

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome I : Rapport

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2070, 2132 et T.A. 382

Sénat : 157 (2009-2010)

ARTICLE 30 sexies (nouveau)

Adaptation du régime de la taxe générale sur les activités polluantes applicable à la filière « papier »

Commentaire : le présent article apporte plusieurs aménagements au régime de la taxe générale sur les activités polluantes applicable à la filière des imprimés et des papiers graphiques.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DROIT EXISTANT

A l'initiative de votre commission des finances, l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, qui prévoyait initialement une contribution sur les imprimés « non sollicités », a été profondément remanié dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. Au terme d'une genèse « tourmentée », cet article concrétise désormais l'application du **principe de responsabilité élargie du producteur** à la filière papier.

1. L'application à la filière papier du principe de responsabilité élargie du producteur

L'instauration d'une contribution destinée à financer l'élimination ou le recyclage des déchets que constitue le papier servant de support aux publicités, catalogues ou journaux gratuits distribués dans les boîtes aux lettres ou sur la voie publique avait été adoptée dans son principe, pour la première fois, dans le cadre de la **loi de finances pour 2003**. Cette contribution, communément appelée « taxe sur les imprimés non sollicités », devait être acquittée par **toute personne ou tout organisme qui mettait à disposition du public, distribuait pour son propre compte ou faisait distribuer des imprimés publicitaires non adressés ou des journaux gratuits**. Le Conseil constitutionnel avait néanmoins censuré ce dispositif au motif que le champ des **exonérations**¹ prévues conduisait à exclure « *un grand nombre d'imprimés*

¹ Ces exonérations concernaient les personnes publiques et les organismes non commerciaux à vocation culturelle, religieuse, politique, syndicale ou éducative, les quotidiens gratuits d'information générale, les journaux gratuits de petites annonces, les publications des associations agréées de consommateurs et des associations familiales.

susceptibles d'accroître le volume des déchets » et, partant, instituait « *une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif* » poursuivi.

Consécutivement à cette censure, les lois de finances rectificatives pour 2003 et pour 2004, ainsi que la loi sur la régulation des activités postales du 21 mai 2005 ont abouti à un dispositif assujettissant à une contribution¹ toute personne physique ou morale qui **mettait gratuitement à disposition des particuliers, sans que ceux-ci en aient fait préalablement la demande, des imprimés** dans les boîtes aux lettres, dans les parties communes des habitations collectives, dans les locaux commerciaux, dans les lieux publics ou sur la voie publique².

C'est ce dispositif que votre commission des finances a **profondément remanié** dans le cadre de la loi de finances pour 2008. La réforme proposée reposait sur deux justifications :

1) du point de vue **juridique**, le mécanisme en vigueur reposait sur une **définition complexe des imprimés assujettis**, car procédant par accumulation de critères positifs³ Une telle définition, outre le fait qu'elle était peu intelligible pour le contribuable, était susceptible d'encourager l'évasion de certains opérateurs économiques ;

2) du point de vue **environnemental**, le périmètre d'assujettissement ne couvrait **que 25 %** des 4,5 millions de tonnes d'imprimés traités par les collectivités.

Le Parlement a, en conséquence, adopté la refonte du dispositif proposée par votre commission des finances, transformant une contribution frappant spécifiquement les imprimés non sollicités en prélèvement obéissant au **principe de responsabilité élargie du producteur**. Cette refonte a consisté à **élargir le champ de la contribution** à tout donneur d'ordre émettant des imprimés papiers à destination des utilisateurs finaux, ainsi qu'aux metteurs en marché de papier graphique. L'extension de l'assiette de la contribution devait intervenir en **deux temps** :

¹ Cette contribution pouvait prendre une forme financière, une somme étant remise à un organisme agréé qui la reverse aux collectivités territoriales au titre de participation aux coûts de collecte, de valorisation et d'élimination qu'elles supportent, ou être acquittée en nature, sur la base du volontariat des établissements publics de coopération intercommunale assurant l'élimination des déchets. Elle consiste dès lors en la mise à disposition d'espaces de communication au profit des EPCI assurant l'élimination des déchets ménagers qui le souhaitent, espaces utilisés pour promouvoir la collecte, la valorisation et l'élimination des déchets.

² Etaient néanmoins exclues de cette contribution la mise à disposition du public d'informations par un service public, lorsqu'elle résulte exclusivement d'une obligation découlant d'une loi ou d'un règlement, la mise à disposition du public d'informations par une publication de presse, et la distribution d'envois de correspondance au sens de l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques.

³ Emission d'un support papier, absence d'adressage, caractère informatif ou publicitaire, distribution ou mise à disposition dans les boîtes aux lettres, parties communes des habitations collectives, locaux commerciaux, lieux publics ou voie publique, gratuité, à destination du consommateur.

1) dès le 1^{er} janvier **2008** pour le publipostage, les catalogues de vente par correspondance, les magazines de marques et la presse d'entreprise, soit un gisement de 650.000 tonnes et un soutien supplémentaire estimé à 23 millions d'euros fin 2009 pour les collectivités territoriales ;

2) à compter du 1^{er} janvier **2010** pour le papier à usage graphique, soit 950.000 tonnes, dont les deux tiers sont traités par les collectivités territoriales, et représentant un soutien supplémentaire d'environ 22 millions d'euros fin 2011.

Ce dispositif a connu une modification ponctuelle dans le cadre de la loi de finances pour 2009, consistant à reporter au 1^{er} janvier 2010 l'assujettissement des **catalogues de vente par correspondance**, au motif que les sociétés de vente par correspondance traversaient d'importantes difficultés économiques.

2. Un déploiement satisfaisant, en partie dû à l'existence d'une TGAP « sanction »

Selon le rapport d'activité 2008 d'Ecofolio, éco-organisme agréé pour percevoir les contributions et verser les concours aux collectivités territoriales, **le déploiement du dispositif d'éco-contribution s'opère dans des conditions très satisfaisantes.**

Sur la base d'une tarification de 35 euros la tonne, 34 millions d'euros d'euros de recettes ont été encaissées en 2008, dont 93,5 % ont été reversés aux collectivités. Le taux de couverture des folios a atteint 98,7 % du total du gisement assujetti, soit 987.000 tonnes déclarées. Par ailleurs, 3.480 opérateurs adhèrent au dispositif et 80 % des tonnages sont déclarés par 4,6 % des adhérents. Selon Ecofolio, les tonnages de papiers recyclés ont progressé de 10 % en 2008.

Les collectivités territoriales perçoivent des soutiens financiers modulés en fonction du mode de traitement des déchets qu'elles retiennent. Le barème actuel prévoit un soutien de 2 euros par tonne pour les déchets **enfouis** (1 % des soutiens versés), de 30 euros par tonne pour les déchets **valorisés** (38 % des soutiens) et de 65 euros par tonne pour les papiers **recyclés** (61 % des soutiens). **70 % des collectivités territoriales**, représentant 86 % de la population française, ont adhéré au dispositif Ecofolio.

Votre rapporteur général souligne que **l'extrême dynamisme de la filière résulte en partie de l'existence d'une sanction fiscale** pour les redevables ne s'acquittant pas volontairement de l'éco-contribution. Ces derniers sont en effet soumis à une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), due dès le premier kilogramme d'imprimés et calculée au **tarif très dissuasif de 940 euros par tonne**. Cette TGAP n'est toutefois mise en recouvrement que lorsqu'elle dépasse un **seuil de perception** de 450 euros par redevable (article 266 *nonies* du code des douanes). Le présent article a précisément pour vocation **d'aménager ce dispositif de TGAP.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par notre collègue député Yves Censi. Outre quelques précisions rédactionnelles, il a principalement pour objet d'alléger la TGAP « sanction », dont le montant a pu paraître **disproportionné** au cours des premières années d'application, et d'étendre cette TGAP au périmètre des **papiers graphiques**, qui sera assujéti à la contribution à compter du 1^{er} janvier 2010.

1. L'allègement de la TGAP « sanction » et le relèvement du seuil d'assujettissement

Les **nombreuses évolutions** qu'a connues le régime de l'éco-contribution depuis sa création ont soulevé deux types de problèmes. En premier lieu, les services des douanes, chargés de contrôler l'acquittement de cette contribution et, le cas échéant, de faire payer la TGAP aux redevables qui n'y avaient pas procédé, ont pu éprouver des **difficultés à interpréter la portée du périmètre mouvant des papiers et imprimés assujettis**.

En second lieu, la montée en puissance très rapide du régime a pu **perturber les opérateurs** visés, qui ont notamment été astreints à un **calendrier déclaratif très resserré**. Au demeurant, certains de ces opérateurs sont longtemps restés dans **l'ignorance** de leurs nouvelles obligations, et ce malgré la mise à disposition de nombreuses informations par l'éco-organisme.

Dans ces conditions, les premières campagnes de contrôle menées par les Douanes ont donné lieu à un **nombre significatif de redressements et pénalités, qui ont atteint un montant total de 6,5 millions d'euros en mars 2009**.

La portée de ces redressements et pénalités a été accentuée par le **tarif extrêmement dissuasif de la TGAP infligée en l'absence de contribution volontaire, soit plus de 900 euros par tonne d'imprimés**, contre 35 euros pour l'éco-contribution. En application de ce tarif, certains redressements ont atteint la somme de 1,8 million d'euros, ou encore 9 % à 10 % du chiffre d'affaires de certaines entreprises, la moyenne s'établissant à 3,5 %.

Malgré diverses mesures administratives de réouverture du calendrier déclaratif pour les opérateurs retardataires et de modération de la sanction infligée, la mise en œuvre de la TGAP a suscité de **virulentes critiques de la part des milieux professionnels** concernés. Au total, et selon la direction générale des douanes et des droits indirects, *« l'absence d'identification par les entreprises de leurs obligations a transformé la TGAP imprimés, conçue*

comme un instrument de dissuasion, en instrument punitif disproportionné portant sur des contribuables massivement de bonne foi »¹.

Le présent article tire donc les conséquences de cette situation en **abaissant le niveau de la TGAP de 940 à 120 euros par tonne²**, montant qui maintient un rapport de plus du triple avec le tarif de l'éco-contribution, et ne **prive donc pas la TGAP de son caractère dissuasif**. Compte tenu des difficultés survenues au cours des années passées, cette baisse de tarif est **rétroactive**, et les redevables redressés pourront donc s'en prévaloir pour réclamer le remboursement d'une partie de leurs pénalités dues au titre des années antérieures.

Le présent article **relève ensuite substantiellement le seuil d'assujettissement à la TGAP, désormais fixé à 5 tonnes³ de papier**. En-deçà de ce seuil, la TGAP n'est donc pas mise en recouvrement. Pour mémoire, le précédent seuil était fixé en unités monétaires, soit 450 euros, ce qui revenait à rendre la TGAP applicable dès 500 kilogrammes d'imprimés.

Votre rapporteur général observe en outre que la fixation en tonnes, et non en euros, du nouveau seuil d'assujettissement **élimine un effet pervers** de l'ancien dispositif. En effet, les tarifs de TGAP étant automatiquement **revalorisés** comme le barème de l'impôt sur le revenu, cette revalorisation, combinée à une fixation du seuil en unités monétaires, conduisant à appliquer la TGAP à des tonnages toujours plus bas⁴.

Enfin, le relèvement du seuil permettra d'exonérer les contributeurs **modestes**, souvent mal informés de leur obligation de contribution, ainsi que **d'alléger les coûts de gestion** supportés par Ecofolio.

2. L'extension de la TGAP « sanction » au papier graphique

Le périmètre de l'éco-contribution étant élargi au papier graphique à compter du 1^{er} janvier 2010, le **présent article étend, par coordination, l'application de la TGAP « sanction » à ce nouveau gisement**.

Afin de permettre aux nouveaux redevables de s'adapter, l'amendement du Gouvernement prévoyait de n'appliquer cette TGAP au nouveau gisement qu'en **2011**, aucune pénalité ne venant donc sanctionner le défaut de contribution en 2010.

De peur que le défaut de sanction n'entraîne un défaut de contribution et une **perte de recettes** pour Ecofolio et les collectivités territoriales, le sous-

¹ *Rapport sur les difficultés d'interprétation des périmètres successifs de la TGAP sur les imprimés (octobre 2009).*

² *Ce tarif résulte d'un sous-amendement de M. Censi, l'amendement du Gouvernement prévoyant initialement un tarif de 150 euros.*

³ *Ce seuil résulte d'un sous-amendement de M. Censi, l'amendement du Gouvernement prévoyant initialement un seuil de 2 tonnes.*

⁴ *La TGAP a ainsi évolué de 900 à 940 euros la tonne sous l'impulsion mécanique d'une indexation sur le barème de l'impôt sur le revenu.*

amendement de notre collègue député Yves Censi a substitué à ce report **une TGAP s'appliquant dès 2010, mais dont le tarif est diminué de moitié**. La TGAP applicable au papier graphique sera donc de 60 euros en 2010, et rejoindra le tarif de droit commun de 120 euros par tonne dès 2011.

3. Les ajustements de portée technique

Enfin, le présent amendement procède à divers **ajustements techniques** :

1) il opère une modification rédactionnelle de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement ;

2) il opère une coordination dans l'article 266 *quaterdecies* du code des douanes, afin de porter du 10 au 30 avril la date limite de dépôt de la déclaration à l'administration, et ce en cohérence avec la réforme du calendrier déclaratif et de paiement de la TGAP prévue par l'article 15 du présent projet de loi de finances rectificative.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve les adaptations apportées par le présent article qui devraient à la fois permettre **d'apaiser les tensions** récentes nées de l'application d'une TGAP excessive et **d'opérer dans les meilleures conditions** l'élargissement du périmètre de l'éco-contribution aux papiers graphiques.

Il considère en outre que les présentes mesures sont de nature à **stabiliser un dispositif** juridique dont l'intérêt général et environnemental est démontré, mais dont l'élaboration pour le moins « itérative » a pu susciter des difficultés d'application.

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