, il existe, d'une année à l'autre, des distorsions entre les dépenses et les recettes relatives à une même œuvre, ce qui fait problème pour calculer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Afin de prendre en compte cette spécificité du secteur, le présent amendement permet le report des charges liées à la production d'une œuvre cinématographique sur une période maximale de deux ans.

Je précise que l'amendement II-CF 265, qui sera examiné ultérieurement, vise à étendre le bénéfice de cette mesure aux dépenses déjà engagées au titre des années 2008 et 2009.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : cet amendement reviendrait à ajouter une nouvelle niche fiscale au bénéfice d'entreprises bénéficiant déjà d'un régime fiscal dérogatoire. Le système actuel permet en effet aux sociétés de production de déduire une

partie de leurs charges sans pour autant traiter en production immobilisée l'œuvre en cours de réalisation, ce qui explique le fait qu'elles enregistrent une valeur ajoutée négative. Votre proposition reviendrait à empêcher toute saisie de valeur ajoutée et s'appliquerait, de surcroît, de manière rétroactive. C'est d'une habileté diabolique ! Si l'on commence à modifier l'assiette de la CVAE en autorisant le report de charges antérieures, on met le doigt dans l'engrenage. Dieu sait si j'aime le cinéma, mais sauvégarçons quelques principes !

M. Marc Laffineur. Il s'agit en effet d'une question de principe : on n'accorde pas de dérogations à un système qui n'a pas encore été mis en place. Attendez quelques années !

M. Charles de Courson. Cet amendement est un véritable film d'épouvante...

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II- CF 352 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Dans un souci de simplification, je propose de faire remplir aux entreprises une seule déclaration, mentionnant à la fois le montant de la valeur ajoutée et le nombre de salariés par établissement – ces derniers étant comptabilisés non en équivalent temps plein travaillé (ETPT), comme le prévoit un décret, mais en fonction du lieu principal d'emploi.

L'amendement est adopté.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 202 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le présent amendement tend à répartir entre les communes le montant de la valeur ajoutée imposable, pour 80 % au prorata de l'effectif et pour 20 % au prorata d'un indicateur de surface – et non, comme le propose le Gouvernement, de manière égale entre les deux, car ce serait trop avantageux pour les collectivités où sont implantés de nombreux sièges sociaux.

D'ailleurs, monsieur le rapporteur général, dispose-t-on de simulations de ce nouveau dispositif ?

M. le rapporteur général. Malheureusement, non. Le Gouvernement a décidé de tenir compte des surfaces, mais il n'a pas repris les propositions des parlementaires en mission dont Marc Laffineur, qui préconisaient une surpondération des effectifs dans les sites industriels et la prise en considération de la surface des seuls locaux industriels.

A priori, le dispositif proposé par le Gouvernement ne doit pas être très favorable aux sites industriels. Il est toutefois difficile de se faire une opinion puisqu'il n'existe aucune simulation des options alternatives et que les déclarations qui devaient être rendues pas les entreprises avant le 30 juin n'ont pas été exploitées. C'est pourquoi j'ai moi-même renoncé à déposer un amendement. Avis défavorable.

M. Marc Laffineur. Nous avons proposé d'attribuer un coefficient quatre au nombre d'employés des sites classés SEVESO.

M. Charles de Courson. Cet amendement permettrait d'engager le débat avec le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Balligand. Il serait bon de profiter de cette série d'amendements pour vérifier auprès du Gouvernement que les grands groupes imputent bien leurs personnels sur leurs différents établissements.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous suggère de le retirer et de le présenter au titre de l'article 88.

L'amendement est retiré, de même que l'amendement II-CF 265 de M. Patrice Martin-Lalande.

La Commission est saisie de l'amendement II-CF 312 de M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Cet amendement vise à plafonner la contribution économique territoriale (CET) à 3,5 % de la valeur ajoutée, au lieu de 3 %. C'était le niveau retenu pour la taxe professionnelle.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : un taux de 3 % semble plus favorable à l'industrie.

M. Marc Laffineur. Je partage l'avis du rapporteur général : la réforme doit aussi bénéficier aux entreprises !

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 311 de M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Notre amendement tend à ce qu'une société membre d'un groupe, au sens de l'article 223 A du code général des impôts, ne puisse bénéficier du plafonnement que si la somme des CET des sociétés membres du groupe dépasse le plafond légal.

M. le rapporteur général. Avis défavorable : une telle mesure pénaliserait le secteur industriel.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF 354 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement tend à modifier le mécanisme de lissage des éventuelles pertes liées à la réforme. En l'état, une augmentation des cotisations par rapport à l'ancienne taxe professionnelle est plafonnée la première année à 10 % lorsqu'elle excède 500 euros, le rattrapage s'effectuant les trois années suivantes, ce qui est beaucoup trop brutal. Il est donc proposé d'étaler sur une période plus longue, en plafonnant l'augmentation annuelle de cotisation à 10 % de l'impôt anciennement dû. Afin de limiter le coût de la mesure, on procéderait à une consolidation des pertes et des gains à l'échelle du groupe.

M. Jean-Pierre Balligand. Cela concerne surtout la grande distribution !

M. le rapporteur général. Ce dispositif concerne toutes les entreprises qui, employant beaucoup de main-d'œuvre, avaient pleinement bénéficié de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'amendement II-CF 313 de M. Jean-Pierre Balligand est **retiré**.*

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement II-CF 201 de M. Charles de Courson et l'amendement II-CF 275 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Charles de Courson. Concrètement, les entreprises du secteur éolien ne paient presque pas de CET : la cotisation foncière des entreprises (CFE) est quasiment inexistante, en raison d'une assiette très faible, et la CVAE est nulle, beaucoup de sociétés ne regroupant que quatre ou cinq éoliennes. Mon amendement vise à remédier à cette iniquité, en relevant le montant de l'IFER applicable à ces installations.

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Permettez-moi de rappeler qu'en commission mixte paritaire, nous nous étions mis d'accord sur 8 euros !

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission **rejette** les amendements.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF 85 de M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Il s'agit d'éviter de taxer au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) les stations radioélectriques qui ne sont pas en service. Les investissements nécessaires au déploiement de nouveaux réseaux sont déjà assez lourds !

M. le rapporteur général. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 9 novembre 2010 à 16 h 15

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Flory, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Hénart, M. Marc Laffineur, M. Jean Launay, M. Marc Le Fur, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Philippe Vigier, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Louis Idiart

Assistaient également à la réunion. - M. Pierre Méhaignerie, M. François Pupponi

