

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de **finances rectificative pour 2007**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

Rapporteur général.

Tome I : Rapport

Volume 2 : Examen des articles 22 à 46

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^e législ.): 421, 445 et T.A. 61

Sénat : 119, 128 (2007-2008)

ARTICLE 26 quater (nouveau)

**Exonération de taxe professionnelle
en faveur des « librairies indépendantes de référence »**

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Jérôme Chartier, tend à favoriser le développement des librairies indépendantes de référence en instituant une exonération de taxe professionnelle compensée par l'Etat.

I. LES LIBRAIRIES INDÉPENDANTES ONT FAIT L'OBJET D'UNE RÉFLEXION RÉCENTE

Les librairies indépendantes ont récemment fait l'objet de plusieurs études et rapports :

- d'une part, le ministère de la Culture et de la Communication, le Syndicat national de l'édition (SNE) et le Syndicat de la librairie française (SLF), ont mené conjointement en 2005-2006, **une étude sur l'économie de la librairie indépendante** ;

- d'autre part, **un rapport de réflexion sur les librairies indépendantes** a été rendu en septembre 2007 par M. Antoine Gallimard.

Le rapport « Gallimard » propose plusieurs recommandations en faveur des librairies indépendantes, dont le rôle culturel et intellectuel serait aujourd'hui mis en danger par le développement de la concurrence et la santé économique fragile de ce secteur.

La principale proposition du rapport concerne la **création d'un label « Librairie Indépendante de Référence »** (« LIR »), afin de donner une certaine visibilité à ce secteur.

Ce label serait assorti d'un certain nombre d'avantages :

- une aide des éditeurs et du Centre national du livre (CNL) à l'acquisition de fonds ;

- une réduction de charges sociales ;

- **des exonérations ou des allègements fiscaux parmi lesquels le rapport cite l'exonération de la taxe professionnelle (TP) ou l'allègement de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA).**

Il convient de remarquer que les librairies peuvent d'ores et déjà aujourd'hui bénéficier d'allègement ou d'exonération de taxe professionnelle lorsqu'elles répondent notamment aux critères des régimes spéciaux qui ont été instaurés dans le cadre des zones franches urbaines, des

zones de redynamisation urbaine... **Mais il n'existe pas de disposition spécifique à l'ensemble des librairies.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Jérôme Chartier, avec l'avis favorable du gouvernement.

Il propose **d'instaurer une exonération de taxe professionnelle en faveur des librairies labellisées** « librairie indépendante de référence » conformément aux recommandations du rapport d'Antoine Gallimard ci-dessus cité. Il est prévu que **l'Etat compense cette exonération.**

A. L'EXONÉRATION DE TAXE PROFESSIONNELLE EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS POSSÉDANT LE LABEL DE LIBRAIRIE INDÉPENDANTE DE RÉFÉRENCE

1. L'introduction d'un nouvel article 1464 I dans le code général des impôts

a) Le principe : une exonération en faveur des librairies labellisées

Le **I** du présent article propose d'insérer un nouvel article 1464 I dans le code général des impôts, tendant à exonérer de taxe professionnelle « *les établissements réalisant une activité de vente de livres neufs au détail qui disposent au 1^{er} janvier de l'année d'imposition du label de librairie indépendante de référence* », selon le **I** de la rédaction proposée pour ce nouvel article.

Si certaines exonérations sont facultatives et relèvent d'une délibération ad hoc, la présente disposition s'applique à l'ensemble des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre, **sauf délibération contraire** de la collectivité ou de l'établissement (cf. *infra*).

Cette exonération serait applicable à compter des impositions établies à compter de l'année 2009 (V de l'article).

b) Les conditions à remplir

Afin de bénéficier de cette exonération, **la librairie doit remplir un certain nombre de conditions** au cours de l'avant dernière année précédant celle de l'imposition ou, pour les immobilisations et les recettes imposables, le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

Ces conditions sont fixées par le **II**, le **III** et le **IV** de la rédaction proposée pour l'article 1464 I du CGI :

- la librairie est **une PME au sens communautaire** du terme ;
- **le capital de l'entreprise est détenu de manière continue à hauteur de 50 % au moins par des personnes physiques** ou par une entreprise répondant elle-même aux présentes conditions ;
- **l'entreprise n'est pas liée à une autre entreprise par un contrat d'exclusivité** tel qu'il est mentionné à l'article L. 330-3 du code du commerce ;
- **l'établissement est labellisé « LIR »**. Le **IV** de la rédaction proposée pour le nouvel article 1464 I du CGI précise les conditions d'octroi de ce label « LIR », qui devront toutefois être encore plus détaillées par un décret en conseil d'Etat.

Délivré par « l'autorité administrative », ce label serait réservé aux établissements qui :

« - réalisent une activité principale de ventes de livres neufs au détail ;

« - disposent de locaux ouverts à tout public ;

« - proposent un service de qualité reposant notamment sur une offre diversifiée de titres, la présence d'un personnel affecté à la vente de livres en nombre suffisant et des actions régulières d'animation culturelle. »

c) Les modalités de l'exonération

Le **III** du présent article précise que la demande d'exonération doit être adressée chaque année au service des impôts dont l'établissement relève.

Par ailleurs le **V** du présent article soumet le présent régime aux dispositions du règlement 1628/2006 de la Commission européenne concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale.

2. Les dispositions de coordination

En conséquence du **I** du présent article, le **II** et le **III** proposent de **modifier, par coordination**, les articles 1466 A et 1639 A *ter* du code général des impôts.

L'article 1466 A est relatif aux exonérations de taxe professionnelle décidées par les collectivités dans le cadre des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine, des zones franches urbaines. L'entreprise ne peut opter que pour un régime d'exonération de taxe professionnelle, ce qui nécessite de prévoir l'exercice d'une option entre les différents régimes.

Le **IV** de l'article 1639 A *ter* concerne les modalités de délibération prises en matière de taxe professionnelle par un établissement public intercommunal issu d'une fusion de plusieurs EPCI.

B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION

Le **IV** du présent article prévoit de compenser aux collectivités territoriales les pertes de recettes découlant du présent article.

1. Le taux de référence serait celui de l'année 2008

La compensation serait égale au produit de la perte de base constatée chaque année, et du taux de taxe professionnelle appliqué en **2008**.

On peut s'interroger sur la pertinence du choix du taux de 2008 comme taux de référence. En effet, l'usage est de retenir un taux déjà appliqué lors de l'entrée en vigueur de la loi. Retenir le taux de 2008 pourrait avoir pour effet d'inciter certaines collectivités à augmenter leur taux en 2008, afin de bénéficier d'une compensation plus élevée.

2. Diverses mesures de coordination technique

Les 2° et 3° du **IV** du présent article adaptent techniquement ces modalités de compensation au cas particulier des communes membres d'un EPCI sans fiscalité propre, et des EPCI à taxe professionnelle unique.

Le **V** du présent article est une disposition de coordination, relative au cas particulier des EPCI issus d'une fusion. La disposition visée, le II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dresse en effet la liste des compensations d'allègements de fiscalité locale qu'ils perçoivent au lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Le présent article insère donc une référence à lui-même dans l'article 154 précité.

Il en profite pour **insérer dans cette liste d'autres compensations**, jusque là omises par le législateur :

- dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle, le II de l'article 24 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ;

- dans le cas des EPCI à taxe professionnelle unique, le V de l'article 22 de la loi de finances pour 2004.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA MISE EN PLACE D'UN SOUTIEN SECTORIEL

Votre rapporteur général est attentif aux mesures qui sont prises pour revaloriser les professionnels du livre, notamment dans le but de préserver

certains équilibres entre les différents circuits de vente. **Le « recul » de la librairie indépendante constitue un sujet de préoccupation légitime.**

Selon le rapport « Gallimard » précité, *« La librairie indépendante reste le premier réseau de vente au détail avec 41 % de ce marché en 2006, mais ses positions ont régressé sur les dix dernières années. Si elle maintient sa place en littérature et en sciences humaines (50 % du marché), elle fléchit de façon inquiétante pour la littérature de jeunesse, les dictionnaires et le domaine pratique. Pour certains types de fonds, quantitativement marginaux (théâtre, poésie, édition d'art), certaines nouveautés ou certains éditeurs, elle représente quasiment le seul marché »*.

La concurrence des trois autres canaux de diffusion du livre s'est nettement intensifiée ces dernières années : progression des grande surfaces multimédia (34 % des parts de marché de détail), qui adossées à des groupes puissants bénéficient de moyens importants pour se développer, essor du réseau de la grande distribution (25 % de parts de marché) pour qui le livre est devenu un produit essentiel, montée en puissance des sites de vente sur Internet.

Cette concurrence fragilise des établissements déjà économiquement mal en point. En effet, l'étude sur la situation économique de la librairie indépendante révèle que la rentabilité moyenne d'une librairie est de 1,4 % de son chiffre d'affaires. Ce constat doit être affiné en fonction de la catégorie de la librairie concernée. Si, pour une librairie importante (employant plus de 34 personnes et d'un chiffre d'affaires supérieur à 2 millions d'euros), ce taux de rentabilité est de 2 %, il tombe en revanche à 0,6 % pour une petite structure qui n'emploie que deux personnes et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300.000 euros. La rentabilité nette moyenne annuelle d'une petite librairie est donc de 1.800 euros. En outre, 23 % des librairies ont un résultat courant négatif et ce chiffre monte à 31 % pour les petites librairies.

Le présent article, qui met en œuvre une des préconisations du rapport « Gallimard », **propose de soutenir ce secteur en les exonérant de taxe professionnelle.**

Si votre rapporteur général comprend les préoccupations qui ont pu être exprimées ces derniers mois, **il rappelle que votre commission est réticente à la multiplication de niches fiscales sectorielles.** En outre, **il s'interroge sur les modalités de labellisation des librairies**, et notamment sur la définition objective d'une librairie « de référence ». Enfin, il remarque que le **dispositif proposé n'est pas conforme à la « doctrine » de votre commission** s'agissant de la mise en place d'exonérations de taxe professionnelle (*cf. infra*).

B. UN ARTICLE QUI N'EST PAS CONFORME À LA « DOCTRINE » DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES EN MATIÈRE D'EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ LOCALE

Conformément à sa « doctrine », exposée dans un rapport d'information présenté par son président en mai 2003¹, votre commission des finances juge nécessaire de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

En effet, **la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale**, dont il est progressivement devenu le premier contributeur (les dégrèvements et les compensations sont de l'ordre de 20 milliards d'euros), **comporte des effets pervers**, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales elles-mêmes. D'une part, elle tend à accroître le volume des dépenses incompressibles pour l'Etat, dans un contexte budgétaire très défavorable. D'autre part, elle tend à réduire la base des impôts locaux, dans le cas des exonérations et à des abattements, ou à réduire la responsabilité des élus, dans le cas des dégrèvements, puisque les contribuables dégrévés ne ressentent plus les éventuelles augmentations de la pression fiscale locale.

Ainsi, à l'initiative de votre commission des finances, l'article 1382 B du code général des impôts, instauré par l'article 52 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, précise que l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages **exige une délibération de la collectivité territoriale concernée.**

Le précédent de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages
(*extrait de la séance du 16 décembre 2002*)

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** Nous voyons revenir une question dont nous avons aussi délibéré en première partie du projet de loi de finances, comme, d'ailleurs, déjà dans le passé : celle de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une catégorie particulière de bâtiments agricoles, les bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages.

« *Si nous pouvons approuver l'intention des initiateurs de cette mesure, nous voudrions, mes chers collègues, s'agissant des conséquences qu'elle aurait sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, vous proposer d'accepter le principe suivant : **si, pour des raisons sans doute tout à fait justifiées, il apparaît utile de réduire l'assiette d'une imposition locale, il appartient au conseil élu de la collectivité, ou des collectivités qui bénéficient de la ressource d'en décider.***

¹ Jean Arthuis, rapport d'information n° 289 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale, annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 2003.

« Au demeurant, nous avons fait de même lors de l'examen de la première partie du budget au détour d'un amendement de notre collègue Claude Domeizel visant à inciter à la replantation des oliviers grâce à l'exonération des parcelles concernées de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

« Cette jurisprudence, nous voudrions l'appliquer aux bâtiments de déshydratation de fourrages, tout en précisant qu'elle ne s'applique qu'après délibération des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires.

« Si nous ne nous référons pas à la décision des conseils élus, nous prenons le risque de voir proliférer de telles mesures de réduction des assiettes fiscales décidées pour de bonnes raisons sur le plan national mais amputant toujours un peu plus la capacité fiscale des collectivités concernées. »

Le présent article ne satisfait pas à ce double critère :

- **l'exonération de taxe professionnelle qu'il propose est de fait automatique**, les collectivités territoriales n'ayant que la possibilité, on le conçoit purement virtuelle, de la supprimer par une délibération contraire ;

- en conséquence, **l'exonération est compensée** aux collectivités territoriales.

C. DES RÉFÉRENCES CONTESTABLES

1. La question de la référence au taux 2008 pour le calcul de la compensation

Par ailleurs, comme indiqué lors de la présentation du dispositif, la compensation serait calculée sur la base du taux de taxe professionnelle de 2008, ce qui pourrait inciter certaines collectivités à augmenter leur taux de taxe professionnelle en 2008 afin de bénéficier d'une compensation plus importante.

Lors de la création de ce type de dispositif, il est d'usage de prendre comme référence le dernier taux connu, soit en l'espèce 2007. Toutefois, il convient de remarquer que le présent article **s'appliquera aux impositions établies à compter de l'année 2009, c'est-à-dire à un moment où le taux 2008 sera connu**. Compte tenu de la faible portée du dispositif, on peut estimer que l'évolution des taux de taxe professionnelle décidés par les collectivités ne devrait pas être influencée – ou de manière marginale – par l'adoption du présent article.

2. Une référence inappropriée au règlement communautaire relatif aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale

Le V du présent article mentionne le règlement n° 1628/2006 relatif aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale. **Cette référence**

est injustifiée car ces librairies n'ont pas vocation à être situées exclusivement dans des zones faisant l'objet de mesures particulières.

Il conviendrait de soumettre, de manière désormais classique, le présent dispositif au règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre janvier 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de supprimer cet article.