

N° 73

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

## RAPPORT GÉNÉRAL

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 pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME II

Fascicule 1

**LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**(Première partie de la loi de finances)**

(Volume 1 : examen des articles)

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

### PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

#### TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

##### I. - IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

###### A. - Dispositions antérieures

- *ARTICLE PREMIER* Autorisation de percevoir les impôts existants ..... 6

###### B. - Mesures fiscales

- *ARTICLE 2* Barème de l'impôt sur le revenu ..... 8
- *ARTICLE 3* Amélioration de la prime pour l'emploi ..... 21
- *ARTICLE 4* Adaptation de la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance supportés par les personnes âgées hébergées en établissement spécialisé ..... 34
- *ARTICLE 4 bis (nouveau)* Extension du régime « micro-foncier » aux détenteurs de parts de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés ..... 44
- *ARTICLE 4 ter (nouveau)* Abaissement du seuil de revenu permettant l'imposition d'après certains éléments du train de vie ..... 47
- *ARTICLE 4 quater (nouveau)* Modification du mode de calcul de la valeur des voitures prise en compte pour le calcul des éléments du train de vie en cas d'évaluation forfaitaire du revenu imposable ..... 49
- *ARTICLE 4 quinquies (nouveau)* Référence au seul revenu de l'année d'imposition pour le déclenchement de la procédure de taxation d'après certains éléments de train de vie ..... 50
- *ARTICLE 4 sexies (nouveau)* Réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique ..... 51
- *ARTICLE 5* Réforme des plus-values immobilières des particuliers ..... 56
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5* Régime fiscal des cessions de biens immobiliers aux sociétés d'investissement immobilier cotées du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007 ..... 87
- *ARTICLE 5 bis (nouveau)* Relèvement du taux d'imposition des revenus de placement ..... 91
- *ARTICLE 6* Mesures fiscales en faveur des jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et développement ..... 96
- *ARTICLE 6 bis (nouveau)* Aménagement du régime du report en arrière des déficits ..... 113

• <b>ARTICLE 6 ter (nouveau) Coordination rédactionnelle entre la loi pour l'initiative économique et la loi relative au mécénat</b> .....	117
• <b>ARTICLE 7 Instauration d'une réduction de droits temporaires de 50 % pour les donations en pleine propriété consenties quel que soit l'âge du donateur</b> .....	118
• <b>ARTICLE 8 Revalorisation du barème de l'usufruit et extension aux mutations à titre onéreux</b> .....	124
• <b>ARTICLE 9 Dispense du dépôt de déclaration et du paiement des droits pour les successions de faible importance</b> .....	134
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune</b> .....	137
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Rétablissement du plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune</b> .....	141
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Exonération d'impôt de solidarité sur la fortune, à hauteur de la moitié de leur valeur, des titres et parts de sociétés détenues par leurs salariés</b> .....	145
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Relèvement de l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale dont le propriétaire est redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune</b> .....	147
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune pour charges de famille</b> .....	150
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Création d'un prélèvement libératoire unique en cas de rapatriement des avoirs détenus à l'étranger sur lesquels les impôts, droits et taxes exigibles en France n'ont pas été perçus</b> .....	152
• <b>ARTICLE 10 Relèvement de la limite d'application du régime simplifié d'imposition des bénéficiaires agricoles</b> .....	159
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10 Extinction progressive du régime du forfait collectif agricole</b> .....	166
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10 Statut fiscal des entreprises équestres</b> .....	169
• <b>ARTICLE 11 Modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole</b> .....	171
• <b>ARTICLE 12 Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur les services à forte intensité de main d'œuvre</b> .....	179
• <b>ARTICLE 12 bis (nouveau) Taux réduit de TVA pour les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs</b> .....	190
• <b>ARTICLE 12 ter (nouveau) Régime d'imposition des entreprises exerçant une activité occulte</b> .....	192
• <b>ARTICLE 12 quater (nouveau) Impossibilité de « déduire » la TVA au titre de la vente de biens préalablement importés en exonération de TVA</b> .....	195
• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 12 QUATER Réforme du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée due en raison de l'importation</b> .....	199
• <b>ARTICLE 13 Création d'une taxe d'abattage affectée au Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA)</b> .....	201

- **ARTICLE 14 Majoration des taux de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) .....213**
- **ARTICLE 14 bis (nouveau) Extension des possibilités de prise en compte des biens ruraux et des parts de groupements fonciers agricoles comme biens professionnels exonérés au titre de l'ISF .....218**

#### C. - Mesures diverses

- **ARTICLE 15 Revalorisation du prélèvement sur le produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) opéré au profit de l'Etat .....223**
- **ARTICLE 16 Prélèvement sur le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) .....226**
- **ARTICLE 17 Prélèvement sur les réserves des comités professionnels de développement économique .....229**
- **ARTICLE 18 Suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) .....233**
- **ARTICLE 18 bis (nouveau) Réforme de l'intérêt de retard.....242**

#### II. – RESSOURCES AFFECTÉES

- **ARTICLE 19 Dispositions relatives aux affectations .....249**

##### A. - Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

- **ARTICLE 20 Consolidation du régime juridique de la redevance audiovisuelle.....251**
- **ARTICLE 21 Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE) .....277**
- **ARTICLE 22 Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » (FNDVA) .....293**
- **ARTICLE 23 Création d'un Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles appelé à se substituer au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) .....297**

##### B. - Autres mesures

- **ARTICLE 24 Réaffectation des recettes du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) .....313**
- **ARTICLE 25 Mesures de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) .....320**
- **ARTICLE 26 Transfert à l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) de la gestion de certaines aides à la recherche et à l'innovation industrielles.....338**
- **ARTICLE 27 Majoration des tarifs de la taxe d'aviation civile.....345**

- **ARTICLE 28** Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte spécial n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » .....358
- **ARTICLE 29** Clôture des comptes spéciaux n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » et n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne » .....360
- **ARTICLE 30** Création d'une part régionale de la dotation globale de fonctionnement .....363
- **ARTICLE 31** Réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements .....375
- **ARTICLE 32** Réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes .....391
- **ARTICLE 33** Intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la dotation globale de fonctionnement (DGF).....412
- **ARTICLE 34** Intégration au budget de l'Etat du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).....425
- **ARTICLE 35** Intégration au budget de l'Etat de la dotation de développement rural (DDR) .....434
- **ARTICLE 36** Création d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) .....440
- **ARTICLE 37** Inscription en prélèvement sur recettes de la compensation versée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre des pertes de recettes résultant de certaines exonérations de taxe foncière.....443
- **ARTICLE 38** Reconduction du contrat de croissance et de solidarité .....452
- **ARTICLE 39** Modalités de majoration de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) .....468
- **ARTICLE 40** Modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu minimum d'insertion .....485
- **ARTICLE 41** Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes .....517

**TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES  
ET DES CHARGES**

- **ARTICLE 42** Equilibre général du budget .....518

**EXAMEN EN COMMISSION** .....521

**PREMIÈRE PARTIE**  
**CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER :**  
**DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

**I. - IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS**

**A. - Dispositions antérieures**

*ARTICLE PREMIER*

**Autorisation de percevoir les impôts existants**

**Commentaire : le présent article consacre l'autorisation annuelle de percevoir les impôts et produits existants et fixe, comme chaque année, les conditions de l'entrée en vigueur des dispositions qui ne comportent pas de date d'application particulière.**

Le présent article rappelle que l'autorisation de l'impôt est à l'origine même de l'institution parlementaire.

Il s'applique aux impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir. L'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959

portant loi organique relative aux lois de finances dispose en effet en son premier alinéa que : « *l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle* »<sup>1</sup>.

On observe que, comme à l'accoutumée, le présent article a une portée partiellement rétroactive puisqu'il dispose que la loi de finances s'applique :

- à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2003 et des années suivantes, ce qui explique que la loi de finances de l'année « n » fixe le barème de l'impôt sur les revenus perçus l'année « n - 1 » ;

- de la même façon, s'agissant des sociétés, à l'impôt dû sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2003, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année « n ».

Il est également précisé que cette loi de finances s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les autres dispositions fiscales et cela sous réserve de dispositions contraires<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Il convient de préciser, qu'à compter de la loi de finances pour 2006 entreront en vigueur les dispositions de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances selon lesquelles : « La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes . I . – Dans la première partie, la loi de finances de l'année : 1° autorise pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; ».

<sup>2</sup> Cette rétroactivité partielle est néanmoins inévitable, car il ne serait pas concevable que le Parlement se prive de toute marge de manœuvre pour faire évoluer la fiscalité, notamment dans le cadre d'un changement de politique générale. Mais elle ne doit pas être confondue avec une forme de rétroactivité différente trop souvent utilisée par bien des gouvernements : celle qui consiste à revenir sur la parole de l'Etat en remettant en cause les engagements pris par celui-ci à l'égard d'épargnants ou d'investissements dont les décisions résultent du contexte fiscal qui leur est promis pour une période déterminée.

## **B. - Mesures fiscales**

### *ARTICLE 2*

#### **Barème de l'impôt sur le revenu**

**Commentaire : le présent article tend, d'une part, à poursuivre le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu, entamé avec le collectif budgétaire de juillet 2002, par une diminution supplémentaire de 3 % du barème, et, d'autre part, à actualiser les limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu comme des seuils associés. Cet article propose par ailleurs l'abaissement à 700 euros du plafond de la demi-part supplémentaire accordé aux personnes seules ayant élevé un enfant.**

Le présent article tend d'abord à conforter le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu, conformément aux engagements du Président de la République.

Il a également pour objet de procéder, comme il est de tradition, à l'actualisation de différents seuils associés en fonction de l'inflation, étant noté que les choix faits à cet égard par le gouvernement se révèlent favorables aux contribuables et notamment aux plus modestes d'entre eux.

Votre commission des finances saisit l'occasion de cet article pour présenter son analyse de l'évolution de ce volet de notre système fiscal en insistant sur la nécessité d'aboutir à une vision consolidée de l'imposition des personnes et à une maîtrise des dépenses fiscales.

#### **I. ENRACINER LA TENDANCE À LA BAISSSE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**

La baisse de l'impôt sur le revenu a un impact économique mécanique en ce qu'elle restitue du pouvoir d'achat aux Français ; mais elle a aussi un impact psychologique très important, notamment du point de vue de l'attractivité du territoire national.

### ***A. FAVORISER L'OFFRE ET STIMULER LA DEMANDE***

Votre rapporteur général rappelle que, fondamentalement, il s'agit moins d'une mesure de court terme tendant à stimuler la demande que d'une mesure de moyen terme destinée à favoriser l'offre.

**L'impact conjoncturel de la baisse de l'impôt sur le revenu n'est pas négligeable.** Dans sa note de conjoncture de juin 2003, l'INSEE a estimé que la mesure avait provoqué une croissance de la consommation des ménages de 0,10 point au quatrième trimestre 2002 et de 0,15 point au premier semestre 2003, soit un effet global de 0,25 point.

**Mais la réduction d'impôt tend essentiellement à rehausser le potentiel d'offre de l'économie.** D'une part, elle permet de réduire l'écart entre le coût du travail supporté par les entreprises et la rémunération nette perçue par les salariés ; d'autre part, elle devrait alléger l'impôt payé par les agents qui innovent ou font preuve d'initiative.

Il convient de revenir sur certains excès de la progressivité acceptables à la Libération, quand il s'agissait au sortir des épreuves de la Seconde guerre mondiale de reconstruire le pays et de faire face aux besoins sociaux les plus urgents, mais en décalage aujourd'hui avec les mœurs du temps dans un espace économique de plus en plus ouvert.

La France fait partie du grand marché intérieur européen et participe au processus de mondialisation des grandes économies, deux phénomènes qui se traduisent, dans un contexte de concurrence exacerbée, par une mobilité croissante des facteurs de production, capital mais aussi travail. Les talents sont aujourd'hui d'autant plus mobiles qu'une carrière, pour un jeune Français, comporte naturellement un certain nombre d'années passées à l'étranger, et que l'état-major d'une grande entreprise bien constituée se doit d'être composé de cadres de toutes nationalités.

L'impôt sur le revenu français doit donc se rapprocher des moyennes européennes, même si **un différentiel de taux d'imposition pour les hauts revenus reste soutenable, dès lors qu'il s'accompagne de services collectifs supplémentaires ou de meilleure qualité**, notamment en matière de santé ou d'éducation.

### ***B. RESTER DANS LA COURSE FISCALE***

La précédente décennie se caractérise par un certain reflux de la pression fiscale directe à travers l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays européens. La France, en dépit de son attachement culturel à un système dans

lequel l'on affiche des taux élevés au sommet du barème n'a pas pu se tenir à l'écart de cette tendance générale.

A l'issue de la réforme dont le coût global, y compris les 5 % de baisse votés dans le cadre de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, se monte à 4,9 milliards d'euros, l'impôt sur le revenu en France restera très concentré : **10 % des foyers fiscaux ayant des revenus les plus élevés acquittent presque les trois quarts de l'impôt total.**

Un examen comparatif démontre que seuls les Pays-Bas et la Belgique ont encore des taux supérieurs à 50 %.

Pays	Taux d'imposition marginal supérieur (imposition des revenus de 2001)
France	49,58 %
Allemagne	48,5 %
Espagne	48 %
États-Unis	35 % <sup>(1)</sup>
Italie	45,5 %
Royaume-uni	40 %
Belgique	52 %
Pays-Bas	52 %

(1) Non compris l'impôt sur le revenu prélevé par les États fédérés

En outre, il faut **prendre en compte le niveau de revenu auquel s'applique le taux maximum.** De ce point de vue, la France se situe à un niveau moyen, de l'ordre de 47.000 euros, supérieur au barème belge mais inférieur en particulier au barème allemand pour lequel le taux maximum est applicable aux revenus supérieurs à 55.000 euros.

En fait, les pays dont les seuils de la tranche la plus imposée sont sensiblement plus faibles que ceux de la France (la Grèce et l'Irlande notamment), ont aussi des taux marginaux très inférieurs (égaux respectivement à 40 et 42 %).

Il faut toutefois attirer l'attention sur le caractère incomplet de telles comparaisons dans la mesure où la France est un des seuls pays à pratiquer le quotient familial et le quotient conjugal, ce qui diminue sensiblement le poids de l'impôt sur le revenu pour les familles.

## **II. DES MODALITÉS D'ACTUALISATION FAVORABLES**

Comme chaque année, le présent article tend à l'actualisation du barème de l'impôt et des seuils associés en fonction de l'inflation prévisionnelle.

### ***A. DES SEUILS AJUSTÉS EN FONCTION DE L'INFLATION***

En l'occurrence, l'indexation est effectuée sur la base de l'évolution des prix (hors tabac), soit 1,7 % pour 2003. Le coût de cette mesure se monte à 1 milliard d'euros en ce qui concerne la seule indexation des seuils du barème prévue au **1° du I** du présent article.

En ce qui concerne le **2° du I**, qui tend à relever les différents plafonds associés aux mécanismes du quotient familial, le coût de la mesure d'actualisation est de 37 millions d'euros. On notera que le plafond de la demi-part de droit commun passe de 2.051 euros à 2.086 euros.

Le **II** du présent article concerne l'abattement sur le revenu global net en cas de rattachement au foyer fiscal d'un enfant majeur prévu par l'article 196-B du code général des impôts.

L'abattement, qui passe de 4.137 euros à 4.388 euros, est en progression de 6,1 %, soit un niveau sensiblement supérieur au 1,7 % d'augmentation des autres paramètres. Il s'agit de conserver, pour un contribuable imposé au taux de la tranche supérieure, la neutralité des deux possibilités que sont le rattachement de l'enfant au foyer fiscal, dans le cas du mécanisme de droit commun du quotient familial, et la déduction du revenu imposable de la pension alimentaire versée à un enfant majeur<sup>1</sup>.

### ***B. DES CHOIX FAVORABLES AUX CONTRIBUABLES***

Si le gouvernement a choisi de maintenir le minimum de perception à 61 euros, il a, en revanche, décidé de ne pas compenser à l'entrée du barème l'allègement des taux par une modification de la décote, dont le montant est maintenu à son niveau antérieur sous réserve d'une simple indexation sur les prix.

---

<sup>1</sup> L'avantage procuré par la déduction d'une pension alimentaire pour enfant majeur de 43.387 euros procure, au taux marginal de 48,09 %, un avantage de 2.086 euros, soit le plafond de la demi-part de droit commun dans le présent projet de loi de finances.

On rappelle que le mécanisme de la décote vise à limiter la charge fiscale à l'entrée dans le barème. Ainsi, pour les revenus de 2003, les contribuables bénéficient d'une décote lorsque leur cotisation d'impôt est inférieure à 772 euros. La décote est égale à la différence entre 386 euros et la moitié de leur cotisation d'impôt : plus leur cotisation se rapproche du montant de la décote, en l'occurrence 772 euros, plus l'avantage est faible. Corrélativement, le mécanisme, en dépit de son aménagement, assure une progressivité accrue de l'impôt à l'entrée du barème.

Le **non-ajustement de la décote**, pour tenir compte de la baisse des taux du barème, procure au contribuable un double avantage. En premier lieu, du fait de la baisse des taux, les cotisations d'impôt vont diminuer et un plus grand nombre de contribuables va se trouver avec des cotisations d'impôt inférieures au seuil de la décote. En second lieu, l'avantage lié à la décote est plus important après la diminution de l'impôt.

C'est ainsi que, selon les indications fournies dans le rapport de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, **le nombre de foyers bénéficiaires de la décote devrait augmenter**, passant de 11,65 millions à 11,74 millions en 2003, soit une hausse de 84.000 foyers.

Par ailleurs, parmi les foyers dont la cotisation est simplement allégée, la réduction en pourcentage de l'impôt est importante, pouvant aller, toujours selon les mêmes sources, jusqu'à 12,7 % des cotisations pour des niveaux de revenus de l'ordre de 10.000 euros par an pour un célibataire.

### **III. DES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES EN PERSPECTIVE**

Depuis des années, on assiste, du fait de la concurrence fiscale internationale, à l'atténuation de la progressivité de l'impôt sur le revenu, et ce quelle que soit la couleur politique des gouvernements successifs, ainsi que, corrélativement, à la réduction, sous des formes diverses, des prélèvements sociaux pesant sur les bas salaires en vue de restaurer la compétitivité de l'industrie et d'augmenter l'incitation au travail.

Désormais, le principal impôt sur le revenu acquitté par les Français est un impôt proportionnel, la contribution sociale généralisée (CSG), à laquelle il convient d'adjoindre la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

Comment votre commission l'a déjà indiqué dans son rapport sur les prélèvements obligatoires, il convient de mieux articuler l'ensemble CSG/CRDS avec l'impôt sur le revenu.

## **A. LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION CONSOLIDÉE DE L'IMPOSITION DES PERSONNES**

Une façon de réconcilier les Français avec l'impôt direct serait de mettre un terme à certaines incohérences, et notamment d'articuler -pour les fusionner éventuellement par la suite- l'impôt sur le revenu et l'ensemble CSG/CRDS.

L'objectif est d'aboutir à **un impôt vraiment « général »**, susceptible de faire l'objet d'un seul et même avertissement, ce qui devrait **renforcer la conscience fiscale des Français**. Cette idée fait du chemin même dans l'opposition, puisque l'on a vu récemment notre collègue député Didier Migaud, ancien rapporteur général du budget, souhaiter cette fusion :

*« La fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, avec, en corollaire, la retenue à la source, doit figurer au premier plan de notre réflexion. Cette réforme peut mettre fin à la fiction qui sépare les Français en deux : imposables et non imposables. Chaque Français, aussi modeste soit-il, paie un impôt. Cette réforme doit améliorer l'efficacité de notre système de prélèvement et la justice, en permettant de mettre fin à l'existence de nombreuses niches fiscales injustifiées et de pratiquer la vérité et la transparence des taux »<sup>1</sup>.*

**Il faut effectivement dissiper l'illusion selon laquelle l'impôt n'est pas payé par tout le monde.** Le fait que 50 % des foyers fiscaux puissent avoir le sentiment qu'ils ne paient pas d'impôt n'est pas dépourvu d'effets pervers. Quel que soit leur revenu, tous les Français paient la CSG et la TVA. Faute d'avoir conscience de payer l'impôt, nombre d'eux sont en fait incités à réclamer plus de prestations publiques. C'est une des raisons du « toujours plus », qui fait que, parfois même au sein des assemblées, un bon budget est un budget qui augmente.

**Une extension à l'impôt sur le revenu de la méthode indolore du prélèvement à la source n'est pas forcément une bonne chose au regard de la prise de conscience par tous les Français de la nécessité d'une maîtrise de la croissance des prélèvements obligatoires.**

La fusion de l'ensemble CSG-CRDS avec l'impôt sur le revenu soulève à la fois de faux problèmes de principe tel celui de la non déductibilité partielle de la CSG ou de vraies difficultés techniques liées aux différences de mode de calcul et de recouvrement.

En raison des problèmes rencontrés, cette réforme fiscale, nécessaire dans son principe, doit à présent être étudiée en détail. Cela justifie que votre commission des finances soit favorable, comme cela a été le cas à l'Assemblée

---

<sup>1</sup> *Les Echos* du 15 octobre 2003.

nationale, à ce que soit examinées, avec les services du ministère de l'économie et des finances, les modalités de la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu.

En tout état de cause, **l'affichage sur les avis d'imposition à l'impôt sur le revenu du montant acquitté au titre de la CSG**, quand bien même cet impôt relèverait de la loi de financement de la sécurité sociale, tandis que les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu figurent chaque année en tête de la loi de finances, **procurerait à nos concitoyens une vision consolidée de l'imposition de leurs revenus.**

## ***B. LE RÉEXAMEN NÉCESSAIRE DES DÉPENSES FISCALES***

Le XXI<sup>e</sup> rapport du Conseil des impôts a souhaité une remise à plat des dépenses fiscales dérogatoires *« d'un coût mal maîtrisé et d'une utilité rarement démontrée »*.

Faut-il pour autant condamner la dépense fiscale ? Si l'on peut adhérer à la démarche du Conseil des impôts lorsqu'il encourage les pouvoirs publics à mieux connaître, mieux encadrer et réexaminer les régimes dérogatoires existants en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité du système fiscal, il ne faut pas pour autant les récuser par principe.

Votre commission des finances estime que, si l'on peut largement adhérer aux orientations générales tracées par le Conseil des impôts, la remise en cause des dépenses fiscales est une opération complexe qu'il convient d'aborder prudemment. Telle est la raison pour laquelle, tout en approuvant l'esprit, elle reste circonspecte face à l'initiative de l'Assemblée nationale tendant à abaisser de 980 euros à 700 euros le plafond de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves ayant élevé des enfants.

### **1. L'analyse du Conseil des impôts**

Comme le constate le Conseil des impôts, l'estimation du coût des dépenses fiscales est très imparfaite. **Seul un quart des dépenses fiscales est estimé de façon précise, la moitié d'entre elles n'étant d'ailleurs même pas chiffrée.**

Une lecture rapide du **rapport du Conseil des impôts peut donner l'impression qu'il existerait une sorte de « cagnotte »** qu'il suffirait de supprimer pour retrouver immédiatement des ressources supplémentaires.

On ne peut adhérer à une telle démarche car **l'importance, et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires, sont indissolublement liés au niveau élevé des prélèvements**, qui ne seraient sans doute pas supportables sans les soupapes que constituent les dépenses fiscales. Un certain nombre d'entre elles sont d'ailleurs « d'origine », tandis que d'autres se sont ajoutées au fil du temps dans un phénomène d'entropie fiscale.

**Le réexamen des dispositifs**, auquel nous invite le Conseil des impôts, est une démarche difficile. Est-il vraiment réaliste de remplacer certaines dérogations, en l'occurrence les dispositifs destinés à aider certaines zones géographiques ou certains secteurs d'activités, outre-mer, SOFICA, SOFIPECHE, « *peu justifiées* » par des subventions ? **Inciter et assister représentent des choix politiques différents. Le Conseil des impôts ne semble pas en être conscient.**

**Deux critères essentiels font pourtant défaut, qui plaident, selon votre commission des finances, en faveur de la dépense fiscale par rapport à la subvention budgétaire : la nécessité d'abaisser le niveau affiché de prélèvements obligatoires et celle d'augmenter l'acceptabilité du prélèvement.**

Choisir la dépense fiscale par rapport à d'autres modes d'action n'est pas forcément cette solution de facilité, d'autant plus pernicieuse que, contrairement à la dépense budgétaire, elle est invisible et donc peu susceptible d'être remise en cause.

Cette observation n'altère pas **l'intérêt de la démarche du Conseil lorsqu'il propose d'instaurer un débat systématique sur la pertinence du choix d'une disposition fiscale dérogatoire par rapport à d'autres modes d'intervention publics, telle la réglementation ou la dépense budgétaire.**

Votre commission des finances rejoint ainsi pleinement le Conseil des impôts sur le plan des principes lorsque, par sa proposition n° 2, il suggère de rendre plus transparente l'estimation du coût des dépenses fiscales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> On peut estimer que, du point de vue de la quantification des dépenses fiscales, **les réductions d'assiette** - exonération totale ou déductibilité, dont la logique interne n'est certes pas contestable s'agissant de déduire du revenu certaines charges qui lui sont associées - **sont moins adaptées que les réductions d'impôts**, dans la mesure où elles dépendent de la tranche d'imposition où se situe le contribuable et ne peuvent être mesurées qu'en faisant des hypothèses sur le taux marginal moyen appliqué aux foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure.

Ainsi, il serait tout à fait légitime de **remplacer l'article 32 de la loi de finances pour 1980<sup>1</sup> par un nouveau dispositif pris en application du 4°) de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**, qui dispose qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « *une annexe explicative analysant chaque prévision budgétaire et présentant les dépenses fiscales* ».

Parmi les bonnes pratiques en matière de dépenses fiscales, il faut mentionner la **réalisation périodique d'études approfondies** - tous les cinq ou six ans par exemple - **sur les effets des régimes dérogatoires**, qui pourraient effectivement être **associées aux rapports de performances** issus de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, comme le suggère le Conseil des impôts.

En conclusion, si votre commission des finances encourage le gouvernement à poursuivre la baisse de l'impôt sur le revenu, elle attire son attention sur la nécessité d'inscrire cette baisse dans une perspective structurelle de simplification et d'étudier toutes les voies qui permettraient de rendre la politique fiscale plus lisible et plus transparente pour les Français.

## **2. Un cas difficile : l'abaissement du plafond de la demi-part accordée aux personnes seules ayant élevé des enfants**

A l'initiative de nos collègues députés Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances, Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Marc Laffineur, l'Assemblée nationale propose de modifier, dans le cadre d'une politique de réduction des niches fiscales, le troisième alinéa du II de l'article 197 du code général des impôts accordant aux personnes seules, célibataires, divorcées, ou veuves, ayant élevé des enfants, une demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Un petit rappel historique n'est pas inutile, s'agissant d'un domaine sensible tant sur le plan juridique que politique.

Au départ, le plafond de la demi-part était celui de droit commun. Une première tentative de modification est intervenue à l'occasion de la grande réforme fiscale du gouvernement de M. Alain Juppé.

Ainsi, la loi de finances pour 1997 avait voulu abaisser le plafond des seuls contribuables célibataires ou divorcés à l'exclusion des veufs ou veuves qui auraient conservé le plafond de droit commun. Cette discrimination avait été censurée par le Conseil constitutionnel.

---

<sup>1</sup> Art. 32-IV : *Chaque année, dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances, le gouvernement retracera l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître, de manière distincte, les évaluations initiales, les évaluations actualisées, ainsi que les résultats constatés. Les dépenses fiscales seront ventilées, de manière détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs.*

### La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1997

Le Conseil a effectivement annulé dans sa décision 96-385 DC une disposition de la loi de finances pour 1997, non sans rapport avec le cas d'espèce portant effectivement sur les veuves :

*« Sur les articles 2, 39 et 81 de la loi : Considérant que, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'avant-dernier alinéa du I de l'article 2 limite à 13 000 F, à compter de l'imposition des revenus de 1996, le plafond de la réduction d'impôt accordée jusque-là uniformément aux contribuables veufs, célibataires et divorcés remplissant les conditions prévues aux a et b du I de l'article 195 du code général des impôts, pour les seuls contribuables célibataires et divorcés alors que les veufs bénéficient au titre des revenus de 1996 en vertu du même article de la loi d'un plafond fixé à 16 200 F ; que l'article 39 étend le plafonnement de 13 000 F aux contribuables célibataires et divorcés lorsqu'ils ont adopté un enfant dans les conditions visées au e du I de l'article 195 ; que le 2 du II inséré dans l'article 197 du code général des impôts par l'article 81 de la loi déferée abaisse le montant du plafond de 13 000 F à 10 000 F à compter de l'imposition des revenus de 1997 ; Considérant que les auteurs de la saisine allèguent qu'à charge familiale strictement égale, un contribuable célibataire ou divorcé sera traité plus défavorablement qu'un contribuable veuf ; que la différence de situation qui les distingue ne saurait être considérée comme comportant une justification au regard de l'objet du mécanisme du quotient familial ; que les dispositions ci-dessus analysées des articles 2, 39 et 81 de la loi sont dès lors contraires au principe d'égalité ; Considérant que si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de différencier l'octroi d'avantages fiscaux, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; Considérant que les dispositions contestées s'inscrivent dans le cadre d'une réforme de l'impôt sur le revenu que le législateur a entendu mettre en œuvre à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1997 et que celui-ci a décidé notamment de réexaminer certaines réductions d'impôt comportant des avantages qui ne lui apparaissaient pas véritablement justifiés ; Considérant toutefois qu'au regard de la demi-part supplémentaire qui leur est accordée, les contribuables veufs, divorcés ou célibataires ayant élevé un ou plusieurs enfants sont placés dans une situation identique ; qu'en effet l'octroi de cet avantage fiscal est lié pour l'ensemble d'entre eux à des considérations tirées à la fois de l'isolement de ces contribuables et de la reconnaissance de leurs charges antérieures de famille ; Considérant dès lors qu'en limitant aux seuls divorcés et célibataires l'abaissement du plafond de la réduction d'impôt résultant de l'octroi de la demi-part supplémentaire accordée dans des conditions identiques aux veufs, divorcés et célibataires ayant élevé au moins un enfant, le législateur a méconnu le principe de l'égalité devant l'impôt ; que par suite doivent être déclarés contraires à la Constitution l'avant-dernier alinéa du I de l'article 2, l'article 39 et, au quatrième alinéa de l'article 81, les mots : « toutefois, par dérogation aux dispositions du premier alinéa, la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial ne peut excéder 10 000 F par demi-part s'ajoutant à une part pour les contribuables célibataires et divorcés qui bénéficient des dispositions des a, b et e du I de l'article 195 ».*

La nouvelle majorité politique reprend l'idée mais, il faut le souligner, indépendamment de tout allègement général de l'impôt sur le revenu, avec l'article 2 du projet de loi de finances pour 1998, qui institue un plafonnement spécifique pour cette demi-part, la faisant ainsi passer à 6.100 francs (929,94 euros) pour l'imposition des années postérieures à l'année du vingt-sixième anniversaire de la naissance du dernier enfant.

On relève que le plafond de 3.000 francs (547,35 euros) fixé par le projet de loi initial avait été augmenté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La situation s'est encore compliquée après la loi de finances pour 1999, qui est venue octroyer une réduction d'impôt aux seuls invalides et anciens combattants pour compenser la réduction du plafond de droit commun de 16.380 francs (2.397 euros) à 11.000 francs (1.677 euros).

La motivation de la mesure contenue dans le projet de loi de finances pour 1998 mérite d'être rappelée pour témoigner de certaines convergences d'analyses par-delà les différences de sensibilité politique :

*« Cet avantage fiscal avait été institué après la dernière guerre pour tenir compte de la situation alors difficile des personnes âgées restées seules. Il est aujourd'hui critiquable à plusieurs titres car :*

*« - il ne correspond pas à la logique du quotient familial, qui est de tenir compte pour le calcul de l'IR, des charges réelles de famille ;*

*« - il est accordé même lorsque les personnes deviennent seules longtemps après avoir achevé l'éducation de leurs enfants ;*

*« - il n'est lié à aucune condition de ressources, d'âge ou de handicap ;*

*« - il se cumule avec d'autres avantages : ainsi 45 % des contribuables concernés bénéficient en outre de l'abattement sur le revenu imposable des personnes âgées de plus de 65 ans, et l'ensemble des personnes concernées peuvent déduire une pension alimentaire pour ces mêmes enfants.*

*« Afin d'atténuer le caractère inéquitable de cette majoration dérogatoire du quotient familial, sans pour autant accroître la charge fiscale sur les contribuables les plus modestes, il est proposé de ramener de 16.200 francs à 3.000 francs le montant de l'avantage en impôt qu'elle procure, lorsque le dernier enfant a dépassé l'âge de 26 ans »<sup>1</sup>.*

On retrouve une inspiration analogue dans l'initiative de nos collègues députés. Ceux-ci, prenant appui sur le rapport du Conseil des impôts précité, soulignent que ce régime de faveur qui se comprenait à la Libération lorsque les retraites étaient encore très modestes et que la population concernée était essentiellement constituée de veuves de guerre, avait perdu sa justification.

---

<sup>1</sup> Source : dossier de presse du projet de loi de finances pour 1998.

D'une part, il est **contraire à la logique même du quotient familial** qui a pour objet d'égaliser les situations des foyers fiscaux en fonction de leurs charges réelles de famille.

D'autre part, il encourage, à un moment d'allongement continu de la durée de la vie, des **comportements d'optimisation fiscale**. Tandis que le régime actuel constitue une distorsion par rapport aux personnes mariées qui ne bénéficient d'aucun avantage du quotient familial à partir du moment où leur enfant n'est plus rattaché à leur foyer fiscal, les personnes célibataires ou divorcées continuent de bénéficier de la demi-part, dès lors qu'elles ne se remarient pas, ce qui peut conduire à **multiplier pour de simples raisons fiscales les recompositions familiales sans mariage**.

Selon les informations fournies par le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, cet abaissement du plafond concernerait 630.000 foyers fiscaux pour une économie de 170 millions d'euros.

L'initiative, qui a donné lieu à un large débat à l'Assemblée nationale, a fait l'objet **de deux mesures complémentaires** :

- un amendement des auteurs de l'initiative tendant **à abaisser de 27 ans à 26 ans l'âge du dernier enfant à partir duquel l'avantage fiscal est réduit pour le parent isolé** afin que cette réduction soit cohérente avec le dispositif de rattachement des enfants majeurs ;

- un sous-amendement, d'inspiration familiale, de notre collègue député Michel Bouvard aboutissant au **maintien du régime actuel pour les personnes isolées ayant eu au moins trois enfants**. Le chiffrage ci-dessus ne tient pas compte de cette modification.

Si votre **commission des finances approuve l'esprit ayant justifié cette initiative**, elle **s'interroge néanmoins sur ses modalités**.

On note qu'au cours du débat, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire s'est demandé si on pouvait traiter séparément la question du régime des personnes ayant élevé un enfant, qui recouvre essentiellement la situation des veuves, de l'ensemble de l'architecture du quotient familial. Le régime dont ces personnes bénéficient n'est pas une exception et il est d'autres avantages en matière de quotient qui relèvent d'une autre logique que celle de la politique familiale.

Cela étant dit, il y a deux attitudes possibles. On peut considérer :

- soit qu'il faut bien amorcer le mouvement en commençant par réduire un avantage qui a manifestement perdu de sa légitimité ;

- soit qu'une mise à plat s'impose compte tenu du nombre des avantages catégoriels qui se sont greffés sur le système du quotient familial.

Sur le plan des principes, le plus choquant est sans doute les possibilités d'optimisation fiscale offertes par le régime actuel. A cet égard, on pourrait s'inspirer de la rédaction du paragraphe II de l'article 194 du code général des impôts qui subordonne le bénéfice de la demi-part supplémentaire par enfant accordée aux contribuables célibataires ou divorcés à la condition qu'ils « vivent seuls ».

En définitive, il y a là une véritable difficulté qui exige que l'on se donne un peu de temps. Le gouvernement pourrait ainsi entreprendre, sur la base des analyses du Conseil des impôts, en liaison avec la représentation nationale, une réflexion sur le régime d'ensemble du quotient familial, avant de toucher à un aspect de celui-ci.

En outre, il est d'autant plus facile de revenir sur les avantages acquis que l'on s'inscrit dans le cadre d'une politique générale de réduction des prélèvements.

Telle est la raison pour laquelle il convient de poursuivre l'allègement de l'impôt sur le revenu voulu par le Président de la République, pour, à l'occasion d'une nouvelle baisse, éliminer les avantages fiscaux ayant perdu leur légitimité.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### ARTICLE 3

#### **Amélioration de la prime pour l'emploi**

**Commentaire : le présent article vise à rehausser le montant de la prime pour l'emploi, et à en permettre, sous certaines conditions, la perception d'un acompte par les personnes reprenant une activité professionnelle.**

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

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles. Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi.

##### ***A. LE BÉNÉFICE DE LA PRIME***

**Peuvent bénéficier de la prime pour l'emploi les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts, c'est à dire :

- les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité n'est qu'accessoire ;
- celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques ;
- les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

La prime est accordée au foyer fiscal, mais dépend des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres.

**Une double condition de revenu doit être satisfaite pour bénéficier de la PPE.**

D'une part, les revenus du **foyer fiscal** ne peuvent être supérieurs à un plafond ainsi calculé pour 2002 :

- 11.972 euros pour la première part de quotient familial des célibataires, veufs ou divorcés ;
- 23.944 euros pour les deux premières parts en cas d'imposition commune ;
- plafonds auxquels s'ajoutent, le cas échéant, 3.308 euros pour chacune des demi-parts suivantes.

A titre d'illustration, un couple marié ayant deux enfants ne doit pas avoir un revenu fiscal dépassant 30.660 euros pour 2002.

En cas de mariage, décès, ou de passage en cours d'année à une imposition distincte, ces plafonds sont convertis sur une base annuelle, la référence étant 360 jours, soit 30 jours par mois par souci de simplification.

D'autre part, la prime est soumise à des conditions portant sur les **revenus d'activité professionnelle**. Cette condition est appréciée de manière individuelle pour chaque membre du foyer fiscal. Pour bénéficier de la PPE, chacun ne peut déclarer en 2002 ni plus que 15.325 euros, ni moins que 3.265 euros.

Afin de tenir compte de la mono ou de la bi-activité au sein d'un foyer fiscal, cette limite est portée à 23.207 euros pour un foyer dont un seul membre travaille ou dont l'autre membre gagne moins de 3.265 euros. Ainsi, un couple « bi-actif » peut avoir droit à la PPE jusqu'à 30.470 euros de revenus d'activité, si toutefois chacun ne dépasse pas le plafond de 15.235 euros, tandis que dans un foyer où seul un membre travaille, ce plafond n'est que de 23.207 euros, soit une différence de plus de 30 %.

Le plafond de 15.235 euros s'applique précisément :

- aux personnes célibataires, veuves, divorcées, sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules ;
- aux personnes mariées lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.265 euros ;
- aux personnes à charge d'un foyer fiscal exerçant une activité professionnelle lui procurant plus de 3.265 euros.

Le plafond de 23.207 euros s'applique quant à lui :

- si la personne est mariée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.265 euros ;
- si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants.

**La durée du travail est intégrée pour le calcul de ces plafonds de revenus d'activité : ils s'appliquent à des « équivalents temps plein ».**

Il s'agit de prendre en compte le cas des personnes n'exerçant pas, sur l'année, une activité à plein temps.

Par exemple, un salarié gagnant l'équivalent du SMIC annuel dans une année fiscale mais n'ayant travaillé que six mois dans l'année, ou travaillant à mi-temps, ne bénéficie pas de la PPE. Le mode de conversion se base sur une durée annuelle de travail de 1.820 heures (correspondant à une durée du temps de travail de 35 heures hebdomadaires) : le rapport entre 1.820 et le nombre d'heures travaillées dans l'année permet d'obtenir **un coefficient de conversion**, qui ne peut être inférieur à 1. Ce coefficient est ensuite appliqué aux revenus d'activités professionnelles déclarés pour l'examen de l'éligibilité à la PPE au regard des limites maximales de revenu (15.235 euros ou 23.207 euros).

Les heures prises en compte intègrent les congés payés (soit une majoration de 10 % des heures travaillées) ainsi que les heures supplémentaires. Les périodes de maladie, de maternité ou d'arrêt suite à accident du travail sont prises en compte au même titre que les périodes travaillées. Un mécanisme particulier est prévu pour les agents publics (conversion selon leur quotité de temps de travail) et les non salariés (conversion selon le nombre de jours d'activité).

## ***B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PRIME***

La prime comprend deux parties, la prime de base (partie variable) et les majorations (partie forfaitaire).

### **1. La prime de base**

La prime de base est établie par personne. Pour un revenu d'activité compris entre 3.265 euros et 10.882 euros, la prime est de 4,4 % de ce revenu. Pour un revenu compris entre 10.882 euros et 15.235 euros, elle est de 11 % de la différence entre ce revenu et 15.235 euros.

Pour les bénéficiaires qui n'auraient pas travaillé à temps plein sur l'année, et dont le revenu d'activité a donc fait l'objet d'une reconstitution en équivalent temps plein, le montant la prime ainsi calculée est ensuite proratisé selon le coefficient inverse de celui établi pour obtenir le revenu annuel.

**Toutefois, un dispositif introduit par l'article 3 la loi de finances pour 2003 a apporté un correctif destiné à favoriser la reprise de l'activité, même à temps partiel.**

Ce dispositif a pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, d'augmenter le montant de la prime de 45 % pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet.

Pour les personnes travaillant à temps partiel sur une base comprise entre 50 % (mi-temps) et 100 % (plein temps), l'augmentation, qui ressort ainsi à 45 % pour un mi-temps, diminue ensuite linéairement avec l'augmentation du temps de travail, jusqu'à disparaître pour un temps complet.

## **2. Les majorations**

A cette prime de base s'ajoutent des majorations, l'une en faveur des couples « mono-actifs », l'autre pour personnes à charge.

### *a) Majoration en faveur des couples « mono-actifs »*

Dans le cas de couples dont l'un des membres a gagné moins que 3.265 euros, la prime est :

- majorée de 79 euros pour un revenu d'activité inférieur 15.235 euros ;
- égale à 79 euro pour un revenu compris entre 15.235 euros et 21.764 euros ;
- égale à 5,5 % de la différence entre 23.207 euros et le revenu si celui-ci dépasse 21.764 euros.

**Le tableau suivant donne la formule de calcul de la prime de base pour un temps plein, majorée, le cas échéant, pour les couples « mono-actifs ».**

**Calcul de la prime pour un temps plein (y compris la majoration en faveur des couples  
« mono-actifs » mais hors majoration pour personnes à charge)**

*(en euros)*

<b>Situation de famille</b>	<b>Revenu d'activité R compris entre :</b>	<b>Formule de calcul (temps plein)</b>
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée à 3.187 €	3.265 < R < 10.882	R x 4,4 %
	10.882 < R < 15.235	(15.235 - R) x 11%
Mariés mono-actifs	3.265 < R < 10.882	(R x 4,4 %) + 79 €
	10.882 < R < 15.235	[(15.235 - R) x 11%] + 79 €
	15.235 < R < 21.764	79 €
	21.764 < R < 23.207	(23.207 - R) x 11 %
Célibataires, veufs divorcés élevant seul des enfants à charge	3.265 < R < 10.882	R x 4,4 %
	10.882 < R < 15.235	(15.235 - R) x 11%
	15.235 < R < 23.207	0 € (susceptible de majoration pour personnes à charge)

*b) Majorations pour personnes à charge*

Les majorations pour personnes à charge sont forfaitaires quel que soit le revenu :

- 32 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts (enfants mineurs ou infirmes, titulaires de la carte d'invalidité, enfants majeurs rattachés) ;
- 64 euros pour le premier enfant des personnes isolées ;
- 32 euros quel que soit le nombre d'enfants pour les foyers mono-actifs dont le revenu est compris entre 15.235 euros et 23.207 euros (64 euros pour le premier enfant en cas de personne isolée).

La plupart des cas de majorations possibles sont envisagés dans le tableau suivant :

**Majorations pour personnes à charge**

(en euros)

Situation de famille	Revenu d'activités professionnelles	Une personne à charge	Deux personnes à charge	Trois personnes à charge
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs	3.265 € < R < 15.235 €	32 €	32 € x 2 = 64 €	32 € x 3 = 96 €
Mariés mono-actifs	3.265 € < R < 15.235 €	32 €	32 € x 2 = 64 €	32 € x 3 = 96 €
	15.235 € < R < 23.207 €	32 €	32 €	32 €
Célibataires, veufs, divorcé élevant seul des enfants à charges	3.265 € < R < 15.235 €	64 €	64 € + 32 € = 96 €	64 € + 32 € + 32 € = 128 €
	15.235 € < R < 23.207 €	64 €	64 €	64 €

Enfin, un montant minimum de prime de 25 euros est accordé aux foyers lorsque la somme des primes individuelles et des majorations est inférieure à ce montant.

## II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### A. LES MESURES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

#### 1. Revalorisation de la prime pour l'emploi

##### a) Indexation des limites de revenu régissant le dispositif

Le **B du I** du présent article a d'abord pour objet d'indexer les limites de revenu régissant le dispositif sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2003 par rapport à 2002, qui ressort à 1,7 %.

Le coût de cette indexation est évalué à **150 millions d'euros**.

### Indexation des limites de revenu

(en euros)

	Montant en 2001	Montant indexé
Revenu de référence pour les personnes seules	11.772	11.972
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	23.544	23.944
Majoration de revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	3.253	3.308

*b) Réhaussement des seuils de revenu servant au calcul de la prime, ainsi que des majorations*

Le **B du I** du présent article a également pour objet de rehausser les limites de revenu servant au calcul de la prime, ainsi que les majorations existantes, afin de renforcer le caractère incitatif de la PPE. La hausse pratiquée avant arrondi s'élève à 3,28 %, ce qui représente un gain hors inflation de 1,56 %. Cette augmentation se situe en cohérence avec celle du SMIC (cf. *infra*). Le coût de cette mesure est évalué à **130 millions d'euros**.

### Réhaussement des seuils de revenu et des majorations

(en euros)

	Montant 2002	Montant 2003
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3.265	3.372
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	10.882	11.239
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	15.235	15.735
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier d'une prime égale à 78 €actuellement	21.764	22.478
Plafond de revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	23.207	23.968
Majoration de la prime pour les foyers mono-actifs	79	80
Majoration de la prime pour personnes à charge dans la généralité des cas	32	33
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls	64	66
Montant minimum de la prime par foyer	25	25

*c) Réhaussement des taux de la prime pour l'emploi*

Enfin, le **A du I** du présent article porte respectivement les taux de 4,4 % et de 11 % servant au calcul de la PPE (cf. tableau supra) à 4,6 % et 11,5 %. La hausse des taux ressort donc à 4,55 %. Le coût de cette mesure est évalué à **80 millions d'euros**.

\*

Le tableau suivant permet de rendre compte, pour un salarié rémunéré au SMIC, de l'évolution du montant de la prime pour l'emploi qui résulte du cumul des mesures ci-dessus exposées.

**Evolution du montant de la prime pour l'emploi pour un salarié rémunéré au SMIC en 2002 et 2003**

*(en euros)*

	Situation actuelle		Situation nouvelle (année 2003)		Revalorisation de la PPE	
	Revenus 2002	PPE versée en 2003	Revenus 2003	PPE versée en 2004	En montant	En %
SMIC 35 heures déclarées	10.065	443	10.408	479	+ 36 euros	+ 8 %
SMIC 39 heures déclarées (35 h + 4 h supplémentaires)	11.212	443	11.712	463	+ 20 euros	+ 4,5 %

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

**2. Création d'un acompte de prime pour l'emploi pour certains demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux qui reprennent une activité professionnelle**

*a) Economie du dispositif*

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer ainsi l'incitation au retour à l'emploi, il est envisagé d'**instaurer un acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à 250 euros**.

Le salarié percevrait ainsi, plus d'un an avant la date de perception actuelle, une somme représentant, en moyenne, la moitié de sa prime pour l'emploi.

Le tableau suivant illustre ce nouveau mécanisme en retenant le cas d'un célibataire inscrit comme demandeur d'emploi depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003, et retrouvant une activité salariée rémunérée au SMIC le 1<sup>er</sup> décembre 2003 :

**Nouvelles modalités d'encaissement de la prime pour l'emploi**

<b>Année</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Situation actuelle	-	-	463 euros versés en septembre
Situation nouvelle	-	250 euros versés en mai	213 euros versés en septembre

Cet acompte serait versé au profit des personnes justifiant d'une activité professionnelle d'une durée au moins égale à six mois à compter du 1<sup>er</sup> octobre de l'année 2003, et ayant été, pendant les six mois précédents, sans activité professionnelle et inscrites comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du minimum invalidité, de l'« allocation adultes handicapés », de l'allocation de parent isolé, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation parentale d'éducation à taux plein ou du « complément cessation d'activité » à taux plein de la prestation d'accueil du jeune enfant.

La régularisation de l'acompte interviendrait lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année du paiement de l'acompte, après imputation éventuelle des différents crédits d'impôt.

Le coût de cette mesure est évalué à **120 millions d'euros en 2004**.

Toutefois, ce montant devrait logiquement connaître une augmentation de l'ordre de 33 % en 2005, car les demandes d'acompte ne pourront être formulées qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004.

*b) Sanction des fausses déclarations*

Le présent article prévoit en outre que « *les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une amende fiscale de 100 euros* ».

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **1. Une sanction conditionnelle des fausses déclarations**

Il résulte d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale avec l'assentiment de sa commission des finances et l'avis favorable du gouvernement, que l'amende fiscale de 100 euros attachée aux demandes d'acompte comprenant des renseignements inexacts doit être conditionnée par l'établissement de la mauvaise foi de l'intéressé.

### **2. Les perspectives d'une amélioration de la perception de la prime pour l'emploi**

Le lien entre l'activité et la prime censée y inciter pouvant paraître tenu pour ses bénéficiaires (*infra*), la commission des finances de l'Assemblée nationale a présenté un amendement ayant reçu l'avis favorable du gouvernement, dont l'adoption oblige ce dernier à présenter au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juin 2004 « *un rapport présentant les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie* ».

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

### **A. L'AMÉLIORATION D'UNE MESURE S'INSCRIVANT DANS UN CADRE ÉLABORÉ PAR LE SÉNAT**

La prime pour l'emploi résulte d'un processus législatif complexe s'étendant du plan de baisse des prélèvements obligatoires du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en août 2000 à l'adoption de la loi portant création de la prime pour l'emploi en mai 2001. Il s'agit d'une mesure proposée par le Sénat en novembre 2000 et à laquelle le gouvernement avait dû se rallier suite à l'annulation, par le Conseil constitutionnel, du mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG).

Ce dispositif avait alors deux objectifs aux yeux du Sénat : favoriser le retour à l'emploi des personnes bénéficiant de minima sociaux afin d'éviter des situations de « trappe à inactivité », et diminuer les prélèvements obligatoires dont le montant se situe à un niveau particulièrement élevé en France.

Dès 2001, plus de 8 millions de foyers ont bénéficié de la prime. Bien que le doublement de la prime fût annoncé à l'origine du dispositif pour l'exercice budgétaire 2002, il est intervenu dès l'exercice budgétaire 2001 à la suite d'une modification apportée par l'article premier de la loi de finances rectificative pour 2001, le versement complémentaire étant effectué au mois de janvier 2002. En revanche, le triplement qui avait été annoncé pour l'exercice budgétaire 2003 (soit une nouvelle hausse de 50 % de la prime de base par rapport à celle versée en 2002) n'avait pas été réalisé dans le projet de loi de finances pour 2003.

### **B. LA POURSUITE NÉFASTE DE L'« ESCALADE DE LA COMPLEXITÉ »**

L'article 3 de la loi de finances pour 2003 avait apporté un correctif à la PPE destiné à favoriser la reprise de l'activité, même à temps partiel. Votre rapporteur général avait alors noté : « *Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la **perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement. Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire*** ». Il a, depuis, approfondi l'étude des effets de la PPE sur l'incitation au travail, sans modifier ce diagnostic.

#### **L'évaluation de l'effet de la PPE sur l'incitation au travail**

Une analyse a priori de la structure de la PPE montre qu'elle pourrait avoir (...) des effets incitatifs ou désincitatifs sur l'offre de travail, selon la position du bénéficiaire.

La PPE devrait accroître la participation au marché du travail des individus sans emploi, puisqu'elle augmente le gain financier associé à la reprise d'un emploi.

L'effet incitatif de la PPE est cependant indéterminé pour les personnes qui perçoivent un revenu d'activité compris entre 0,3 et 1 SMIC. Effet revenu et effet de substitution jouent en sens contraire, ce qui rend délicate toute appréciation de l'effet net de la mesure.

Pour les personnes dont le revenu est compris entre 1 et 1,4 SMIC (ou 2,1 SMIC pour les couples mono-actifs), la PPE exerce un effet désincitatif sur l'offre de travail (effet revenu et de substitution jouent dans le même sens).

La PPE devrait exercer un effet désincitatif sur le travail du second conjoint dans les couples bi-actifs. L'activité du second conjoint peut entraîner la perte d'une partie de la prime (fin de la majoration forfaitaire pour conjoint inactif), voire de la totalité de la prime si les revenus du conjoint sont assez importants.

Il est encore trop tôt pour que des évaluations ex post complètes des effets de la prime pour l'emploi sur les taux d'activité puissent être produites. Cependant, un certain nombre d'évaluations externes sont disponibles.

Ainsi, Laroque et Salanié (2001) ont proposé une simulation des effets de la PPE sur l'emploi des femmes (avec le barème initialement prévu pour 2003 rétroposé pour l'année 1999). Ils étudient un effectif de référence qui comprend 5 290 000 personnes, parmi lesquelles 2 732 000 occupent un emploi. Les résultats restent modestes. Ils estiment que, pour cette population, la PPE devrait entraîner l'entrée sur le marché du travail de 9 000 personnes supplémentaires, dont 4 000 pour des emplois à temps partiel (le nombre de personnes employées augmente ainsi de + 0,33 %). De manière plus précise, la PPE ferait passer 16 000 femmes du non-emploi à l'emploi, dont 6 000 à temps partiel, et 10 000 à temps plein ; dans le même temps, 2 000 femmes travaillant à temps plein choisissent le temps partiel, et 5 000 autres arrêtent de travailler ; enfin, 2 000 femmes travaillant à mi-temps passent à temps plein, et autant quittent la population active.

En appliquant le barème de 2003, le coût budgétaire de la PPE, pour cette population, est environ de 1,2 milliard d'euros. Chaque nouvelle entrée sur le marché du travail serait donc acquise au prix d'une dépense de 140 000 euros, ce qui représente une dépense pour le moins importante.

Une étude de Bassanini et al. (1999) suggère que l'efficacité des mécanismes de crédit d'impôt pourrait être moindre dans les pays, comme la France, qui se caractérisent par un éventail des salaires resserré, des salaires de réserve élevés, et des prélèvements importants sur les revenus du travail. Dans ces pays, en effet, le crédit d'impôt est plus coûteux à financer pour atteindre un effet incitatif donné. Le financement du crédit d'impôt suppose d'augmenter les prélèvements pesant sur une partie de la population déjà fortement taxée ; dès lors, l'effet global pourrait être une diminution du nombre d'heures travaillées, et une réduction du produit global.

Cahuc (2002) rappelle également qu'une mesure visant à augmenter l'offre de travail, alors que la demande de travail reste inchangée, risque d'avoir pour effet d'aggraver le déséquilibre du marché du travail. On peut toutefois supposer que l'introduction de la PPE, qui vient soutenir le pouvoir d'achat des ménages, aura pour effet de modérer les revendications salariales, à court et moyen terme. Une modération salariale prolongée est susceptible d'augmenter la demande de travail émanant des entreprises. Il n'existe cependant aucune modélisation permettant d'estimer la portée d'un tel effet.

*Extrait du rapport de MM. Joël Bourdin et Philippe Marini, « Une décennie de réforme fiscale en Europe : la France à la traîne » n° 343, Sénat (2002-2003)*

**L'instauration d'un système d'acompte ne permet pas d'amender sensiblement cette analyse.** En effet, le lien « physique » entre la prime et l'activité reste ténu, le bénéfice de l'acompte n'apparaissant pas au travers de la rémunération, mais de l'impôt sur le revenu. En revanche, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'acomptes sont nombreuses, et peuvent venir s'ajouter à celles qu'un calcul fort complexe est susceptible d'engendrer.

**Au total, il persiste clairement une disproportion entre le coût fiscal et les moyens administratifs mis en œuvre d'une part, et l'efficacité de l'incitation à la reprise d'activité d'autre part.**

**Dans cette perspective, votre commission des finances ne peut qu'approuver l'amendement adopté à l'Assemblée nationale tendant à la production d'un rapport gouvernemental « présentant les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie ».**

**C. UNE REVALORISATION COHÉRENTE DES SEUILS DE REVENUS  
SERVANT AU CALCUL DE LA PRIME POUR L'EMPLOI**

Votre commission des finances avait déploré, à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2002, qu'il ne soit pas prévu de faire évoluer les seuils de revenu permettant de calculer la prime pour l'emploi par une indexation sur le SMIC. En effet, le dispositif initial a été étudié pour avoir une efficacité maximale au niveau du SMIC : il s'agissait d'accroître l'écart entre les revenus d'activité et les revenus d'inactivité. Les seuils retenus avaient donc été calculés en fonction du SMIC : accès au dispositif à partir de 0,3 SMIC, effet maximal à 1 SMIC, dégressivité jusqu'à 1,4 SMIC, majorations entre 1,4 et 2,1 SMIC, etc. Pourtant, la loi de finances initiale pour 2002 avait prévu une augmentation des seuils de 1,6 %, bien inférieure à la revalorisation du SMIC en 2001, si bien que la prime entamait désormais sa dégressivité à partir d'un revenu légèrement inférieur au SMIC.

En revalorisant les seuils de revenu permettant de calculer la prime pour l'emploi de 2,44 % pour les revenus de 2002, puis, par le présent article, de 3,28 % pour les revenus de 2003, le gouvernement met fort opportunément un terme à une dérive qui se fût trouvée défavorable, en particulier, aux personnes payées au SMIC, dont les revalorisations deviennent substantielles (+ 1,4 % de 2003 à 2005) en application de la loi « Fillon ».

Les limites de revenu ayant trait au foyer fiscal connaissent en revanche une indexation limitée à 1,7 %, représentant l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2003. Il en résulte un resserrement relatif des seuils supérieurs d'éligibilité au dispositif par foyer fiscal, par rapport aux conditions portant sur les revenus d'activité professionnelle de ses membres, sans qu'il puisse être encore question du franchissement d'un quelconque seuil critique.

Enfin, la revalorisation de 4,55 % des taux vise à accroître le caractère incitatif de la PPE, ce qui, *a priori*, n'est pas inutile compte tenu du manque de lisibilité de la mesure. **Elle instille également le doute quant à sa nature véritable, qui pourrait simplement consister en un instrument de distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'en un mécanisme d'incitation au travail.**

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

## ARTICLE 4

### **Adaptation de la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance supportés par les personnes âgées hébergées en établissement spécialisé**

**Commentaire : le présent article propose de relever de 2.300 euros à 3.000 euros le plafond de dépenses ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt pour les frais liés à la dépendance, d'élargir son champ d'application et d'adapter la législation fiscale aux évolutions intervenues dans la réglementation applicable aux établissements accueillant des personnes âgées dépendantes.**

#### **I. LE DISPOSITIF ACTUEL**

Le dispositif actuel de réduction d'impôt sur le revenu est gouverné par l'article 199 *quindecies* du code général des impôts, qui est ainsi rédigé :

*« Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, les sommes versées par les contribuables à raison des dépenses nécessitées par l'hébergement dans un établissement de long séjour ou une section de cure médicale ouvrent droit à une **réduction d'impôt égale à 25 % du montant des sommes versées, retenues dans la limite de 2.300 euros par personne hébergée.***

*« La réduction d'impôt prévue au premier alinéa s'applique dans les mêmes conditions aux dépenses afférentes à la dépendance effectivement supportées à raison de l'accueil dans un établissement ayant conclu la convention pluriannuelle visée à l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.*

*« Les personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B ne bénéficient pas de cette réduction d'impôt. Les dispositions du 5 du I de l'article 197 sont applicables ».*

#### **A. CE DISPOSITIF CONCERNE DEUX TYPES DE DÉPENSES**

Le dispositif actuel de réduction d'impôt au titre des frais liés à la dépendance concerne deux types de dépenses :

- **les frais d'hébergement** dans un établissement de long séjour ou dans une section de cure médicale ;

- **les frais afférents à la dépendance** effectivement supportés à raison de l'accueil dans un établissement ayant conclu une convention pluriannuelle tripartite, prévue à l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

### **1. Les frais d'hébergement dans un établissement de long séjour ou dans une section de cure médicale**

Ces frais d'hébergement comprennent les frais de séjour ainsi que les frais afférents au logement, à la restauration et à l'entretien qui sont facturés sous la forme d'un prix de journée. Les frais afférents à la dépendance ne sont donc pas isolés.

Les établissements de long séjour sont composés d'unités destinées à l'hébergement des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie et dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

D'autre part, un établissement d'hébergement pour personnes âgées peut disposer d'une section de cure médicale. Il est ainsi possible d'assurer les soins nécessaires aux personnes dépendantes afin d'éviter les transferts non justifiés en unités de long séjour, lorsque leur état de santé est stable et ne requiert qu'une surveillance et des soins paramédicaux.

### **2. Les frais afférents à la dépendance effectivement supportés à raison de l'accueil dans un établissement ayant conclu une convention pluriannuelle tripartite**

Les frais afférents à la dépendance effectivement supportés à raison de l'accueil dans un établissement ayant conclu une convention pluriannuelle tripartite, passée avec le président du conseil général et l'autorité compétente de l'Etat (préfet ou directeur de l'agence régionale d'hospitalisation), peuvent, depuis l'imposition des revenus perçus en 2000, faire l'objet d'une réduction d'impôt dans les mêmes conditions que celles prévues pour les frais d'hébergement dans un établissement de long séjour ou dans une section de cure médicale.

**L'assiette est dans ce cas plus réduite.** Les frais afférents à la dépendance comprennent les dépenses liées aux prestations d'aide et de surveillance nécessaires à l'accomplissement des actes essentiels de la vie et qui ne sont pas des actes de soins.

## **B. UN PLAFOND DE DÉPENSES PRISES EN COMPTE FIXÉ À 2.300 EUROS PAR PERSONNE HÉBERGÉE**

Lorsque les sommes versées par les contribuables à raison des dépenses nécessitées par l'hébergement des personnes âgées dépendantes dans les établissements précédemment mentionnés n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, elles ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à **25 % des dépenses engagées**, sous déduction le cas échéant de celles couvertes par l'allocation personnalisée d'autonomie dont pourrait bénéficier la personne accueillie dans un établissement conventionné, **retenues dans la limite de 2.300 euros par personne hébergée. La réduction maximale d'impôt à ce titre est donc actuellement de 575 euros par personne.**

Ce plafond de 2.300 euros ne fait l'objet d'aucune réduction *prorata temporis* lorsque les dépenses n'ont été exposées qu'une partie de l'année. D'autre part, lorsqu'une convention est signée par l'établissement d'accueil et entre en vigueur en cours d'année, la réduction est assise sur les dépenses d'hébergement pour la période antérieure à la date d'application de la convention et sur les dépenses afférentes à la dépendance pour la période de l'année civile postérieure à cette date.

La réduction d'impôt bénéficie aux contribuables fiscalement domiciliés en France, quels que soient leur âge ou leur situation de famille.

**Cette réduction d'impôt, qui bénéficie à environ 200.000 personnes, représente une dépense fiscale estimée à 40 millions d'euros en 2002 et 50 millions d'euros en 2003<sup>1</sup>.**

## **II. UN AMÉNAGEMENT RENDU NÉCESSAIRE**

De nombreuses personnes âgées dépendantes hébergées en établissement spécialisé ne peuvent plus prétendre à cette réduction d'impôt du fait de l'évolution de la législation sociale, résultant de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la réforme de la tarification des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes. Un aménagement du dispositif est donc nécessaire.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi de finances pour 2004, Evaluation des voies et moyens, Tome II, page 34.*

## **A. LA RÉFORME DE LA TARIFICATION DES ÉTABLISSEMENTS HÉBERGEANT DES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES (EHPAD) ET LA MISE EN PLACE DE L'APA IMPOSENT CERTAINS AJUSTEMENTS**

### **1. Le dispositif de conventionnement des établissements**

Le dispositif de conventionnement des établissements a été instauré par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'instauration d'une prestation spécifique dépendance.

Cette loi visait à permettre la **médicalisation de l'ensemble des structures accueillant des personnes âgées dépendantes** et prévoyait d'attribuer une aide couvrant les frais liés à la dépendance (la prestation spécifique dépendance puis l'allocation personnalisée d'autonomie, servie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002).

**La réforme de la tarification devait permettre d'identifier trois catégories de dépenses** (hébergement, dépendance et soins médicaux) contre deux auparavant (hébergement-soins) et de clarifier le financement de chacune d'elles. En effet, avant l'intervention de la réforme, la tarification était fonction du statut juridique de l'établissement et la contribution de l'assurance maladie au budget des établissements était forfaitaire. Toute évaluation réelle des dépenses et tout suivi rigoureux étaient rendus difficiles et les forfaits fondés sur le statut juridique créaient une injustice, des établissements accueillant des populations de niveau de dépendance comparable recevaient des dotations très différentes.

En conséquence, il a été décidé que l'assurance-maladie financerait les soins selon leur coût réel (et non plus selon des forfaits), que le tarif d'hébergement, fixe, serait supporté par les bénéficiaires et que le tarif dépendance, modulé en fonction de l'état de dépendance de la personne, serait couvert par l'APA, dans des proportions variant en fonction des ressources des bénéficiaires. L'établissement devrait ainsi percevoir des ressources mieux ajustées à sa charge réelle.

Pour un établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes présentant un GIR<sup>1</sup> moyen pondéré supérieur à 300, l'autorisation d'accueillir effectivement ces personnes est subordonnée à la conclusion d'une convention pluriannuelle tripartite. Pour les établissements présentant un GIR moyen pondéré inférieur à 300, un droit d'option est ouvert.

---

<sup>1</sup> Groupe iso-ressources.

### **La notion de GIR moyen pondéré**

Le GIR moyen pondéré est un indicateur du niveau moyen de dépendance de l'établissement d'accueil.

Chaque résident se voit attribuer un nombre de points forfaitaire en fonction de son niveau de dépendance, apprécié à partir de la grille AGGIR (autonomie gérontologique groupe iso-ressources). Cette grille classe les personnes âgées en six niveaux de perte d'autonomie à partir du constat des activités ou gestes de la vie quotidienne réellement effectués par la personne. Le niveau GIR 1 comprend ainsi les personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotrice et sociale, qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants. Le niveau GIR 6 regroupe les personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes de la vie quotidienne.

Ces « points GIR » sont additionnés pour tous les résidents de l'établissement puis divisés par le nombre d'hébergés, ce qui donne le GIR moyen pondéré de l'établissement.

Cette convention, conclue pour une durée de cinq ans, permet de déterminer l'évolution des moyens de l'établissement, en lien avec des objectifs à fixer en termes d'amélioration de la qualité de la prise en charge des personnes et des soins prodigués. En contrepartie, la structure d'accueil bénéficie du financement des soins par l'assurance maladie, dont les moyens permettent de mettre en œuvre la médicalisation de toutes les structures.

La signature de cette convention entraîne la qualification d'« établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes » (EHPAD), notion qui constitue une catégorie budgétaire et non une catégorie juridique propre.

Sur le plan financier, la signature de la convention tripartite consacre le passage d'une tarification binaire (hébergement-soins) à une tarification ternaire (soins-hébergement-dépendance).

## **2. Une mise en place laborieuse présentant des effets pervers**

### *a) D'importants retards dans la mise en œuvre du conventionnement...*

La procédure de conventionnement a connu des retards importants.

Si la loi du 24 janvier 1997 a posé les principes de la réforme, la mise en forme technique de celle-ci a été particulièrement longue à élaborer. Il a fallu attendre en effet les décrets n° 99-316 et n° 99-317 du 26 avril 1999, modifiés par le décret n° 2001-388 du 4 mai 2001, pour en connaître les modalités.

**Le tarif hébergement** comprend l'ensemble des prestations hôtelières de restauration et de services aux résidents non liées à leur état de dépendance.

**Le tarif dépendance** correspond « *aux surcoûts hôteliers directement liés à l'état de dépendance, qu'il s'agisse des interventions relationnelles, d'animation et d'aide à la vie quotidienne et sociale ou des prestations hôtelières de services et fournitures concourant directement à la prise en charge de cet état de dépendance* ».

**Le tarif soins** correspond à la prise en charge des affections somatiques et psychiques « *ainsi que les prestations paramédicales correspondant aux soins liés à la dépendance* ».

Du fait du retard pris dans la signature des conventions, **l'article 5 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001** relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) **visé à garantir le versement de l'APA** dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002 aux personnes âgées dépendantes hébergées dans un établissement qui n'aurait pas encore signé la convention tripartite pluriannuelle, **en prévoyant un mécanisme transitoire de tarification permettant d'isoler le tarif dépendance**. La tarification ternaire est donc d'ores et déjà mise en place, mais l'établissement reçoit jusqu'à la date de prise d'effet de la convention pluriannuelle un forfait global de soins, égal à la somme des forfaits des soins attribués en 2001 et revalorisé chaque année dans la limite d'un certain taux d'évolution ; des tarifs journaliers à la dépendance ; des tarifs journaliers relatifs à l'hébergement.

**La mise en place de l'APA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 rendait en effet nécessaire l'existence d'un tarif dépendance spécifique, puisque l'APA aide ses bénéficiaires à acquitter le tarif dépendance**. Le GIR évalué pour chaque personne détermine le tarif dépendance qui lui est appliqué et, par conséquent, le montant de l'allocation qui lui est versée en fonction de ses ressources, après déduction de sa participation personnelle.

D'autre part, la catégorie juridique des sections de cure médicale disparaît à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

La date butoir pour la signature des conventions, d'abord fixée au 31 décembre 2003, a été repoussée au 31 décembre 2005 (31 décembre 2006 pour les foyers-logements).

Ces aménagements ont été rendus nécessaires parce que le rythme de signature des conventions a été très lent. Alors qu'un objectif de 5.000 conventions au 30 juin 2002 avait été fixé par la circulaire n° 2001-516 du 26 octobre 2001, seules 740 conventions avaient été signées à cette date. **Au 30 juin 2003, seules 1.769 conventions ont été conclues, alors que 8.000 établissements sont potentiellement concernés.**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (1<sup>er</sup> janvier 2007 pour les foyers-logements), les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes devront donc avoir conclu la convention tripartite et mis en œuvre la réforme de la tarification, à moins d'une nouvelle modification de la législation applicable.

*b) ... induisant des effets pervers*

La catégorie juridique des sections de cure médicale ayant disparu au 31 décembre 2001 du fait de l'instauration de l'APA et de la mise en place d'une tarification ternaire provisoire, impliquant une médicalisation de l'ensemble des structures, les personnes âgées dépendantes hébergées dans des structures qui n'étaient plus juridiquement une section de cure médicale mais un établissement non conventionné, n'entrent plus aujourd'hui dans le champ d'application de la réduction d'impôt.

En revanche, celles hébergées dans les établissements de long séjour, même non conventionnés, continuent de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des frais d'hébergement.

**Le dispositif actuel de réduction d'impôt est donc en décalage avec la législation sociale.**

Une nouvelle modification de l'article 199 *quindecies* du code général des impôts apparaît donc aujourd'hui nécessaire afin de prendre en compte les établissements sous régime de tarification transitoire.

***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ÉLARGISSEMENT DE LA RÉDUCTION ET RECENTRAGE SUR LA DÉPENDANCE***

**1. Un élargissement du champ d'application de la réduction d'impôt et un recentrage corrélatif sur les frais de dépendance**

Le **I** du présent article modifie le champ de la réduction d'impôt.

*a) Une prise en compte des établissements appliquant la tarification provisoire*

Le présent article inclut dans le champ de la réduction d'impôt les dépenses afférentes à la prise en charge de la dépendance **dans les établissements dont la tarification répond aux conditions fixées par la loi du 20 juillet 2001**, alors que seuls ceux ayant déjà conclu la convention tripartite entrent aujourd'hui dans le champ de la réduction. **Désormais, toutes les personnes âgées dépendantes hébergées dans des résidences**

**spécialisées, qu'elles soient conventionnées ou que leur tarification réponde au mécanisme de tarification transitoire prévu par l'article 5 de la loi précitée du 20 juillet 2001, seront éligibles à cette mesure**, ce qui permettra d'inclure **400.000 personnes supplémentaires** dans le champ du dispositif, qui pourrait ainsi bénéficier à 600.000 personnes contre 200.000 aujourd'hui.

*b) Un recentrage sur la dépendance*

Corrélativement à cette extension, **la réduction d'impôt serait recentrée sur les frais liés la dépendance** : les frais d'hébergement ne seraient donc plus pris en compte. Les établissements de long séjour et les anciennes sections de cure médicale appartiennent en effet soit aux établissements conventionnés, soit aux établissements non encore conventionnés mais soumis à la tarification ternaire provisoire, ce qui permet donc d'identifier les dépenses relatives à la dépendance. On assiste donc à une **réduction de l'assiette des dépenses prises en compte** au titre de la réduction d'impôt.

## **2. Une clause de sauvegarde temporaire**

Le **II** du présent article prévoit toutefois que le régime actuel serait maintenu pour les personnes hébergées à la date du 31 décembre 2002 dans une unité de soins de longue durée non conventionnée, à condition qu'elles aient bénéficié, pour l'établissement de l'impôt dû au titre des revenus 2002, de la réduction d'impôt au titre des frais d'hébergement.

Dans ce cas précis, les dépenses au titre des frais d'hébergement de l'ancien système binaire continueraient donc à pouvoir faire l'objet d'une réduction d'impôt.

**La justification de cette dérogation réside dans le fait que, jusqu'en 2002, les personnes hébergées dans un établissement de long séjour ont pu faire porter la réduction d'impôt sur une assiette plus large.**

Cette dérogation par rapport au régime normal prévu par le A de l'article vise à ne pas pénaliser ces personnes du fait de la réduction de l'assiette de la réduction. **Ce dispositif est toutefois un mécanisme transitoire puisque tous les établissements ont vocation à signer une convention.** Cette dérogation devrait donc s'éteindre au plus tard le 31 décembre 2005 (ou le 31 décembre 2006 pour les foyers-logements), date butoir fixée pour la signature des conventions tripartites.

### **3. Une augmentation du plafond**

La réduction d'impôt sera dans les deux cas égale à **25 % du montant des dépenses engagées, retenues dans limite de 3.000 euros, contre 2.300 dans le régime actuel.**

La réduction maximale d'impôt passerait ainsi de 575 euros à 750 euros.

### **4. Une réforme aux effets importants**

La réforme proposée aurait un impact important puisque **le nombre de bénéficiaires potentiels de la réduction d'impôt serait multiplié par trois** : il passerait ainsi de 200.000 à 600.000.

**Le coût de la mesure nouvelle est estimé à 90 millions d'euros en 2004 (60 millions d'euros pour l'élargissement du nombre de bénéficiaires et 30 millions d'euros pour le relèvement du plafond). Le coût total de la réduction d'impôt devrait être en 2004 de 140 millions d'euros.**

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

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que **le plafond de 3.000 euros s'applique, comme c'est le cas dans le dispositif actuel, aux dépenses prises en compte et non à la réduction d'impôt elle-même.**

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

Le présent article permet d'adapter le dispositif fiscal à la situation résultant de la mise en œuvre très progressive de la réforme de la tarification des EHPAD, qui rend le mécanisme actuel décalé par rapport à la réalité. L'aménagement proposé est donc souhaitable.

Par ailleurs, les modifications apportées par l'Assemblée nationale améliorent le texte proposé.

La réforme proposée apparaît comme une mesure importante puisqu'elle permettra de tripler le nombre de bénéficiaires de cette réduction et d'harmoniser législation sociale et législation fiscale.

**On peut toutefois indiquer que le relèvement du plafond à 3.000 euros ne devrait en pratique concerner qu'un nombre limité de personnes, ce qui pourrait amener à réviser à la baisse le coût de la mesure.** La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé indique en effet que *« l'APA versée par le Conseil général correspond au tarif dépendance afférent au GIR du bénéficiaire, diminué d'une participation laissée à la charge de la personne âgée en fonction de ses revenus. Le montant de l'APA ainsi versée permet d'acquitter, en moyenne, 68 % du tarif dépendance appliqué dans la maison de retraite d'accueil (...). La somme restante correspond en général au montant minimal égal au tarif dépendance applicable dans l'établissement aux personnes classées en GIR 5 ou 6 et demeurant à la charge des bénéficiaires quels que soient leurs GIR et leurs revenus. Elle peut être supérieure en fonction des revenus des bénéficiaires mais c'est, de fait, rarement le cas. De plus, plusieurs départements ont renoncé à percevoir la participation des bénéficiaires aux revenus plus élevés ; en particulier ceux qui ont opté pour l'expérimentation de la dotation globale »*<sup>1</sup>.

Enfin, on observera que le texte proposé par le I du présent article pour le premier alinéa de l'article 199 *quindecies* du code général des impôts reprend la formule *« lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories »*, qui figure dans le dispositif actuel. Votre commission vous propose un **amendement** tendant supprimer cette expression, dont la portée et l'utilité n'apparaissent pas clairement.

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

---

<sup>1</sup> DREES, Roselyne Kerjosse, *Etudes et résultats*, n° 259, septembre 2003, « L'allocation personnalisée d'autonomie au 30 juin 2003 », p. 7.

*ARTICLE 4 bis (nouveau)*

**Extension du régime « micro-foncier » aux détenteurs de parts de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre le régime dit « micro-foncier » aux détenteurs de parts de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 3 de la loi de finances pour 1998 a créé **un régime d'imposition simplifié des revenus fonciers ou micro-foncier** applicable, sur option, aux bailleurs dont les recettes brutes étaient inférieures à 4.574 euros, puis, à compter de l'imposition des revenus 1999, à 9.147 euros.

Le contribuable qui opte pour le régime du micro-foncier est dispensé de remplir la déclaration spécifique aux revenus fonciers, et n'est tenu que de mentionner le montant de ses recettes foncières brutes sur la déclaration de ses revenus de l'année.

Le revenu foncier net est ensuite automatiquement calculé par l'administration, les charges étant déduites par application d'un abattement égal à 40 % des recettes brutes. Cet abattement est censé couvrir l'ensemble des charges, et le contribuable ne peut donc déduire, par exemple, les travaux qu'il effectuerait sur son logement.

L'option en faveur du régime du micro-foncier ne peut pas être exercée lorsque le contribuable bénéficie de l'un des régimes spécifiques d'imposition des revenus fonciers (loi « Malraux », amortissement « Périssol », amortissement « Besson », etc.).

**Jusqu'en 2002, l'option du contribuable en faveur de ce régime était irrévocable pour une période de trois ans, tacitement renouvelable.** Toutefois, en cas de changement de locataire, le propriétaire pouvait renoncer à cette option pour revenir au régime réel et bénéficier ainsi, en plus de la déduction forfaitaire de 14 % ou 15 %, de la déduction du montant de ses travaux sur une base réelle.

L'article 12 de la loi de finances pour 2002 a **transformé le régime du micro-foncier, régime sur option, en régime de droit commun** pour les contribuables entrant dans son champ d'application. Par ailleurs, il a **revalorisé les plafonds de revenus fonciers** en-dessous desquels le contribuable bénéficie du régime simplifié.

Ainsi, **cet article a rendu applicable de plein droit le régime d'imposition simplifié des revenus fonciers** pour tous les contribuables dont le montant brut des loyers n'excède pas un seuil porté à 15.000 euros.

Le contribuable peut cependant **bénéficier du régime réel d'imposition des revenus fonciers sur option**, par le simple dépôt d'une déclaration spécifique aux revenus fonciers, en même temps que celui de la déclaration annuelle des revenus.

L'option pour le régime réel était alors **exercée pour une durée irrévocable de cinq ans**.

L'année au cours de laquelle le seuil de 15.000 euros est dépassé, ou celle au titre de laquelle le contribuable peut bénéficier d'un régime spécifique, le revenu net foncier du contribuable qui « sort » du régime micro-foncier est déterminé selon le régime réel ou le régime spécifique d'imposition.

Sur l'initiative de votre commission des finances, la durée d'**option irrévocable** pour le régime réel d'imposition a été réduite de 5 à 3 ans par la loi de finances pour 2003, afin de la faire coïncider avec la durée d'un bail et de rapprocher ce régime des autres régimes sur option comme les régimes réels en matière de bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et de bénéfices non commerciaux (BNC).

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

Le présent article, introduit à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement, a pour objet **de rendre éligible au régime « micro-foncier » le contribuable qui détient des parts de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés** lorsque ces sociétés donnent en location des immeubles nus, à l'exception des sociétés immobilières de copropriété.

Le plafond de 15.000 euros de revenus fonciers est apprécié à proportion des droits du contribuable dans les bénéfices comptables de la société.

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

Votre commission des finances est favorable à l'extension du régime « micro-foncier » aux détenteurs de parts de sociétés immobilières transparentes. Cette réforme concernera notamment les titulaires de parts de sociétés civiles immobilières et de groupements fonciers agricoles.

Elle note que le contribuable aura toujours la possibilité d'opter pour le régime réel si le montant de ses frais réels excède l'abattement de 40 %.

Le coût de la mesure est difficile à chiffrer car il dépendra de l'option choisie par les contribuables, mais il devrait être limité, selon les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

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

*ARTICLE 4 ter (nouveau)*

**Abaissement du seuil de revenu permettant l'imposition d'après certains éléments du train de vie**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'abaisser de 49.527 euros à 40.000 euros le seuil de revenu reconstitué à compter duquel l'administration fiscale peut imposer le revenu selon des éléments du train de vie.**

L'article 168 du code général des impôts prévoit qu'en cas de disproportion marquée entre le train de vie et les revenus d'un contribuable, la base d'imposition peut être fixée par l'administration fiscale à une somme forfaitaire déterminée par application d'un barème à certains éléments de train de vie.

Le barème comporte des références, soit à des valeurs absolues, soit à des valeurs de référence, telle la valeur locative cadastrale ou des loyers versés.

La liste des éléments de train de vie est adaptée à un certain mode de vie, qui n'est pas sans paraître daté, puisqu'on y voit, à côté de la valeur locative des diverses résidences, fait mention des employés de maison, des yachts (le barème détaille selon qu'il s'agit de bateaux à voile ou à moteur), d'avions de tourisme, de chevaux de course ou de selle, de cotisations à des clubs de golfs ou à des droits de chasse.

Il s'y ajoute la prise en compte du prix des voitures ou des motocyclettes de plus de 400 cm<sup>3</sup>.

En l'occurrence, le présent article a été introduit, avec l'accord du gouvernement, par un amendement de notre collègue député Marc Le Fur, qui avait, dans son rapport d'information n° 1098 sur les groupes d'intervention régionaux (GIR), estimé que l'encadrement de la procédure d'évaluation administrative du revenu sur la base de signes extérieurs de richesse était trop stricte et nuisait à l'efficacité de la répression d'une certaine forme de délinquance, notamment dans les grandes cités.

Le seuil de revenu reconstitué, actuellement en vigueur, est effectivement trop élevé pour permettre d'atteindre des « petits caï ds », dont le train de vie est fréquemment constitué de voitures de grosses cylindrées d'un prix élevé.

La question a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. Un certain nombre de nos collègues députés se sont inquiétés des effets indirects que pourrait avoir l'utilisation de telle procédure fiscale pour lutter contre la délinquance. Ils ont fait remarquer qu'il s'agissait d'une procédure très générale qui pouvait déboucher sur une forme d'inquisition fiscale, indépendamment de toute question de délinquance.

Escomptant une utilisation ciblée de ces nouvelles dispositions, votre commission des finances a décidé d'accepter le nouveau dispositif, ainsi que les mesures complémentaires proposées par les articles 4 *quater* (nouveau) et 4 *quinquies* (nouveau) ci-après.

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

*ARTICLE 4 quater (nouveau)*

**Modification du mode de calcul de la valeur des voitures prise en compte pour le calcul des éléments du train de vie en cas d'évaluation forfaitaire du revenu imposable**

**Commentaire : le présent article a pour objet de modifier le mode de calcul de la valeur d'une voiture prise en compte pour l'évaluation forfaitaire minimale du revenu imposable d'après certains éléments du train de vie.**

Dans le régime actuel, les voitures automobiles sont prises en compte pour les trois-quarts de leur valeur neuve, avec un abattement de 20 % après un an d'usage et de 10 % supplémentaire par année pendant les quatre années suivantes.

Le régime proposé par le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, avec l'avis favorable du gouvernement, est aligné sur celui applicable aux motos. La base taxable serait égale au prix neuf, assorti d'un abattement de 50 % après trois ans d'usage.

Tout en considérant que le nouveau mode de calcul a un caractère exorbitant, dans la mesure où il s'écarte de la valeur économique du bien considéré, votre commission des finances s'est ralliée à la proposition de l'Assemblée nationale.

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

*ARTICLE 4 quinquies (nouveau)*

**Référence au seul revenu de l'année d'imposition pour le déclenchement de la procédure de taxation d'après certains éléments de train de vie**

**Commentaire : le présent article a pour objet de ne plus prendre en considération que l'année d'imposition pour l'appréciation de la disproportion entre le train de vie et les revenus justifiant la taxation du contribuable sur la base de revenu reconstitué calculé d'après le barème de l'article 168 du code général des impôts.**

Le paragraphe 2 *bis* de l'article 168 du code général des impôts dispose que la disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus est établie lorsque la somme forfaitaire qui résulte de l'application du barème (éventuellement majorée lorsque le contribuable possède six des éléments du train de vie) excède d'au moins un tiers, pour l'année d'imposition et l'année précédente, le montant de revenu net global déclaré, y compris les revenus exonérés ou taxés selon un taux proportionnel ou bénéficiant d'un prélèvement obligatoire.

Le présent article, qui résulte d'une initiative de notre collègue député Marc Le Fur, approuvée par le gouvernement, a pour objet de rendre plus facile la preuve de la disproportion entre revenu déclaré et revenu constitué, en supprimant la nécessité de faire la preuve de cette disproportion également pour l'année précédant l'année d'imposition.

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

*ARTICLE 4 sexies (nouveau)*

**Réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique**

**Commentaire : le présent article tend à :**

- augmenter le taux et le plafond de la réduction d'impôt pour les investissements locatifs dans les résidences de tourisme réalisés dans certaines zones rurales ;**
- prévoir des logements pour les travailleurs saisonniers du tourisme dans les stations de tourisme où ces derniers font défaut ;**
- créer un dispositif d'incitation à la rénovation des logements anciens dans les résidences de tourisme.**

Le présent article a été introduit à la suite de l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis favorable du gouvernement.

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 199 *decies* G du code général des impôts, créé par la loi de finances rectificative pour 1998<sup>1</sup>, a institué un **dispositif de réduction d'impôt<sup>2</sup> pour les particuliers qui investissent dans des logements faisant partie de résidences de tourisme** implantées dans certaines zones, à la condition que ces logements soient loués pendant neuf ans à l'exploitant de la résidence. Initialement, ce dispositif s'appliquait aux résidences de tourisme situées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'article 79 de la loi de finances pour 2001<sup>3</sup> en a étendu l'application aux investissements dans les zones rurales éligibles aux fonds structurels européens.

---

<sup>1</sup> Loi n° 981267 du 30 décembre 1998.

<sup>2</sup> Ce dispositif succédait au dispositif Périssol d'aide à l'investissement.

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1351 du 30 décembre 2000.

S'agissant de la nature des investissements éligibles, l'article 199 *decies* G prévoit la prise en compte des investissements qui sont réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 31 décembre 2006<sup>1</sup> et qui peuvent couvrir :

- l'acquisition directe d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ;

- l'acquisition d'un logement neuf par l'intermédiaire d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés (telle qu'une société civile immobilière) ;

- ou encore la réalisation de travaux de reconstruction, d'agrandissement, de grosses réparations ou d'amélioration de logements faisant partie d'une résidence de tourisme.

Le montant de l'investissement réalisé pris en compte peut donc comprendre le prix de revient du logement et/ou le coût des travaux précités. Il est retenu dans la limite de **47.660 euros** pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, ou de **91.520 euros** pour un couple marié ou lié par un pacte civil de solidarité soumis à une imposition commune.

La réduction d'impôt s'applique sur le montant de l'investissement, tel que défini, et plafonné à hauteur :

- **de 15 % en cas d'acquisition d'un logement neuf**, ce qui permet de réaliser une réduction d'impôt maximale de 6.864 euros pour une personne seule et de 13.728 euros pour un couple ;

- **de 10 % pour la réalisation de travaux de rénovation**, ce qui porte l'avantage fiscal maximal à 4.756 euros pour une personne seule et à 9.152 euros pour un couple pour ces opérations.

La réduction d'impôt est accordée, dans ces limites, au titre des revenus de l'année d'achèvement du logement ou de la réalisation des travaux mais peut être étalée sur quatre ans. En outre, la loi prévoit qu'une seule réduction peut être opérée à la fois sur la période d'application du dispositif du 1<sup>er</sup> janvier 1999 au 31 décembre 2006.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 80 de la loi de finances initiale pour 2002, le présent dispositif, qui devait prendre fin au 31 décembre 2002, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2006.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LE RELÈVEMENT DES PLAFONDS DE DÉFISCALISATION

Le présent article propose tout d'abord de relever, pour les logements neufs ou en l'état futur d'achèvement :

- le taux de la réduction d'impôt de 15 % à 25 % ;
- le plafond du montant des investissements pouvant être pris en compte de 45.760 euros à 50.000 euros pour une personne seule et de 91.520 euros à 100.000 euros pour un couple pour les logements neufs ou en l'état futur d'achèvement.

La réduction d'impôt serait désormais plafonnée à hauteur 12.500 euros pour une personne seule et de 25.000 euros pour un couple.

Il propose également de **porter de 10 % à 20 % la réduction d'impôt pour la réalisation de travaux de rénovation.**

### B. LA RÉSERVATION OBLIGATOIRE DE LOGEMENTS POUR LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS DU TOURISME

Le présent article prévoit également d'obliger, dans le cadre des constructions de tourisme neuves, la réservation d'une partie du parc immobilier pour le logement des travailleurs saisonniers du tourisme. Cette mesure a été proposée lors du récent Comité interministériel sur le tourisme en date du 9 septembre 2003.

Il propose d'insérer au sein de l'article 199 *decies* E du code général des impôts un alinéa prévoyant qu'en cas de déficit de logement pour les travailleurs saisonniers dans une station, **l'exploitant de la résidence de tourisme devra s'engager à réserver une partie de son parc immobilier pour le logement des saisonniers.**

L'article dispose en outre que la proportion requise doit être « *au moins équivalente, au nombre de salariés de la résidence* ».

D'après les informations fournies à votre commission, cette disposition signifie que dans une résidence de tourisme où sont employés X salariés (réceptionniste, etc...), X logements devront être réservés au logement de travailleurs saisonnier du tourisme.

**Malheureusement, outre la maladresse de la formulation retenue (une proportion n'équivalant pas à un nombre), cette disposition ne pourra vraisemblablement pas être appliquée, la direction générale des impôts n'ayant pas les moyens de faire contrôler son application. Il faut se contenter d'y voir une volonté d'affichage sans portée concrète.**

#### ***C. LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF DE RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIRS***

Le présent article prévoit également d'instituer un nouveau dispositif d'incitations à la réhabilitation pour les acquéreurs de logements anciens destinés à la location et qui s'engagent dans des travaux de réhabilitation.

Il propose d'insérer entre les articles 199 *decies* E et 199 *decies* G un nouvel article 199 *decies* EA.

**Ce nouvel article dispose que la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *decies* E est étendue aux logements acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, achevés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, et calculée sur leur prix de revient majoré des travaux de réhabilitation, dans la limite de 50.000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 100.000 euros pour un couple marié.**

**Le taux de cette réduction est de 20 %.** Elle est accordée l'année de l'achèvement des travaux de réhabilitation et imputée sur l'impôt dû au titre de cette même année à raison du sixième des limites de 10.000 euros pour une personne célibataire ou de 20.000 euros pour un couple, le reste de la déduction étant accordé les cinq années suivantes.

Il est également précisé que les travaux doivent avoir nécessité l'obtention d'un permis de construire et être achevés dans les deux années qui suivent l'acquisition du logement ancien.

#### ***D. COÛT DU DISPOSITIF***

Le coût global du dispositif est évalué à **1 million d'euros** par le gouvernement.

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

Les dispositions du présent article sont la traduction des mesures prises par le Comité interministériel du tourisme (CIT) du 9 septembre 2003. Parmi la cinquantaine de mesures proposée par le CIT figurait en effet le renforcement des dispositifs d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement, pour accompagner le Plan Qualité France lancé à cette l'occasion.

Le gouvernement s'était engagé, lors du CIT, à réformer le dispositif d'incitation fiscale en faveur des résidences de tourisme lors de l'examen du projet de loi de finances rectificatif pour 2003, et a finalement accepté d'engager cette réforme dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

**Votre rapporteur tient cependant à réitérer les réserves qu'il avait émises au sujet de l'efficacité du dispositif institué par la loi de finances rectificative pour 1998<sup>1</sup>.**

Le tableau suivant, qui fournit un bilan de l'application du dispositif depuis l'année de sa mise en œuvre, montre certes une montée en puissance progressive du dispositif, mais le bilan global au bout de quatre années d'application paraît mince.

Statistique du syndicat national des résidences de tourisme		
Date d'ouverture	Nombre de résidences	Nombre d'appartements
1999	3	273
2000	10	563
2001	9	824
2002	17	1 193
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>2 853</b>

Par ailleurs, les prévisions d'ouvertures de résidences de tourisme pour 2000 seraient de 20 résidences comportant 1.327 appartements.

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

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le commentaire de l'article 11 bis (nouveau) du rapport du Sénat n° 116 (1998-1999) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998.

## ARTICLE 5

### Réforme des plus-values immobilières des particuliers

**Commentaire : le présent article vise à simplifier le mode d'imposition des plus-values immobilières des particuliers et à le rapprocher du régime applicable aux plus-values de cession de valeurs mobilières.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LE CHAMP D'APPLICATION

###### 1. Biens imposables

En vertu des articles 150 A et suivants du code général des impôts, sont soumises à l'impôt sur le revenu, **les plus-values réalisées par les particuliers lors de la cession à titre onéreux :**

- **de biens immobiliers** (bâti et non bâti) ;
- **de droits immobiliers** (usufruit, nue-propriété, servitudes) ;
- **ou de titres de sociétés non cotées à prépondérance immobilière**<sup>1</sup>.

Toutes les cessions à titre onéreux sont concernées, qu'il s'agisse de ventes, d'échanges, de partages ou d'apports en sociétés. En revanche, les mutations à titre gratuit entre vifs (donations) ou par décès (successions) sont exclues.

Les opérations de cession doivent relever de la gestion du patrimoine privé du contribuable : sont donc exclus les profits retirés des activités professionnelles imposables selon le régime des bénéfices industriels et commerciaux, telles que les activités des marchands de biens, et des personnes réalisant des opérations de construction effectuées à titre habituel ou des profits de lotissements, et les plus-values de cession de biens figurant à l'actif d'une entreprise ou affectés à l'exercice d'une profession.

---

<sup>1</sup> Ce régime s'applique aussi bien aux cessions d'actions ou de parts de SARL qu'aux cessions de parts de sociétés civiles ou de sociétés de personnes dès lors que ces sociétés sont, à la date de cession des titres, considérées comme étant à prépondérance immobilière, c'est-à-dire lorsque plus de 50 % de leur actif est composé d'immeubles bâtis ou non bâtis. Les immeubles affectés par la société à sa propre exploitation ou à l'exercice d'une profession non commerciale ne doivent pas être pris en compte.

Sous réserve des conventions internationales<sup>1</sup> :

- **si le cédant a son domicile fiscal ou son siège social en France**, il est imposable sur tous ses biens, situés en France ou à l'étranger ;

- **si le cédant n'a pas son domicile fiscal en France**, il est imposable à raison des seuls biens situés en France sous forme d'un prélèvement forfaitaire de 33,33% libératoire de l'impôt sur le revenu.

## 2. Exonérations

### *a) La résidence principale*

En vertu du a. du I de l'article 150 C du code général des impôts, toute plus-value réalisée lors de la cession de la résidence principale habituelle du propriétaire est totalement exonérée.

Par « résidence habituelle », on entend l'habitation où le contribuable réside durant la majeure partie de l'année.

L'occupation de l'immeuble doit être effective depuis la date d'acquisition ou d'achèvement de celui-ci ou **avoir duré au minimum cinq ans de manière continue ou discontinue**.

Aucune durée d'occupation n'est cependant exigée si la cession est motivée par des **impératifs familiaux ou professionnels**. Bénéficient de la même exonération les dépendances de l'habitation « immédiates et nécessaires » : il s'agit des bâtiments annexes (garages, cours, jardins) et du terrain à concurrence de 2.500 m<sup>2</sup>.

### *b) La première cession d'un logement*

En application du II de l'article 150 C du code général des impôts, la première cession d'un logement destiné à l'habitation est exonérée de l'impôt sur la plus-value à condition :

- **que le cédant ou son conjoint ne soit pas propriétaire de sa résidence principale** directement ou par personne interposée ;

- **que la cession soit réalisée au moins cinq ans après l'acquisition** ou l'achèvement du logement et qu'elle n'ait pas été précédée, dans les deux ans, de la cession de la résidence principale.

---

<sup>1</sup> La plupart de ces conventions internationales prévoient que les plus-values réalisées lors de la cession d'un immeuble sont imposables dans l'Etat où ce bien est situé.

**- ces délais ne sont cependant pas exigés si la cession est justifiée par des événements tenant à la situation familiale ou professionnelle du contribuable.**

*c) Les terrains agricoles ou forestiers*

En vertu du 2° de l'article 150 D du code général des impôts, sont exonérées **les plus-values de cessions de terrains agricoles ou forestiers ou de parts de groupements agricoles ou forestiers** qui ne sont pas exploités par le propriétaire lorsque le prix de cession au sol, faisant abstraction de la valeur des plantations, ne dépasse pas des limites fixées par décret<sup>1</sup>.

En vertu du 3° du même article, **les cessions de peuplements forestiers sont exonérées quel que soit leur prix de cession.**

Enfin, en vertu du 5° du même article, sont exonérés les biens échangés **dans le cadre d'opérations de remembrement** rural ou urbain. Cependant, il ne s'agit pas d'une exonération définitive mais d'un report d'imposition.

*d) Les terrains et biens assimilés dans les DOM*

En vertu du 7° de l'article 150 D du code général des impôts, sont exonérées **les plus-values à l'occasion de cession de terrains et biens assimilés dans les DOM** quand :

a) le terrain cédé est destiné à la création d'équipements neufs dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie ;

b) le terrain a été acquis par le cédant depuis au moins douze ans ;

c) il existe un certificat d'urbanisme déclarant le terrain constructible ;

d) l'acquéreur ou le vendeur justifie de l'exécution des travaux et de la destination des équipements dans un délai de 4 ans.

*e) Les biens faisant l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique*

En vertu de l'article 150 E du code général des impôts, la plus-value réalisée à la suite d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est exonérée à la condition que le cédant procède au emploi de l'indemnité d'expropriation dans l'achat de biens de même nature dans un délai de six mois suivant le paiement de l'indemnité.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre ne peut être inférieur à 3,96 euros pour les vignobles à appellation contrôlée et les cultures florales, à 1,37 euro pour les cultures fruitières ou maraichères et à 0,61 euro pour les autres terrains agricoles et forestiers.

*f) Les exonérations tenant à la personne du cédant*

En vertu du 4° de l'article 150 D du code général des impôts, les **titulaires d'une pension vieillesse** non-assujettis à l'impôt sur le revenu sont exonérés.

De même, en vertu de l'article 150 B du code général des impôts, **le cédant est exonéré lorsque l'ensemble du patrimoine immobilier familial, c'est-à-dire celui du cédant, de son conjoint et le cas échéant de ses enfants à charge, n'excède pas 61.000 euros**, y compris le bien cédé. Cette somme est majorée de 15.250 euros par enfant à charge à partir du troisième.

### **3. Seuil d'imposition et abattements divers**

En plus des exonérations tenant à la nature des biens ou à la situation patrimoniale des contribuables, le code général des impôts fixe un seuil d'imposition.

En vertu de l'article 150 F du code général des impôts, il n'est pas tenu compte des cessions effectuées **lorsque leur montant n'excède pas, annuellement, 4.060 euros pour les immeubles et 3.050 euros pour les biens meubles**.

Par ailleurs, en vertu de l'article 150 M du code général des impôts, au-delà de la deuxième année de détention d'un bien immobilier, chaque année supplémentaire de détention ouvre droit à **un abattement de 5 % sur la plus-value réalisée** à la cession de ce bien. Il en résulte une exonération de fait des plus-values immobilières lorsque le bien a été détenu depuis plus de vingt-deux ans.

## ***B. CALCUL DE LA PLUS-VALUE***

### **1. Calcul de la plus-value brute**

**La plus-value imposable est égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition du bien immobilier.**

**Le prix de cession** s'entend du prix stipulé dans l'acte augmenté des charges en capital (dans le cas où les remboursements d'emprunts seraient mis à la charge de l'acquéreur) et des indemnités stipulées au profit du cédant, et diminué des frais de cession effectivement supportés par le cédant (commission de vente, frais de mainlevée d'hypothèque, etc.) ainsi que, dans le cas de la vente d'un terrain à bâtir, du complément de taxe foncière éventuellement dû.

**Le prix d'acquisition s'entend du prix effectivement versé par l'intéressé, tel qu'il est stipulé dans l'acte, majoré :**

- **des frais d'acquisition** (lesquels peuvent être calculés forfaitairement à 10 % du prix d'acquisition), qui couvrent les droits d'enregistrement, les honoraires du notaire, les commissions versées à des intermédiaires ;

- **les dépenses diverses, essentiellement les travaux** (dépenses de construction, d'agrandissement, de réparation et de rénovation) dès lors qu'elles n'ont pas été déjà pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu et les frais de voirie, de réseaux ou de distribution imposés par les collectivités locales et les charges en capital pour certains emprunts.

Pour tenir compte de l'érosion monétaire, le prix d'acquisition ainsi que les frais et dépenses **sont revalorisés à l'aide des coefficients de variation de l'indice annuel des prix à la consommation** depuis l'acquisition du bien jusqu'à sa vente.

## **2. Calcul de la plus-value nette**

**Plusieurs abattements sont appliqués sur la plus-value brute immobilière :**

- **chaque année de détention au-delà de la deuxième ouvre droit à un abattement de 5 % sur le montant de la plus-value.** Celui-ci se calcule par période de douze mois, en faisant abstraction des fractions d'années ;

- **un abattement général de 915 euros** est pratiqué sur le montant total des plus-values immobilières et mobilières réalisées par le contribuable dans l'année<sup>1</sup> ;

- **la plus-value réalisée lors de la cession de la première résidence secondaire détenue par un contribuable ouvre droit à un abattement de 6.100 euros** pour un couple marié ou 4.600 euros pour une personne seule, majoré de 1.525 euros par enfant vivant ou représenté, qu'il soit ou non à charge, à la condition que le propriétaire de cette résidence en ait eu la libre disposition pendant au moins cinq ans.

---

<sup>1</sup> Toutefois, dans le cas d'une expropriation ou d'une cession amiable à l'Etat ou à ses établissements publics n'ayant pas un caractère industriel ou commercial, aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics ou à la compagnie EDF pour l'édification de son réseau ou l'implantation d'une centrale, un abattement spécial de 11.450 euros est appliqué à l'ensemble des plus-values réalisées par le foyer fiscal ou cours de l'année de l'expropriation ou de la cession amiable.

### 3. Modalités d'imposition

#### *a) Fait générateur*

**Le fait générateur de l'imposition est constitué par la cession à titre onéreux du bien ou du droit immobilier.** La plus-value est donc soumise à l'impôt sur le revenu au titre de l'année de la cession c'est-à-dire que l'on prend comme référence la date de l'enregistrement de cette cession ou de la date de l'acte authentique la constatant.

**Par dérogation, lorsque la cession résulte d'une expropriation pour cause d'utilité publique, l'impôt est dû l'année au cours de laquelle l'indemnité est perçue.**

**Enfin, dans le cas d'une plus-value à long terme réalisée sur la cession ou l'apport d'un terrain à bâtir,** il est possible de reporter l'imposition dans les cinq années suivant la réalisation de la plus-value s'il s'agit d'un apport à une société civile immobilière (SCI) de construction-vente, d'un apport à une société transparente ou de la cession d'un terrain rémunérée par la remise d'un immeuble à construire.

#### *b) Calcul de l'impôt*

Pour le calcul de l'impôt, il faut distinguer les plus-values à court terme (moins de deux ans de détention du bien) des plus-values à long terme (plus de deux ans de détention).

En vertu de l'article 150 J du code général des impôts, **les plus-values à court terme, réalisées moins de deux ans après l'acquisition du bien,** sont entièrement intégrées au revenu global imposable après application de l'abattement général annuel de 915 euros.

**Les plus-values de long terme sont intégrées aux revenus imposables après application d'un système de quotient** destiné à atténuer les effets de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu.

Le système du quotient consiste :

- à diviser par cinq le total net des plus-values imposables ;
- à ajouter ce résultat au revenu global net soumis à l'impôt sur le revenu ;
- à calculer l'impôt correspondant à ce cinquième de plus-value ;
- à multiplier par cinq ce chiffre pour obtenir l'impôt dû au titre de la plus-value.

S'agissant du paiement de l'impôt, le contribuable détient la faculté, à sa demande, **d'opter pour un paiement fractionné** s'il s'agit d'une plus-value à long terme. L'impôt pourra alors être divisé en parts égales sur les cinq années suivant celle de la réalisation de la plus-value, chaque paiement étant assorti de l'intérêt légal (3,29 %).

*c) Formalités de déclaration et versement*

L'acte d'enregistrement ou la déclaration qui constate l'aliénation du bien doit comporter, d'une part, l'adresse du service des impôts dont dépend le cédant et, d'autre part, le prix d'acquisition du bien.

**Pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, le contribuable qui a réalisé une opération taxable est tenu de joindre à sa déclaration des revenus une déclaration spéciale (n° 2049) dont elle constitue une annexe.**

**Cette déclaration n'est pas requise s'il s'agit d'une plus-value exonérée** (telle que la résidence principale) ou exemptée d'imposition (par exemple à l'issue de vingt-deux ans de détention du bien). Les personnes non domiciliées en France et les sociétés ayant leur siège à l'étranger doivent, quant à elles, produire une déclaration particulière pour la liquidation du prélèvement libératoire précité de 33,33 %.

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

Le **I** du présent article introduit douze nouveaux articles numérotés 150 U à 150 VH dans le code général des impôts<sup>1</sup>. Les **II** à **VIII** procèdent pour l'essentiel à des coordinations.

Le présent article occupe huit pages du présent projet de loi de finances.

---

<sup>1</sup> En précisant que les articles 150 U, 150 V et 150 VA contenaient des dispositions périmées.

## A. LE CHAMP D'APPLICATION DU NOUVEAU RÉGIME

### 1. Les plus-values de cessions à titre onéreux d'immeubles ou droits immobiliers

#### a) Des cessions à titre onéreux par des personnes physiques ou des sociétés de personnes

L'article 150 U définit dans son I le champ d'application du nouveau régime des plus-values immobilières qui est précisé aux articles 150 V à 150 VH : il s'agit des plus-values réalisées à l'occasion de **cession à titre onéreux de biens immobiliers (bâtis ou non bâtis) ou de droits relatifs à ces biens immobiliers (tels qu'usufruit et nue-propriété)**, par **des personnes physiques ou des sociétés** qui relèvent des articles 8 à 8 *ter* du code général des impôts<sup>1</sup> c'est-à-dire des sociétés transparentes dont les associés ou les commandités sont imposables à l'impôt sur le revenu. Ces personnes peuvent être, ou non, domiciliées en France.

Sont exclues du régime :

- les cessions qui relèvent du régime des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles et des bénéfices non commerciaux<sup>2</sup> ;

- les plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'un terrain divisé en lots destinés à être construits lorsque, en vertu du 3 ° du I de l'article 35 du code général des impôts, elles sont soumises au régime des bénéfices industriels et commerciaux.

**Ces dispositions reprennent le champ d'application de l'article 150 A et de l'article 150 A *ter* du code général des impôts sous réserve de modifications rédactionnelles.**

#### b) Les cessions exonérées

Le II de l'article 150 U précise la liste des immeubles et droits immobiliers exonérés d'impôt sur les plus-values.

---

<sup>1</sup> Sociétés qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux (article 8 du code général des impôts), sociétés immobilières de copropriété (article 8 bis du code général des impôts), sociétés civiles professionnelles (article 8 *ter* du code général des impôts).

<sup>2</sup> Ainsi les plus-values sur titres de SICOMI non cotées relèvent du régime des plus-values sur valeurs mobilières, les plus-values sur immeubles à usage professionnel relèvent des plus-values professionnelles, les plus-values réalisées par les marchands de biens relèvent du régime des bénéfices industriels et commerciaux.

Il s'agit :

1 - de **la résidence principale du cédant** au jour de la cession.

Cette disposition reprend l'exonération prévue actuellement au a. du I de l'article 150 C du code général des impôts. Toutefois, la condition de résidence pendant au moins cinq ans est supprimée (condition qui pouvait déjà être levée en cas d'impératif familial ou de changement de résidence) et il est précisé qu'il doit s'agir de la résidence du cédant lui-même.

2 - de **l'habitation en France de personnes physiques non résidentes et appartenant à l'Union européenne**<sup>1</sup>. Le cédant doit toutefois avoir été domicilié fiscalement en France pendant au moins deux ans à un moment quelconque de sa vie.

Il s'agit ici de reprendre les dispositions du b. du I de l'article 150 C du code général des impôts en élargissant son bénéfice à l'ensemble des ressortissants de l'Union européenne alors qu'il était jusqu'à présent réservé aux Français domiciliés hors de France. Par ailleurs, la condition de domicile fiscal en France est allongée de un à deux ans, en échange d'une suppression de l'exigence de libre disposition du bien pendant au moins trois ans depuis son acquisition ou de son achèvement (condition qui pouvait déjà être levée en cas d'impératifs familiaux ou de retour en France).

3 - des **dépenses immédiates et nécessaires de ces biens exonérés**, à condition que leur cession soit simultanée avec le bien.

Il s'agit ici de reprendre les dispositions du dernier alinéa du I de l'article 150 C du code général des impôts. Une condition est toutefois ajoutée : celle de la cession simultanée avec l'immeuble exonéré.

4 - des **biens pour lesquels une déclaration d'utilité publique (DUP) a été prononcée en vue d'une expropriation**, à condition qu'il soit procédé au remploi de l'intégralité de l'indemnité dans un délai de 12 mois à compter de sa perception.

Il s'agit ici de reprendre les dispositions de l'article 150 E du code général des impôts sous réserve de deux modifications : il est précisé que toute l'indemnité doit être réemployée, et le délai est porté de 6 à 12 mois pour remplir cette obligation.

5 - des **biens qui sont échangés lors d'opérations de remembrement**.

Il s'agit de reprendre ici, sous réserve de modifications rédactionnelles, les dispositions du 5° de l'article 150 D.

---

<sup>1</sup> Dans la limite d'une résidence par contribuable.

6 – les biens dont le prix de cession est inférieur ou égal à **15.000 euros**, ce seuil s’appréciant en tenant compte de la valeur de l’immeuble ou de la partie d’immeuble en pleine propriété.

L’article 150 F du code général des impôts prévoit actuellement une exonération pour les cessions d’immeubles inférieures à 4.600 euros, ce seuil s’appliquant pour toutes les cessions de l’année. **Ce seuil est donc plus que triplé et apprécié cession par cession**, ce qui sera favorable au contribuable. Il faut noter que ce seuil est identique à celui applicable pour les cessions de valeurs mobilières.

**Un certain nombre d’exonérations ne figurent plus dans le nouveau dispositif du gouvernement.** La liste de ces exonérations, pour lesquelles l’administration fiscale déclare ne pas disposer d’éléments statistiques fiables<sup>1</sup>, est récapitulée ci-après.

#### Liste des exonérations supprimées

Article CGI	Exonération
150 C II	Première cession d'une résidence secondaire, lorsque le propriétaire est locataire de sa résidence principale
150 D 2°	Terrains à usage agricole ou forestier dont le prix au sol ne dépasse pas les limites fixées par décret
150 D 3°	Terrains de peuplement forestier
150 D 7°	Terrains situés dans les DOM destinés à des équipements touristiques nouveaux
150 D 4°	Titulaires de pension vieillesse non assujettis à l'impôt sur le revenu
150 B	Cédant dont l'ensemble du patrimoine immobilier familial n'excède pas 61.000 euros, y compris le bien cédé. Cette somme est majorée de 15.250 euros par enfant à charge à partir du troisième.

## 2. Les plus-values de cessions à titre onéreux de meubles

### a) Champ d’application

L’article 150 UA traite des plus-values sur biens meubles, autres que des valeurs mobilières, détenus à titre privé.

---

<sup>1</sup> Ces exonérations ne font l’objet d’aucune évaluation dans le tome II du fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances et consacré aux dépenses fiscales. Le dispositif actuel de déclaration et de paiement des plus-values immobilières ne permettrait pas de connaître le nombre de contribuables concernés et a fortiori le montant des exonérations.

Le champ d'application est le même que pour les cessions d'immeubles sous deux exceptions :

- seules sont concernées **les personnes physiques domiciliées fiscalement en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts et les sociétés ou groupements ayant leur siège social en France ;

- outre les sociétés et groupements mentionnés aux articles 8 à 8 *ter* du code général des impôts sont également concernés **les membres de copropriétés de navire** (article 8 *quater*) et les **membres de copropriétés de cheval de course ou d'étalon** (article 8 *quinquies*).

Par ailleurs, ces dispositions ne s'appliquent pas aux ventes de métaux précieux, de bijoux et d'objets d'art, de collection et d'antiquité qui relèvent de l'article 150 V *bis* du code général des impôts.

Sont exclues du dispositif, sous réserve des dispositions de l'article 150 *octies*, les plus-values réalisées lors d'opérations de toute nature portant sur des marchandises qui ne se matérialisent pas par la livraison effective ou la levée des biens ou des droits.

Ces dispositions reprennent les dispositions des articles 150 A et 150 N en les précisant.

#### *b) Exonérations*

Le II de l'article 150 UA prévoit deux exonérations :

**1 - une exonération des meubles meublants, appareils ménagers et voitures automobiles**, lorsqu'ils ne constituent pas des objets d'art, de collection ou d'antiquité et que le vendeur n'opte pas pour le régime des plus-values en application de l'article 150 V *sexies* du code général des impôts.

Il s'agit de reprendre les dispositions du I de l'article 150 D du code général des impôts. Les objets d'art, de collection ou d'antiquité sont soumis à un régime spécifique.

**2 – les meubles dont le prix de cession est inférieur ou égal à 5.000 euros.**

Le seuil d'exonération actuellement prévu à l'article 150 F du code général des impôts, soit 3.050 euros de cessions par an, est donc relevé jusqu'à 5.000 euros.

### **3. Les plus-values de cessions à titre onéreux de droits sociaux de sociétés de personnes à prépondérance immobilière**

Le I de l'article 150 UB assimile le régime de cession de droits sociaux de sociétés mentionnées aux articles 8 à 8 *ter* du code général des impôts<sup>1</sup> aux cessions d'immeubles et droits immobiliers prévu à l'article 150 U lorsque leur actif est principalement constitué d'immeubles ou de droits portant sur ces immeubles.

Pour déterminer la prépondérance immobilière, sont exclus les immeubles affectés par la société à sa propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale.

Le II exonère de ce régime les plus-values réalisées dans le cadre d'une opération de fusion, de scission ou d'un apport de titres à une société soumise à l'impôt sur les sociétés sauf lorsque le contribuable perçoit une soulte qui excède de 10 % la valeur nominale des titres reçus.

**Ces dispositions reprennent les dispositions des premier et quatrième alinéas de l'article 150 A *bis* du code général des impôts, en excluant cependant les sociétés non cotées à prépondérance immobilière qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés.**

Le III traite le cas de régimes particuliers anciens qui ont amené à un report d'imposition des plus-values. Dans ce cas, l'imposition des plus-values est reportée de plein droit au moment où s'opère la cession, le rachat, le remboursement ou l'annulation des nouveaux titres reçus<sup>2</sup>.

## ***B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PLUS-VALUE IMPOSABLE***

### **1. Calcul de la plus ou moins-value brute**

L'article 150 V dispose que la plus ou moins-value brute est égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant. Il s'agit d'une simple reprise des dispositions des trois premiers alinéas de l'actuel article 150 H du code général des impôts.

---

<sup>1</sup> Sociétés transparentes dont les associés ou les commandités sont imposables à l'impôt sur le revenu.

<sup>2</sup> Il s'agit des cas prévus au II de l'article 92 B ou au 1<sup>er</sup> *ter* de l'article 160 du code général des impôts avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et aux troisième et cinquième alinéas de l'article 150 A *bis* avant la promulgation de la loi de finances pour 2004.

*a) Calcul du prix de cession*

Le I de l'article 150 VA précise ce que signifie le prix de cession. Il s'agit du prix réel tel qu'il est stipulé dans l'acte, sauf dissimulation qui entraîne une majoration égale au montant de la dissimulation.

Par ailleurs, en application du second alinéa du I, lorsque le bien est cédé contre une rente viagère, le prix de cession est la valeur en capital de la rente, hors intérêts. Il s'agit d'une reprise des dispositions du premier alinéa de l'actuel article 150 I du code général des impôts.

Le II de l'article 150 VA traite **des majorations** du prix de cession : il s'agit des charges et indemnités mentionnées au 2<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article 683 du code général des impôts, c'est-à-dire toutes les charges et indemnités stipulées au profit du cédant qui sont ajoutées au prix de cession pour la liquidation des droits de mutation à titre onéreux. La disposition actuellement inscrite au 4<sup>o</sup> de l'article 150 D concernant l'exonération des indemnités d'assurance consécutives à un sinistre partiel ou total d'un immeuble est par ailleurs reprise, puisque ces indemnités ne sont pas prises en compte dans le prix de cession.

Le III de l'article 150 VA traite des **réductions** du prix de cession : il s'agit du montant de la taxe sur la valeur ajoutée et des frais supportés par l'acquéreur au moment de la cession, sur justificatifs. Ces frais seront définis par décret. Il s'agit de reprendre les dispositions du quatrième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts.

*b) Calcul du prix d'acquisition*

Le I de l'article 150 VB **définit le prix d'acquisition** comme le prix effectivement acquitté par le cédant, tel qu'il a été stipulé dans l'acte de cession, sauf dissimulation.

Si le bien avait été acquis à titre gratuit, le prix d'acquisition s'entend de la valeur vénale au jour du transfert.

Cette disposition reprend le cinquième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts. Il est toutefois ajouté que la valeur vénale est diminuée le cas échéant de l'abattement prévu à l'article 764 *bis* du code général des impôts, c'est-à-dire de l'abattement de 20 % lorsque l'immeuble constitue au jour du décès la résidence principale du défunt et que à cette même date il est occupé à titre de résidence principale par le conjoint survivant ou par un ou plusieurs enfants protégés ou dans l'incapacité de travailler.

Comme pour le prix de cession, lors d'une acquisition par paiement d'une rente viagère, le prix d'acquisition est la valeur en capital de la rente, à l'exclusion des intérêts.

S'agissant des titres ayant fait l'objet d'un report spécifique<sup>1</sup>, la plus-value imposable est calculée par référence au prix ou à la valeur d'acquisition des titres échangés, diminué ou augmenté de la soulte reçue ou versée lors de l'échange.

Le II de l'article 150 VB mentionne **les majorations** du prix d'acquisition sur justificatifs. Il s'agit :

1- des charges et indemnités mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 683 du code général des impôts, c'est-à-dire des charges et indemnités stipulées au profit du cédant et qui sont ajoutées au prix de cession pour la liquidation des droits de mutation ;

2 - des frais afférents à l'acquisition à titre gratuit définis par décret ;

Il s'agit d'une reprise des dispositions du septième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts à la différence importante que les droits de mutation à titre gratuit seront désormais pris en compte alors qu'ils étaient jusqu'à présent expressément exclus.

3 - **des frais afférents à l'acquisition à titre onéreux** définis par décret ; le cédant pouvant toutefois fixer à 7,5 % du prix d'acquisition ces frais ;

Il s'agit d'une reprise des dispositions de l'article 150 H du code général des impôts sous réserve que **le taux est abaissé de 10 % à 7,5 %** pour tenir compte de la diminution des droits de mutation à titre onéreux.

4 - **des travaux<sup>2</sup> effectués sur l'immeuble** lorsqu'ils n'ont pas déjà été pris en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu et ne présentent pas le caractère de dépenses locatives. Ces travaux doivent être réalisés par une entreprise. Toutefois, lorsque le bien est cédé plus de 5 ans après son acquisition, le contribuable peut apporter une majoration égale à 15 % du prix d'acquisition sans justificatif ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des opérations de fusion, scission, ou absorption d'un fonds commun de placement par une société d'investissement à capital variable en application de l'article 150-0 B du code général des impôts et des opérations de fusion, scission et apport à une société soumise à l'impôt sur les sociétés en application du quatrième alinéa de l'article 150 A bis du code général des impôts ou du II de l'article 150 UB créé par le présent article en remplacement.

<sup>2</sup> Il s'agit des dépenses de reconstruction, d'agrandissement, de rénovation, ou d'amélioration.

Il s'agit d'une reprise des dispositions du huitième alinéa de l'article 150 H et de l'article 150 L du code général des impôts hormis que les travaux doivent être réalisés par une entreprise pour ouvrir droit à une déduction réelle<sup>1</sup>.

**5 – des frais de voirie, réseaux et distribution imposés par les collectivités locales ou leurs groupements** dans le cadre du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme, en ce qui concerne les terrains à bâtir ;

Il s'agit d'une reprise exacte des dispositions du douzième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts.

**6 – des frais acquittés pour la restauration ou la remise en état des biens meubles ;**

Il s'agit d'une reprise exacte des dispositions du neuvième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts.

**Ne sont donc pas reprises**, dans la liste des majorations du prix d'acquisition actuellement en vigueur :

- **la majoration relative aux intérêts d'emprunts pour l'acquisition d'une résidence secondaire** (onzième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts)<sup>2</sup> ;

- **la majoration relative au montant des honoraires ayant rémunéré les consultations fiscales** demandées par l'assujéti à l'occasion de la cession de son bien (treizième alinéa de l'article 150 H du code général des impôts).

Il faut noter enfin que l'article 150 K du code général des impôts, relatif à la **revalorisation du prix d'acquisition par l'application de coefficients d'évolution de l'indice annuel des prix à la consommation** n'est pas repris.

---

<sup>1</sup> Il faut également noter une amélioration de la rédaction puisque les dépenses ne doivent pas avoir été prises en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu. La formulation actuelle (dépenses n'ayant pas été déduites du revenu imposable) n'étant pas exacte.

<sup>2</sup> La réduction d'impôt prévue à l'article 199 sexies ayant été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997 pour l'acquisition ou la construction d'une résidence secondaire neuve et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998 pour l'acquisition ou la réparation d'une résidence secondaire ancienne, seuls les intérêts des emprunts conclus avant ces deux dates sont déductibles.

## 2. Abattements et calcul de la plus ou moins-value nette

### *a) Abattement par année de détention*

Le premier alinéa du I de l'article 150 VC dispose que la plus-value brute réalisée sur les biens ou droits immobiliers ou parts de sociétés de personnes à prépondérance immobilière est réduite d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième.

Aujourd'hui, l'article 150 M du code général des impôts prévoit un abattement de 5 % par an après deux ans de détention. **Le nouveau système devient plus intéressant que le précédent, en termes d'abattement, à compter de la neuvième année de détention. Le bien sera totalement amorti au bout de 15 ans et non de 22 ans.**

Concernant les biens meubles, le second alinéa du I de l'article 150 VC dispose que la plus-value brute est réduite d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la deuxième. **L'exonération est donc totale au bout de 12 ans. Le nouveau régime d'abattement est aussi favorable que l'ancien dès la troisième année de détention du bien et plus favorable que l'ancien dès la quatrième année<sup>1</sup>.**

Le II de l'article 150 VC dispose que la plus-value brute réalisée lors de la **cession d'un cheval de course ou de sport** est réduite d'un abattement supplémentaire de 15 % par année de détention comprise entre la date d'acquisition du cheval et la fin de sa septième année. Il s'agit d'une reprise des dispositions de l'actuel article 150 M *bis* du code général des impôts, avec la précision selon laquelle les chevaux de sport entrent dans le dispositif.

### *b) Prise en compte de la moins-value brute*

Le I de l'article 150 VD pose le principe selon lequel la moins-value brute réalisée sur des immeubles, biens meubles ou droits sociaux n'est pas prise en compte<sup>2</sup>. Il s'agit de la reprise de l'actuel article 150 N *bis* du code général des impôts.

---

<sup>1</sup> Il faut cependant observer que l'abattement actuel sur les biens meubles n'avait pas de fondement juridique et résultait d'une simple extension des dispositions de l'article 150 M du code général des impôts applicable normalement aux seuls immeubles.

<sup>2</sup> Il faut noter qu'à cette occasion, le dispositif prévu actuellement à l'article 150 P du code général des impôts concernant les rapatriés français est supprimé. Cet article disposait que la différence entre la valeur d'indemnisation de la loi du 15 juillet 1970 et l'indemnité perçue en application de l'article 41 de cette même loi constitue une moins-value imputable sans limitation de durée et dans la limite de 11.450 euros.

Le II de l'article 150 VD pose une exception à ce principe général en cas de vente d'un immeuble acquis par fractions successives. La vente doit être constatée par un même acte et entre les mêmes parties. Dans ce cas, les moins-values brutes, réduites de 10 % par année de détention au-delà de la cinquième année, s'imputent sur les plus-values. Ces dispositions sont nouvelles.

En revanche, les dispositions de l'article 150 O ne sont pas reprises. Elles disposaient que les moins-values sur les marchandises achetées et vendues sur les marchés à terme sont imputables sur les plus-values réalisées la même année.

*c) Abattement fixe*

L'article 150 VE prévoit **un abattement fixe de 1.000 euros** sur la plus-value brute pour les biens immobiliers et parts de sociétés de personnes à prépondérance immobilière (à l'exclusion donc des biens meubles) après prise en compte des abattements de l'article 150 VC et des moins-values autorisées par le II de l'article 150 VD.

Il s'agit d'une reprise des dispositions de l'actuel article 150 Q du code général des impôts, moyennant une revalorisation (de 915 à 1.000 euros). **Surtout, l'abattement ne sera pas apprécié annuellement, mais cession par cession.**

**Des abattements spécifiques ne sont cependant pas repris.** Il s'agit :

- de **l'abattement pour la cession de la première résidence secondaire** lorsque celle-ci est imposable, après cinq ans de détention, en application du deuxième alinéa de l'article 150 Q du code général des impôts. Cet abattement s'élevait à 3.050 euros pour chacun des époux, à 4.600 euros pour les veufs, célibataires ou divorcés, avec une majoration de 1.525 euros par enfant ;

- de **l'abattement de 11.450 euros sur les plus-values réalisées suite à des déclarations d'utilité publique ou aux cessions faites à l'amiable à des collectivités territoriales**, lorsque les biens sont cédés en cas d'urgence et d'utilité publique et se rapportent à l'enseignement public, l'assistance, l'hygiène publique ou à des travaux d'urbanisme et de construction. Il en était de même pour les cessions faites à l'amiable à l'Etat et à ses établissements publics non industriels et commerciaux.

### 3. Redevable de l'impôt

L'article 150 VF dispose que « l'impôt sur le revenu »<sup>1</sup> correspondant à la plus-value est versé par la personne physique, la société ou le groupement qui cède le bien ou le droit.

Pour les sociétés ou groupements relevant des articles 8 à 8 *ter* du code général des impôts, l'impôt est dû au prorata des droits sociaux détenus par les associés à la date de cession de l'immeuble. L'impôt acquitté par la société est libératoire de l'impôt dû par les associés.

#### *C. LES MODALITÉS DE DÉCLARATION ET DE VERSEMENT DE L'IMPÔT*

##### 1. Les modalités de déclaration

###### *a) Le cas général*

Le I de l'article 150 VG décrit les modalités générales de déclaration du nouvel impôt.

Une déclaration, conforme à un modèle établi par l'administration, retrace les éléments afférents à la liquidation de l'impôt et détermine son montant.

Le dépôt de la déclaration a lieu, sous peine de refus du dépôt ou de la formalité de l'enregistrement :

1 - à l'appui de **la réquisition de publier ou de la présentation à l'enregistrement**<sup>2</sup> pour les cessions de biens ou droits immobiliers constatées par un acte ;

2 - **à la recette des impôts** dans le ressort de laquelle le notaire rédacteur de l'acte réside, pour les cessions de biens meubles et de parts de sociétés de personnes à prépondérance immobilière obligatoirement soumises à un enregistrement ; ou à la recette des impôts du domicile de l'une des parties contractantes au moment de l'enregistrement, lorsque celui-ci n'est pas obligatoire.

---

<sup>1</sup> Ce terme, qui est utilisé à plusieurs reprises dans le présent article, peut être source de confusion : en effet, le barème de l'impôt sur le revenu ne s'appliquera plus aux plus-values immobilières qui seront taxées à 16 %.

<sup>2</sup> C'est-à-dire à la conservation des hypothèques.

Dans les autres cas, la déclaration est déposée à la recette des impôts dont relève le domicile du vendeur dans un délai d'un mois à compter de la cession.

*b) Les exceptions*

Le II de l'article 150 VG précise les exceptions au cas général.

1- La déclaration doit être déposée **à la collectivité publique cessionnaire préalablement à la réquisition de publier ou à la présentation à l'enregistrement** pour les actes en la forme administrative qui constatent une mutation immobilière au profit de l'Etat, de ses établissements publics, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local. L'absence de déclaration préalable n'entraîne cependant pas le refus de la formalité.

2 - La déclaration doit être déposée **à la recette des impôts dont relève le domicile du vendeur, dans un délai d'un mois à compter du versement du prix de cession**, pour les cessions constatées par une ordonnance judiciaire. Le vendeur dispose d'un mois à compter du versement du prix de cession. L'absence de déclaration n'entraîne cependant pas le refus de la formalité.

3 - S'agissant de cessions d'immeubles ou biens immobiliers constatés par acte notarié, la déclaration doit être déposée **à la recette des impôts dont relève le domicile du vendeur, dans un délai de deux mois à compter de la date de l'acte notarié**, lorsque l'impôt ne peut être intégralement acquitté en raison de créances primant le privilège du Trésor (cas des hypothèques) ou lorsque la cession est réalisée au profit d'une collectivité publique susmentionnée. L'absence de déclaration n'entraîne cependant pas le refus de la formalité.

*c) Cas des cessions exonérées*

Le III de l'article 150 VG précise les formalités à accomplir pour les cessions exonérées.

Dans le cas général (cessions exonérées par nature en application du II des articles 150 U et 150 UA ou suite à l'abattement prévu au I de l'article 150 VC), **aucune déclaration ne doit être déposée**. En revanche, **l'acte de cession doit préciser**, sous peine de refus de dépôt ou de la formalité d'enregistrement, **la nature et le fondement de l'exonération ou de l'absence de taxation**.

La même précision est exigée dans l'acte passé en la forme administrative en cas de cession amiable ou forcée à une collectivité publique. Toutefois, l'absence de mention de l'exonération ne constitue pas un motif de refus de dépôt.

Enfin, si l'impôt ne peut être intégralement acquitté en raison de créances primant le privilège du Trésor ou parce que la cession est constatée au profit d'une collectivité publique, l'acte de cession doit le préciser.

## 2. Les modalités de versement

### *a) Modalités générales*

Les I et II de l'article 150 VH disposent que dans le cas général, l'impôt sur le revenu afférent à la plus-value réalisée sur les biens immobiliers, les biens meubles ou les parts de sociétés de personnes à prépondérance immobilière **est versé lors du dépôt de la déclaration**. Il est fait application, le cas échéant, des règles d'exigibilité et de recouvrement prévues au titre IV du livre des procédures fiscales pour les impôts recouvrés par les comptables de la direction générale des impôts.

Le II de l'article 150 VH dispose que l'impôt sur le revenu est payé avant l'exécution de l'enregistrement ou de la formalité fusionnée sous peine de refus, sauf pour les dérogations précitées et prévues au II de l'article 150 VG. Le même refus est opposé en cas de discordance entre le montant inscrit sur la déclaration et le montant de l'impôt versé.

Enfin, sauf dispositions contraires, il est fait application des règles d'exigibilité et de recouvrement prévues aux articles 1701 à 1704, aux 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article 1705 et aux articles 1706 à 1711 du code général des impôts<sup>1</sup>.

### *b) Dérogations*

Le III de l'article 150 VH prévoit deux dérogations au cas général, qui reprennent logiquement les dérogations applicables en matière de déclaration.

Ainsi, pour les cessions au profit des collectivités publiques, le paiement est effectué au bénéfice de la recette des impôts par le comptable assignataire.

Pour les cessions qui ne peuvent donner lieu au versement de la totalité de l'impôt en raison de créances primant celles du Trésor, le versement est effectué par le notaire, à la recette des impôts où la déclaration est déposée.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des dispositions relatives au paiement des contributions indirectes (enregistrement, publicité foncière, impôt de solidarité sur la fortune, timbre).

## **D. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION ET DE COHÉRENCE**

Le **II** du présent article comprend des chapitres numérotés de A à U qui ont notamment, mais pas exclusivement, pour objet des dispositions de coordination. Le **III** du présent article modifie le livre des procédures fiscales. Les **IV et VI** comprennent des dispositions de coordination. Le **V** précise le régime des plus-values en report d'imposition. Enfin, les **VII et VIII** prévoient un décret en Conseil d'Etat et la date d'application du nouveau dispositif fiscal.

### **1. Des dispositions de fond**

*a) Le régime des terrains à bâtir et des terres à usage agricole et forestier*

**Le J du II** modifie l'article 151 *septies* du code général des impôts en supprimant la référence au régime des plus-values immobilières concernant les terrains à bâtir et les terres à usage agricole et forestier. Il procède également à une coordination.

Aujourd'hui, pour les terres inscrites à l'actif<sup>1</sup>, lorsque l'activité professionnelle est exercée depuis plus de cinq ans et dans le cas où les recettes n'excèdent pas un certain montant, les plus-values réalisées par les exploitants à l'occasion de la cession de terres à usage agricole ou forestier inscrites à l'actif sont exonérées.

Dans le cas où la condition relative au montant des recettes est satisfaite mais où l'activité professionnelle est exercée depuis moins de cinq ans, le régime des plus-values des particuliers s'applique. Par suite, il peut être fait application de l'exonération des plus-values prévue au 2° de l'article 150 D du code général des impôts.

En cas de dépassement des limites de recettes, les plus-values relèvent du régime des plus-values professionnelles.

**Le présent article propose désormais d'appliquer à ces cessions les règles de droit commun des plus-values professionnelles.** Les plus-values réalisées lors de la cession de terres à usage agricole ou forestier inscrites à l'actif d'une exploitation seraient soumises, à compter du

---

<sup>1</sup> Les plus-values réalisées lors de la cession de terres non inscrites à l'actif d'une exploitation sont imposables selon le régime des plus-values des particuliers. Les cessions étaient jusqu'à présent exonérées en vertu du 2° de l'article 150 D du code général des impôts, lorsque le prix de cession, l'indemnité d'expropriation ou la valeur d'échange, n'excédaient pas un certain prix au m<sup>2</sup> fixé par décret. Le présent article propose de supprimer cette exonération.

1<sup>er</sup> janvier 2004, au régime des plus-values professionnelles que l'activité soit exercée depuis plus ou moins de cinq ans.

**S'agissant des terrains à bâtir**, les plus-values inscrites à l'actif d'une entreprise sont aujourd'hui exclues du bénéfice de l'exonération prévue à l'article 151 *septies* du code général des impôts et **sont soumises au régime des plus-values des particuliers** quelle que soit la durée d'exercice de l'activité. En cas de dépassement des limites de recettes, les plus-values relèvent du régime des plus-values professionnelles.

**Ces cessions relèveraient désormais des règles de droit commun des plus-values professionnelles**, quel que soit le montant des recettes du contribuable et la durée d'exercice de l'activité.

*c) L'application d'un taux proportionnel de 16 %*

Le **O du II** insère, après l'article 200 A relatif à l'imposition des gains nets en capital réalisés à l'occasion de cessions à titre onéreux de valeurs mobilières, un article 200 B disposant que les plus-values réalisées à l'occasion de cessions d'immeubles, droits immobiliers, meubles, et parts de sociétés de personne à prépondérance immobilière, **sont imposées au taux forfaitaire de 16 %**.

*d) L'imposition des non-résidents*

Le **R du II** modifie dans son 1<sup>o</sup> le I de l'article 244 *bis* A du code général des impôts relatif à l'imposition des plus-values réalisées par les personnes physiques ou sociétés qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France. Jusqu'à présent, ces personnes ou sociétés étaient imposées à hauteur de 33,3 % sur leurs cessions d'immeubles et droits immobiliers. **Elles seront désormais soumises au taux de 16 % comme l'ensemble des cessions faites par les résidents en France**<sup>1</sup>. Le 2<sup>o</sup> procède à des coordinations.

Le **S du II** procède à la même modification à l'article 244 *bis* B s'agissant des plus-values réalisées sur des cessions de droits sociaux représentatifs d'immeubles et de droits immobiliers.

*e) L'imposition des associés d'une société civile*

Le **P du II** insère, après l'article 238 *octies* A, un article 238 *octies* B. Aujourd'hui, les associés d'une société civile sont imposables à la date de clôture de l'exercice pour la quote-part de leurs plus-values au jour de la cession de leurs parts. Si certains associés ont vendu leurs parts et quitté la

---

<sup>1</sup> Il faut noter cependant que seules les cessions faites par les résidents se verront appliquer les prélèvements sociaux (CSG + CRDS + prélèvement social) à hauteur de 10 %, portant ainsi le taux de taxation à 26 %.

société dans l'intervalle, ce sont les nouveaux associés qui sont imposables sur les plus-values réalisées au cours de l'exercice. En application du nouvel article 238 *octies* B, **le fait générateur sera désormais la date de cession et non plus la date de clôture de l'exercice**, si bien que ce seront bien les associés au moment de la cession des parts qui seront imposés, même s'ils ont quitté la société.

## 2. Les dispositions de cohérence

*a) La coordination avec le régime des cessions de métaux précieux, de bijoux et d'objets d'art, de collection et d'antiquité*

Le **F du II** modifie le régime de l'article 150 V *bis* applicable aux **cessions de métaux précieux, de bijoux et d'objets d'art, de collection et d'antiquité**, afin d'aligner le seuil d'imposition sur celui des biens meubles, soit 5.000 euros. Le G procède à une coordination à l'article 150 V *sexies*.

*b) La suppression de la déduction partielle de cotisation sociale généralisée*

Le **K du II** modifie l'article 154 *quinquies* relatif à **la déduction partielle de cotisation sociale généralisée**, afin d'exclure les plus-values immobilières désormais taxées à un taux proportionnel de 16 %. En effet, jusqu'à présent, les plus-values taxées au barème de l'impôt sur le revenu pouvaient être, pour une fraction de la cotisation sociale généralisée applicable à ces plus-values (5,1 %), déduites du revenu imposable l'année suivante. Cette déduction partielle est supprimée dans la mesure où, par cohérence fiscale, un impôt proportionnel ne peut être déduit sur un barème progressif.

*c) L'aménagement du régime des intérêts de retard*

Le **T du II** modifie le I de l'article 1727 A relatif aux **intérêts de retard**, qui dispose que le point de départ du calcul est le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant celle où l'imposition a été établie, afin d'exclure les plus-values immobilières, puisque celles-ci ne seront plus acquittées avec l'impôt sur le revenu.

*d) La suppression du report d'imposition pour l'aliénation de terrains à bâtir*

Le **Q du II** complète l'article 238 *terdecies* relatif à l'imposition des plus-values dégagées lors de l'aliénation de terrains à bâtir pour tenir compte de l'application de l'article 150 U du code général des impôts. Il s'agit de tirer les conséquences du paiement immédiat, lors de l'enregistrement de la

cession, de l'impôt sur les plus-values immobilières, et de l'exclure du bénéfice du report d'imposition prévu par les articles 238 *nonies* à 238 *duodecies*.

### 3. Les dispositions de coordination

Le **A du II** modifie l'article 72 E du code général des impôts pour tenir compte des nouvelles références en matière d'imposition des plus-values à l'occasion d'opérations de remembrements.

Le **B du II** modifie l'article 75-0 A relatif au lissage du bénéfice d'exploitation agricole pour tenir compte de la suppression du mécanisme du quotient de l'article 150 R. Ces dispositions sont explicitement reprises. Des références aux déductions et réintégrations d'intérêt d'emprunt et aux reports déficitaires sont supprimées.

Le **C du II** modifie les articles 112 et 150-0 A du code général des impôts relatifs respectivement au rachat d'actions et au régime des plus-values mobilières pour tenir compte du nouveau régime des cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière.

Le **D du II** modifie l'article 150-0 C relatif aux reports d'imposition des plus-values mobilières pour tenir compte du nouveau régime de report des plus-values de cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière.

Le **E du II** modifie l'article 150-0 D relatif aux modalités de calcul du gain net ultérieur pour le même motif.

Le **H du II** modifie l'article 151 *quater* du code général des impôts relatif au bail à construction afin de prendre en compte la modification des références du régime des plus-values immobilières. Il procède également à une simplification rédactionnelle s'agissant de la revalorisation des revenus des plus-values en fonction de l'indexation du loyer.

Le **I du II** modifie l'article 151 *sexies* du code général des impôts relatif aux plus-values réalisées dans le cadre d'activités agricoles, artisanales, commerciales ou libérales pour prendre en compte le changement d'insertion du régime des plus-values immobilières et des modalités de déclaration.

Le **L du II** modifie l'article 156 du code général des impôts relatif à la définition du revenu imposable à l'impôt sur le revenu pour prendre en compte la modification apportée par le J du présent article.

Le **M du II** modifie l'article 161 du code général des impôts relatif au boni de liquidation d'une société et l'article 238 *septies* A relatif au calcul de la prime de remboursement d'une obligation provenant d'une opération de remembrement effectuées avant le 1<sup>er</sup> juin 1991 par coordination avec les nouvelles dispositions relatives au report d'imposition de certaines plus-values immobilières.

Le **N du II** modifie, par coordination, l'article 164 B du code général des impôts concernant le revenu imposable des étrangers et des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France.

Le **U du II** abroge les articles 150 A et 150 A ter à 150 T, c'est-à-dire les articles actuels en matière de plus-values sur meubles et immeubles.

Le **VI** du présent article modifie l'article 6 de la loi n° 92-666 relative au plan d'épargne en actions pour tirer les conséquences de la « sortie » des sociétés de capitaux à prépondérance immobilière du nouveau régime d'imposition des particuliers.

#### **4. Les modifications apportées au livre des procédures fiscales et au code de la sécurité sociale**

Le **III** du présent article modifie le livre des procédures fiscales :

- le **A du III** complète l'article L. 16 qui dispose que l'administration peut demander au contribuable des justificatifs sur tous les éléments servant de base à la détermination de l'impôt, afin d'ajouter parmi ces impôts, les plus-values immobilières ;

- le **B du III** modifie la référence de la déclaration des plus-values immobilières à l'article L. 66 du livre des procédures fiscales ;

- le **C du III** complète l'article 73 du livre des procédures fiscales relatif à l'évaluation d'office afin de tenir compte de l'absence de réponse aux demandes de justifications mentionnées à l'article L. 16.

Le **IV** du présent article modifie l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sur les revenus du patrimoine par coordination avec les modifications de référence du régime des plus-values immobilières et la suppression du mécanisme du quotient.

Le **V** du présent article précise le régime des plus-values reportées.

Le **VII** du présent article prévoit un décret en Conseil d'Etat pour fixer les conditions d'application du présent article et notamment les obligations déclaratives des contribuables et intermédiaires.

Le **VIII** du présent article précise la date d'entrée en vigueur du nouveau régime, à savoir que celui-ci s'applique pour l'imposition des plus-values réalisées lors des cessions à titre onéreux intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

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

L'Assemblée nationale a peu modifié le texte du gouvernement.

Elle a, sur proposition de sa commission des finances, et avec l'avis de sagesse du gouvernement, rétabli l'exonération des **titulaires d'une pension vieillesse** non-assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et disposant de revenus<sup>1</sup> leur permettant d'être exonérés ou de bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe d'habitation<sup>2</sup>.

Elle a également, sur proposition de sa commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, complété le paragraphe II de l'article 151 *septies* du code général des impôts pour prévoir une exonération pour les **exploitants agricoles qui réalisent une plus-value à la suite d'une expropriation sans avoir exercé pendant au moins cinq ans**.

Enfin, elle a adopté plusieurs amendements rédactionnels sous la forme de paragraphes additionnels.

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

#### **A. UNE MESURE TRÈS UTILE DE SIMPLIFICATION**

Le présent article présente **une excellente mesure de simplification de notre droit fiscal**. En effet :

---

<sup>1</sup> Soit des contribuables dont le montant des revenus n'excède pas 7.046 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 1.882 euros pour chaque demi-part supplémentaire (pour l'imposition des revenus 2002).

<sup>2</sup> Un autre amendement, relatif aux peuplements forestiers, a été retiré : le rapporteur général du budget a fait valoir que la récente loi relative à l'initiative économique avait supprimé l'imposition de la plus-value professionnelle pour près de 90 % des exploitations et que l'exonération était de toute façon acquise après quinze ans, soit moins que la durée de pousse des arbres.

- il simplifie le régime des plus-values immobilières **en appliquant un taux unique de 16 %** au lieu du barème de l'impôt sur le revenu compliqué par le mécanisme du quotient qui en atténuait la progressivité ;

- **il dissocie utilement le paiement d'un impôt sur la valorisation du patrimoine immobilier des revenus du contribuable ;**

- de ce fait, **il rapproche le régime des plus-values immobilières du régime des plus-values mobilières**, en effaçant ainsi une grande partie des distorsions fiscales existant suivant la nature des biens taxés (immeubles ou valeurs mobilières) ;

- pour compenser l'abaissement du taux d'imposition, **il élargit l'assiette en supprimant des « niches fiscales » devenues inopérantes et des exonérations non justifiées** par des considérations économiques ou d'équité fiscale en remplaçant ces exonérations par un seuil de 15.000 euros en-deçà duquel la cession est exonérée ;

- **il prévoit un mode de déclaration et de versement simple**, au moment de la cession du bien, plutôt qu'une intégration à l'impôt sur le revenu.

#### **Les plus-values de cession de valeurs mobilières**

**Les plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux** réalisées par les personnes fiscalement domiciliées en France sont imposées à un taux proportionnel de 16 % (hors prélèvements sociaux de 10 %) lorsque le montant annuel des cessions de ces titres dépasse, par foyer fiscal et par année, un seuil de cession fixé à 15.000 euros.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les moins-values sont imputables sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes.

Ce régime s'applique quelle que soit la nature des valeurs mobilières et des droits sociaux cédés et quelle que soit la participation du cédant dans le capital de la société dont les titres sont cédés à l'exception toutefois des titres des sociétés à prépondérance immobilière qui demeurent soumis au régime des plus-values immobilières.

**Les plus-values professionnelles** constituent des profits à caractère exceptionnel réalisés à l'occasion de la cession d'éléments d'actifs immobilisés par des entreprises de nature industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou non commerciale.

Une distinction est effectuée en matière de plus-values professionnelles entre les plus-values (ou moins-values) à long terme et les plus-values (ou moins-values) à court terme, c'est-à-dire inférieures à deux ans. Les plus-values (ou moins-values) à court terme sont ainsi généralement comprises dans l'assiette du bénéfice imposable soumis au barème progressif de l'IR alors que les plus-values nettes à long terme bénéficient d'un taux réduit d'imposition égal à 26 % (y compris les prélèvements à finalité sociale).

**B. UNE MESURE GÉNÉRALEMENT FAVORABLE AU CONTRIBUABLE SAUF POUR LES PLUS-VALUES DE COURT TERME**

Le présent article, en relevant le seuil d'exonération à 15.000 euros et en prévoyant un abattement de 10 % au-delà de la cinquième année, permettant une exonération au bout de 15 ans et non de 22 ans, est favorable au contribuable.

**Cependant, il faut observer que le coefficient d'érosion monétaire ne s'appliquera plus au prix d'acquisition du bien immobilier** et surtout, avant la huitième année de détention du bien, le rythme d'amortissement sera inférieur au système actuel.

**Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que le faible abattement appliqué sur la valeur du bien immobilier avant 7 ans<sup>1</sup> s'explique par le caractère « spéculatif » des cessions de court terme.** Cependant, la mobilité croissante de nos concitoyens, mais également des événements familiaux, peuvent pleinement justifier la cession de logements dans les 7 ans après leur achat. Il faut donc considérer le dispositif dans son ensemble.

**Pourcentage d'amortissement d'un bien immobilier ou droits sociaux représentatifs**

Années de détention	Système actuel	Nouveau système
1	-	0
2	-	0
3	<b>5</b>	0
4	<b>10</b>	0
5	<b>15</b>	0
6	<b>20</b>	10
7	<b>25</b>	20
8	<b>30</b>	<b>30</b>
9	35	<b>40</b>
10	40	<b>50</b>
11	45	<b>60</b>
12	50	<b>70</b>
13	55	<b>80</b>
14	60	<b>90</b>
15	65	<b>Exonération totale</b>
16	70	
17	75	
18	80	
19	85	
20	90	
21	95	
22	Exonération totale	

(en gras figure l'abattement le plus avantageux)

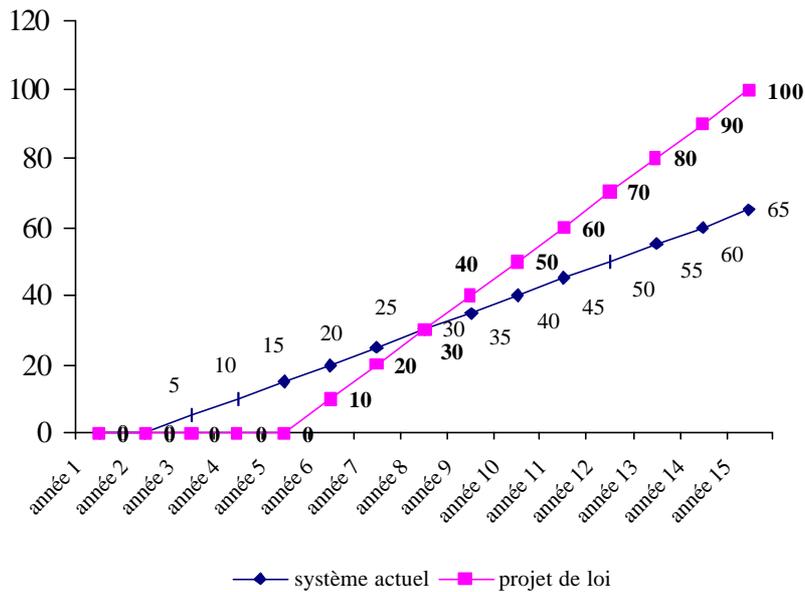
---

<sup>1</sup> Aucun abattement ne serait pratiqué dans les 5 premières années de détention.

## SCHÉMA D'AMORTISSEMENT DU BIEN IMMOBILIER

### Abattement sur le bien immobilier

(en pourcentage)



Par ailleurs, le remplacement du barème de l'impôt sur le revenu par un taux unique de 16 % pourrait, dans certains cas, pénaliser les contribuables non imposables ou faiblement imposables à l'impôt sur le revenu.

Toutefois, il faut rappeler que l'imposition ne concerne pas les plus-values réalisées sur la résidence principale mais sur les autres biens immobiliers (résidences secondaires, logements loués) et que le seuil d'exonération est relevé à 15.000 euros, avec une exonération totale au bout de 15 ans.

L'imposition des plus-values immobilières doit dépendre de la plus-value réelle constatée et non des ressources du bénéficiaire de cette plus-value.

### *C. LA QUESTION DES MOINS-VALUES*

Le nouveau régime fiscal ne change rien sur le fait que **les moins-values immobilières ne sont pas reportables sur les plus-values** contrairement à ce qui se passe en matière d'imposition des valeurs mobilières, et au régime de nombreux pays européens.

**Cette situation peut être surprenante dans la mesure où le propriétaire de plusieurs résidences secondaires ou d'immeubles locatifs, pourrait être fondé à demander que ses pertes soient imputées sur ses gains.**

L'absence de prise en compte des moins-values immobilières résulterait, selon les informations du ministère de l'économie et des finances, **des difficultés techniques à assurer un suivi des moins-values immobilières.** Cet argument d'ordre technique ne doit cependant pas empêcher d'engager une réflexion sur ce sujet.

### *D. L'IMPACT DU NOUVEAU DISPOSITIF*

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué en séance publique à l'Assemblée nationale que le montant moyen des plus-values immobilières aura été en 2001 de 10.700 euros, et la médiane de 4.700 euros. La réforme concernera 270.000 contribuables.

La réforme des plus-values immobilières aura lieu à coût constant, selon les évaluations du ministère de l'économie et des finances<sup>1</sup>. Comme l'impôt sera versé en 2004 directement et non plus avec l'impôt sur le revenu, **l'Etat devrait enregistrer un gain en trésorerie de 240 millions d'euros.**

### *E. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES*

En conclusion, votre commission des finances vous propose de modifier le présent article par **huit amendements** tendant à:

- **rétablir l'exonération pour cession de première résidence secondaire pour les contribuables qui ne sont pas propriétaires de leur résidence principale** et pour raisons familiales ou professionnelles (le coût serait de 25 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Ces évaluations doivent toutefois être éclaircies puisque l'élargissement de l'assiette doit compenser la baisse du taux, alors que l'impact actuel des exonérations n'est pas chiffré.

- **permettre l'imputation des moins-values immobilières sur les plus-values immobilières ;**

- **imputer sur l'impôt dû au titre des plus-values immobilières les cessions de peuplements forestiers**, celui payé en vertu de l'article 76 du code général des impôts ;

- **prolonger le régime applicable aux sociétés de capitaux à prépondérance immobilière pour les titres acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004**, sous la forme d'un régime en extinction ;

- **supprimer une disposition apparemment inutile sur les marchés à terme** (votre rapporteur général n'a pu obtenir aucune justification ni aucun exemple de l'application de ce régime) ;

- **abroger des dispositions de la loi de 1976 sur les plus-values** : cette abrogation est nécessaire car les articles du code général des impôts ont été insérés par décret, il faut donc non seulement supprimer les articles du code général des impôts, mais également les articles de la loi qui en étaient le support ;

- **modifier une référence dans le régime d'imposition des non-résidents** (on ne peut faire référence dans leur cas aux articles 8 à 8 *ter* sur les sociétés de personnes, puisqu'ils ne leur sont pas applicables – il faut employer une périphrase : sociétés dont les bénéficiaires sont imposés au nom des associés) ;

- **clarifier le régime d'imposition des plus-values de cessions de parts de sociétés de capitaux à prépondérance immobilière détenus par des non-résidents** afin de faire prévaloir le régime le plus favorable (impôt proportionnel de 16 %).

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5*

**Régime fiscal des cessions de biens immobiliers aux sociétés  
d'investissement immobilier cotées  
du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet, pour une période de temps restreinte (du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007), de permettre aux sociétés industrielles ou financières de céder à une société d'investissement immobilier cotée (SIIC) leurs actifs immobiliers en acquittant une « exit tax » de 16,5 % sur leurs plus-values latentes.**

**I. LE DROIT ACTUEL**

*A. LE NOUVEAU STATUT DES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES COTÉES*

Les sociétés françaises d'investissements immobiliers cotées (SIIC) ont pour activité la détention à long terme, le développement et l'arbitrage d'actifs destinés à la location (immobilier d'entreprise et habitation) et représentent environ 1 % de la capitalisation boursière de la place de Paris.

Jusqu'à l'année dernière, elles étaient peu nombreuses, d'une faible capitalisation boursière (12,5 milliards d'euros pour 22,5 milliards d'euros d'actifs gérés), avec peu de « petits actionnaires », contrairement aux sociétés d'investissements allemandes, néerlandaises ou belges qui bénéficiaient de régimes fiscaux plus favorables.

Pour mettre fin à cette distorsion de concurrence, votre commission des finances a proposé de leur appliquer un régime de transparence fiscale c'est-à-dire que ces sociétés ne soient pas soumises à l'impôt sur les sociétés à condition de distribuer la quasi-totalité de leurs bénéfices. Les bénéfices exonérés provenant des opérations de location des immeubles sont en effet obligatoirement distribués à hauteur de 85 % avant la fin de l'exercice qui suit celui de leur réalisation. Ces bénéfices sont donc imposés au niveau de l'actionnaire.

De même, une fois taxées pour le stock existant (sous forme d'une « exit tax » de 16,5 % payable sur quatre ans), les plus-values de cessions réinvesties dans les activités immobilières ou distribuées sont exonérées.

Le gain fiscal a été estimé à 400 millions d'euros dès 2003. En effet, l'« exit tax » à 16,5 % devrait rapporter 1,5 milliard d'euros sur 4 ans.

### **Le nouveau régime fiscal des sociétés immobilières cotées**

Les conditions d'entrée dans le nouveau régime fiscal des sociétés d'investissements immobiliers cotées, qui est un régime sur option, sont les suivantes :

- 1 - la société doit être cotée, avec un capital social minimum de 15 millions d'euros et avoir comme objet exclusif l'activité immobilière ;
- 2 - l'option doit être notifiée au plus tard avant la fin du quatrième mois de l'ouverture de l'exercice au titre duquel l'entreprise souhaite être soumise au nouveau régime, à l'exception de l'exercice clos en 2003 pour lequel l'option doit être notifiée avant le 30 septembre 2003 ;
- 3 - l'option est irrévocable.

L'entrée dans le nouveau régime fiscal entraîne l'imposition immédiate au titre des plus-values latentes des immeubles et parts de sociétés immobilières détenus par cette société, au taux de 16,5 % sur leur valeur vénale, payable sur 4 ans.

Le nouveau régime fiscal est le suivant :

- 1 - les sociétés agréées sont exonérées d'impôt sur les sociétés pour la fraction de leur bénéfice net provenant des activités immobilières (les autres activités sont imposées selon le droit commun) ;
- 2 - le bénéfice net résultant des opérations exonérées doit être distribué à hauteur de 85 % minimum pour chaque exercice ;
- 3 - les plus-values de cessions d'actifs sont exonérées d'impôt sur les sociétés à condition que le produit de la cession soit réinvesti en activité immobilière ou distribué.

Enfin, les titres de la personne morale soumise au régime des sociétés d'investissements immobiliers cotées sont éligibles au Plan d'épargne en actions (PEA).

## ***B. LE SUCCÈS DE LA RÉFORME***

**L'article 11 de la loi de finances pour 2003 créant le régime des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) est pleinement entré en vigueur<sup>1</sup> : ainsi neuf sociétés ont opté pour ce régime au 30 septembre 2003, et s'acquitteront d'une « exit tax » de 1.436 millions d'euros sur quatre ans. Le chiffre de 400 millions d'euros payés en 2003 devrait donc être pratiquement atteint.**

---

<sup>1</sup> *Le décret d'application est paru le 11 juillet 2003 (décret n°2003-645 du 11 juillet 2003 pris pour l'application de l'article 208 C du code général des impôts relatif au régime fiscal des sociétés d'investissements immobiliers cotées et modifiant l'annexe III à ce même code).*

Surtout, d'autres sociétés devraient opter entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril 2004 et permettre ainsi de dépasser le chiffre de 1,5 milliard d'euros d'« exit tax ». Des sociétés foncières étrangères (britannique, néerlandaise) devraient notamment coter leurs filiales françaises à Paris.

**Globalement, la réforme est un succès et les titres des sociétés foncières se sont d'ailleurs valorisés de 10 % en un an, en grande partie du fait de ce nouveau dispositif.**

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE ADDITIONNEL**

**Votre commission des finances estime que la réforme des sociétés immobilières cotées est un succès qui doit encourager à aller plus loin dans la voie de la création d'un véritable compartiment immobilier coté et performant, qui attire les investisseurs étrangers.**

Il vous est donc proposé, dans la continuité des mesures adoptées l'année passée, d'ajouter un « nouvel étage », de portée significative, à la réforme des SIIC.

Il s'agit, pour une période de temps restreinte (du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007) de permettre aux sociétés industrielles ou financières de céder à une SIIC leurs actifs immobiliers en acquittant une « exit tax » sur les plus-values latentes. La société bénéficiaire de l'apport prendrait l'engagement de conserver l'immeuble apporté pendant au moins trois ans.

Cette mesure d'incitation fiscale temporaire aurait pour effet :

**- d'amplifier le mouvement d'externalisation du patrimoine immobilier des entreprises** qui se recentreraient sur leur métier ;

**- de renforcer de manière très significative le compartiment des SIIC** : aujourd'hui, les SIIC gèrent 20 milliards d'euros d'actifs. Le patrimoine transférable est très supérieur. Elles pourraient doubler ou tripler leurs actifs et devenir un compartiment de référence ;

**- d'apporter au budget de l'Etat de nouvelles contributions** qui sont estimées, dans une évaluation extrêmement prudente (2 % du patrimoine des sociétés financières et 10 % du patrimoine des sociétés industrielles seraient transférés aux SIIC sur la période 2004-2007), à plus d'un milliard d'euros pour une « exit-tax » à 16,5 %<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le patrimoine immobilier des entreprises et sociétés financières est estimé à 475 milliards d'euros environ.

**De ce fait, le gain budgétaire pour l'Etat serait, dans une hypothèse prudente<sup>1</sup>, de 250 millions d'euros dès 2004.**

**En conclusion, ce « nouvel étage » de la réforme des SIIC permettrait aux sociétés immobilières cotées de prendre une nouvelle dimension au profit de la compétitivité économique de la place de Paris tout entière .**

Il s'agirait de se rapprocher du modèle des Etats-Unis où 70 % des immeubles d'entreprises sont détenus par des investisseurs professionnels et 30 % seulement par les entreprises elles-mêmes, alors que la proportion est inverse en France. Les immeubles seront en effet mieux gérés par des professionnels que par les entreprises elles-mêmes.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

---

<sup>1</sup> *Le gain budgétaire est plus difficile à chiffrer que pour la mise en place du statut des SIIC elles-mêmes puisqu'alors, seule une dizaine de sociétés, dont les comptes étaient connus, pouvaient opter pour le régime sur options. Il s'agit ici d'ouvrir un régime fiscal à toutes les entreprises industrielles et commerciales.*

*ARTICLE 5 bis (nouveau)*

**Relèvement du taux d'imposition des revenus de placement**

**Commentaire : le présent article vise à porter le taux d'imposition des revenus constitués d'intérêts de créances ou assimilés, et notamment d'obligations, de 15 % à 16 %.**

**I. LE CONTEXTE ACTUEL**

L'étude réalisée par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) à l'appui du rapport d'information de notre collègue Joël Bourdin et de votre rapporteur général sur les réformes fiscales intervenues dans les pays européens au cours des années 1990<sup>1</sup>, souligne que *« l'imposition des différentes catégories de revenus du capital n'est généralement pas neutre en termes d'allocations de ressources. Les revenus d'intérêt sont moins imposés que les dividendes (et les plus values) »*.

Ce rapport montre que dans la plupart des pays européens, dont la France, les dividendes sont imposés au barème progressif alors que les intérêts font face à une imposition à taux proportionnel.

***A. LA PERSISTANCE D'UNE PRÉFÉRENCE DES ÉPARGNANTS FRANÇAIS POUR LES OBLIGATIONS***

Les épargnants français, en comparaison avec les autres épargnants européens, présentent la caractéristique de détenir davantage de titres à revenus fixes que d'actions en détention directe ou indirecte. Ceci n'est sans doute pas étranger au fait que 40 % des actions françaises sont détenues par des non-résidents.

A la fin mars 2003, les titres d'OPCVM<sup>2</sup> représentaient 51 % du portefeuille de valeurs mobilières des ménages français. En faisant la somme des titres d'OCVM « actions » (10 % du portefeuille), des titres d'OPCVM garantis essentiellement investis en actions (8,3 %) et des actions françaises et étrangères détenues en direct (29,8 %), **la part des actions dans le portefeuille de valeurs mobilières des ménages représente en 2003 48,1 %.**

---

<sup>1</sup> « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne », rapport d'information n° 343 (2002-2003).

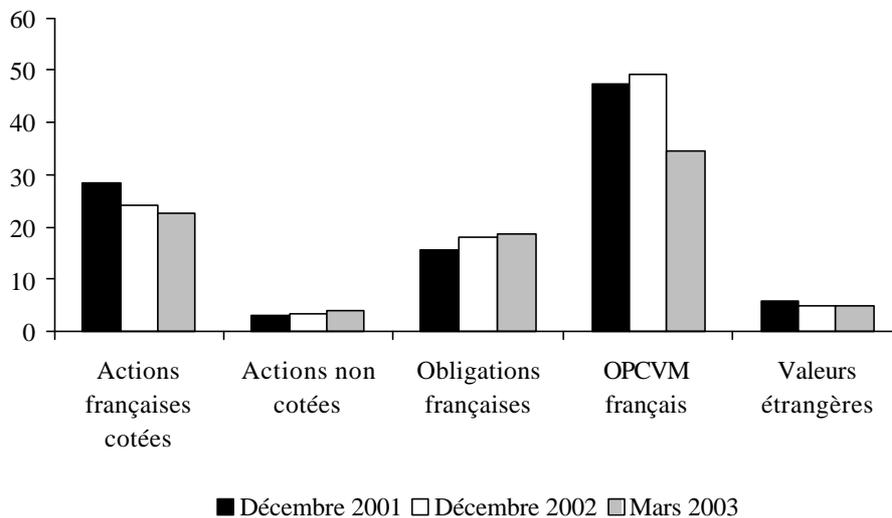
<sup>2</sup> Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Elle est en forte diminution par rapport à la fin 2001 (56 %) et par rapport à la fin 2002 (50,4 %), en grande partie en raison de la perte de valeur des actifs boursiers.

La part des obligations françaises (détention directe ou indirecte à travers un OPCVM) s'est en revanche accrue de un point entre décembre 2002 et mars 2003 : **elle est de nouveau supérieure à 50 % dans le portefeuille de valeurs mobilières des ménages.**

#### Poids respectif des différentes valeurs dans le portefeuille des ménages

(en %)



Source : Banque de France

#### **B. UNE FISCALITÉ QUI, EN TERMES RELATIFS, RÉMUNÈRE INSUFFISAMMENT LE RISQUE**

L'arbitrage des ménages entre actions et obligations se fonde d'abord sur des considérations de rendement et de risque. En haut de cycle, les épargnants français commencent depuis les années 90 à avoir une réelle appétence pour les placements en actions. En bas de cycle, la valeur des actions dans le portefeuille de valeurs mobilières diminue et des réallocations d'actifs ont lieu en faveur des obligations.

La fiscalité joue, en matière d'arbitrage entre obligations et actions, un rôle à la fois secondaire et essentiel. **Les ménages, surtout ceux qui investissent en actions, ont un objectif de rendement ou de plus-value, l'argument fiscal est donc *a priori* second. Il est pourtant essentiel car, en l'absence de neutralité de la fiscalité entre les différents types de placement, l'épargnant-contribuable est contraint d'intégrer l'argument fiscal dans ces calculs de rendement.**

En matière d'obligations, la fiscalité est simple et lisible. En vertu de l'article 125 A du code général des impôts, les épargnants peuvent opter entre un prélèvement à la source de 15 % et la soumission à l'impôt sur le revenu. Il convient d'ajouter des prélèvements sociaux de 10 %<sup>1</sup>. Le prélèvement libératoire est donc de 25 %. La taxation s'opère au premier euro.

En matière d'actions, la fiscalité est beaucoup plus complexe. La règle générale, hors plans d'épargne en actions (PEA) consiste en la taxation des dividendes, qui constituent le revenu issu de l'investissement de l'épargnant dans une entreprise donnée, au barème de l'impôt sur le revenu. Deux mécanismes atténuent cette imposition : l'avoir fiscal, qui fera l'objet d'une description complète dans le commentaire de l'article 66 du présent projet de loi de finances, et l'abattement de 1.220 euros (2.440 euros pour les couples).

Par ailleurs, les plus-values de cessions sur les valeurs mobilières ou les droit sociaux sont imposées, en vertu de l'article 150-O A, au-delà d'un montant de cessions annuel de 15.000 euros. Au-delà du seuil de cession, l'imposition est établie selon un taux forfaitaire de 16 %, auquel il faut rajouter les prélèvements sociaux de 10 %. Le taux global s'élève donc à 26 %.

Les cessions de parts d'OPCVM sont également assujetties à ce régime d'imposition même si elles se composent pour partie d'obligations.

**Le choix d'un taxation au titre de l'impôt sur le revenu des revenus d'actions, alors que les revenus issus des obligations sont assujettis à un prélèvement libératoire, engendre, pour les épargnants qui font le choix d'un investissement raisonné et de long terme dans les fonds propres de l'entreprise, une distorsion fiscale évidente. Bien entendu, mieux vaudrait, du point de vue de votre rapporteur général, alléger la fiscalité dans les actions qu'alourdir celle sur les obligations...**

---

<sup>1</sup> La CSG sur les revenus du patrimoine et les produits placement est de 7,5 %, taux auquel il faut ajouter le prélèvement social de 2 % et la CRDS, dont le taux est de 0,5 %.

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

Selon la présentation de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, faite en séance publique, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise à « *rééquilibrer utilement la fiscalité de l'épargne, après avoir assujéti les plus-values immobilières à ce même taux unique et alors que les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont déjà taxées à ce niveau. L'investissement de l'épargne dans les fonds propres des entreprises en sera encouragé* ».

Il consiste à porter le prélèvement sur les produits de placement à revenu fixe de l'article 125 A du code général des impôts de 15 % à 16 %, faisant ainsi passer le prélèvement libératoire de 25 % à 26 %.

Sont ainsi visés :

- les produits d'obligations négociables et de titres participatifs ;
- les produits des titres de créances négociables sur un marché réglementé non susceptibles d'être cotés ;
- les produits des parts émises par les fonds communs de créance ;
- les produits des bons et titres du Trésor sur formule, des bons d'épargne des PTT ou de La Poste, des bons de la caisse nationale du Crédit agricole, des bons de caisse du Crédit foncier de France, des groupements régionaux d'épargne et de prévoyance, de la Caisse nationale de l'énergie ou des établissements de crédit émis après le 1er juin 1978, sous réserve d'obligations déclaratives et de conservation du souscripteur ou du bénéficiaire.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances dans son rapport sur la fiscalité de l'épargne<sup>1</sup> a posé sept principes. Le quatrième principe est celui de la neutralité entre actifs de même nature. Aussi doit-elle se réjouir d'une mesure qui se fixe comme objectif la neutralité fiscale, même si celle-ci aurait pu consister davantage dans la diminution du taux de taxation des plus-values sur cessions de valeurs mobilières que dans le relèvement de la fiscalité des obligations.

---

<sup>1</sup>Alain Lambert, « De l'importance de l'épargne et des dangers de la mal aimer », rapport d'information n° 82 (1997-1998).

Son sixième principe pose que « *la fiscalité de l'épargne doit favoriser les titres de fonds propres plutôt que les titres de dettes* ». Ceci implique que le risque pris en matière de placement en valeurs mobilières soit réellement « récompensé » sur le plan fiscal. Certes, le dispositif proposé procède à un rééquilibrage entre la fiscalité des intérêts d'obligations et la fiscalité liée aux plus-values de cessions. Elle n'a pas cependant pas pour objet d'apporter une réponse structurelle aux défis d'une meilleure orientation de l'épargne des Français. Elle répond en effet avant tout à un besoin conjoncturel de recettes supplémentaires.

Le dispositif pourrait apporter 60 millions d'euros de recettes nouvelles. Dès lors qu'il n'est pas contraire aux principes rappelés ci-dessus et qu'il contribue à atténuer le déficit public, il peut être approuvé.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 6

### **Mesures fiscales en faveur des jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et développement**

**Commentaire :** le présent article accorde, sous conditions, des exonérations fiscales au titre de différents impôts (impôts sur les sociétés et sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières, impôts locaux), aux jeunes entreprises innovantes qui mènent des projets de recherche et développement et à ceux qui ont souscrit, directement ou indirectement, à leur capital.

#### **I. UN DISPOSITIF COMPLEXE**

Lors de l'examen du présent article par la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député François Goulard, a estimé que le dispositif proposé par le présent article était « *d'une rare complexité* ». Le rapporteur général du budget, notre collègue député Gilles Carrez, a déclaré partager cette appréciation.

Tous deux ont regretté qu'un système plus simple et plus lisible n'ait pas été mis en place.

De fait, quatre nouveaux articles sont introduits dans le code général des impôts et un autre se trouve complété. D'innombrables articles dudit code sont visés par ces nouvelles dispositions. Des modifications sont également apportées au code de la sécurité sociale et au livre des procédures fiscales.

Une telle complexité résulte :

- de l'étendue du champ des exonérations, qui ne saurait être regrettée ;

- de la volonté d'empêcher qu'elles puissent être cumulées avec d'autres mesures fiscales, fort nombreuses, de soutien à des PME existantes ou créées (par exemple en Corse, ou dans des zones sensibles rurales ou des zones franches urbaines, etc.) ;

- enfin, et surtout, du souci d'éviter toute évasion fiscale par la filialisation ou l'externalisation d'activités liées à l'innovation et à la recherche, mais déjà lucratives, d'entreprises ou de groupes de dimensions importantes.

#### **A. DES EXONÉRATIONS NOMBREUSES**

Le champ des exonérations accordées par le présent article englobe :

- les impôts directs nationaux sur les revenus (y compris les plus values de cession de parts ou actions d'entreprises) ou sur les sociétés (en y incluant l'imposition forfaitaire annuelle prévue par l'article 223 *septies* du code général des impôts) ;

- les impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe professionnelle), sur délibération des collectivités concernées ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre.

##### **1. Les exonérations d'impôts nationaux**

###### *a) En ce qui concerne l'imposition des revenus ou des sociétés*

Une jeune entreprise innovante (JEI), au sens défini par le présent article et aux conditions qu'il fixe (voir plus loin), peut bénéficier d'une *exonération totale d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés* au titre de ses trois premiers exercices ou périodes d'imposition bénéficiaires (la durée totale de ces exonérations - les périodes bénéficiaires pouvant ne pas être consécutives - ne saurait excéder trente-six mois).

En outre, il est prévu que l'imposition de la même entreprise puisse être réduite de moitié au titre des deux exercices, non nécessairement successifs, ou périodes d'imposition bénéficiaires suivant les trois années d'exonération totale susvisées, pour une durée maximum de vingt-quatre mois (à condition qu'elle continue à satisfaire aux critères exigés).

**L'exonération prévue semble donc, à première vue, large et généreuse** dans la mesure où elle est totale ou significative (réduction de moitié) et s'échelonne, dans le temps, d'une façon qui tient compte des difficultés de la JEI à réaliser durablement des bénéfices au cours de ses premières années d'existence.

Toutefois, pour en bénéficier, la JEI doit nécessairement avoir été créée **depuis moins de huit ans**, s'agissant de l'exonération totale, durée pendant laquelle il est peu probable qu'elle connaisse trois exercices bénéficiaires ; au-delà, il faut qu'elle continue à satisfaire à toutes les autres conditions exigées (d'effectifs, de chiffre d'affaires ou de résultat du bilan) pour prétendre bénéficier, durant un seul exercice, de l'abattement de 50 % prévu.

**Au total, compte tenu de ces contraintes chronologiques, le dispositif est donc beaucoup moins favorable qu'il n'y paraît.**

Cependant, les JEI concernées sont par ailleurs exemptées, en vertu des dispositions d'un nouvel article 223 *nonies* A, inséré dans le code général des impôts, de *l'imposition forfaitaire annuelle*, prévue par l'article 223 *septies* du même code (selon le chiffre d'affaires, majoré des produits financiers, cette contribution varie entre 750 et 30.000 euros).

*b) S'agissant des plus values*

S'agissant du régime *d'imposition des plus values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux*, les exonérations d'impôt sur le revenu, prévues par le III de l'article 150-0-A en ce qui concerne certains fonds communs de placement ou les sociétés de capital risque, sont étendues aux détenteurs de parts ou actions des JEI considérées, sous des conditions spécifiques (conservation des titres pendant au moins trois ans, participation se situant en-dessous de 25 %...).

Les délais accordés dans ce domaine sont moins restreints que ceux évoqués précédemment puisque l'intéressé peut encore opter pendant cinq ans pour le régime de faveur en question, lorsque l'entreprise ne remplit plus les conditions requises pour continuer à être considérée comme une JEI au sens du présent article.

## **2. Les exonérations d'impôts locaux**

Sur délibération expresse<sup>1</sup>, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre ont la faculté, pour une durée de sept ans, d'accorder aux JEI concernés, selon les échéanciers propres à la fiscalité locale, des exonérations :

- de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- de taxe professionnelle.

---

<sup>1</sup> Avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant celle de l'imposition, en étant notifiée, dans les 15 jours qui suivent, aux services fiscaux.

## **B. DES FAVEURS SOUMISES À CERTAINES CONDITIONS**

### **1. Des avantages réservés à des PME indépendantes dont l'effort de recherche est significatif**

Le dispositif du présent article vise des petites et moyennes entreprises, indépendantes, dont l'effort de recherche et développement est significatif.

#### *a) Les entreprises exonérées doivent être petites ou moyennes ...*

Pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux prévus par le présent article, la jeune entreprise innovante (JEI) doit, tout d'abord, être une petite ou moyenne entreprise, au sens où l'entend la Commission européenne<sup>1</sup>, c'est-à-dire :

- employer moins de 250 personnes (effectifs appréciés par référence au nombre moyen de salariés au cours de l'exercice considéré) ;

- réaliser un chiffre d'affaires annuel inférieur à 40 millions d'euros ou présenter un bilan d'un total de moins de 27 millions d'euros.

#### *b) ... indépendantes*

Il est exigé que le capital des entreprises visées par le présent article (et par le nouvel article 44 *sexies*-0A qu'il introduit dans le code général des impôts) soit détenu dans une proportion d'au moins 75 % par :

- des personnes physiques ;

- ou une autre PME elle aussi contrôlée, dans la même proportion, par ce type de personnes ;

- ou par diverses structures de financement de capital risque<sup>2</sup> ou d'innovation, sans qu'aucune ne détienne la majorité du capital social de la société cible ou n'y exerce, en fait, le pouvoir de décision (absence de lien de dépendance au sein de l'article 39 du code général des impôts).

---

<sup>1</sup> 1 de l'annexe I à la recommandation 96/200/CE de la commission du 3 avril 1996 concernant la définition des petites et moyennes entreprises.

<sup>2</sup> Sociétés de capital risque, fonds communs de placement à risque (FCPR), sociétés de développement régional (SDR), sociétés financières d'innovation, sociétés unipersonnelles d'investissements à risque (SUIR).

**L'objectif de ces restrictions relatives à la composition du capital des entreprises visées paraît être d'empêcher toute tentative d'évasion fiscale de grands groupes** qui filialiseraient certaines de leurs activités, déjà bénéficiaires, orientées vers la recherche et développement, de façon à profiter des exonérations prévues par le présent article.

**Ce risque, toutefois, ne doit pas être exagéré** car une grande entreprise a peu d'intérêt, dans la plupart des cas, à perdre le contrôle des activités considérées (tout lien de dépendance étant exclu, on l'a vu, par la règle des 75 %, entre la JEI et une société importante).

De toute façon, la création de la nouvelle entreprise ne doit pas résulter d'une restructuration ni d'une reprise ou d'une extension d'activités préexistantes.

*c)... orientées vers la recherche*

L'un des critères permettant de définir une jeune entreprise innovante<sup>1</sup> est la part de ses charges totales (au moins 15 %) que doivent représenter ses propres dépenses de recherche<sup>2</sup>.

Ces dernières doivent rentrer dans les catégories éligibles au crédit d'impôt recherche, énumérées par les alinéas *a* à *e* de l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

Les dépenses de veille technologique ou liées à l'élaboration de nouvelles collections du secteur textile-habillement-cuir, visées par les alinéas *g* à *i* de l'article précité, ne sont donc pas prises en compte.

Les dépenses retenues sont effectuées, soit directement par l'entreprise (amortissement d'équipements, y compris la réalisation de prototypes ; dépenses de personnel et de fonctionnement), soit, pour son compte, par des organismes de recherche privés ou publics ou des universités. S'y ajoutent des opérations de prises, de maintenance ou d'acquisition de brevets.

## **2. Les contraintes de temps**

La plupart des conditions de durée auxquelles sont soumises les exonérations accordées ont été évoquées plus haut :

- la JEI doit avoir été créée depuis moins de huit ans ;

---

<sup>1</sup> Au sens où l'entend le nouvel article 44 sexies 0-A inséré dans le code général des impôts.

<sup>2</sup> A l'exclusion de celles engagées auprès d'autres JEI réalisant des projets.

- les périodes bénéficiaires totales, non consécutives d'exonérations ne peuvent excéder :

- trente-six mois pour l'exonération totale durant les huit ans précités ;
- vingt-quatre mois pour l'abattement de 50 %, avec la possibilité d'en bénéficier, au-delà des 8 ans, si toutes les conditions requises, sauf celle de la durée d'existence, pour bénéficier d'un statut de JEI, continuent d'être réunies par ailleurs.

Les dispositions de l'article s'appliquent :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, et jusqu'au 31 décembre 2013, s'agissant des impôts sur les revenus et les sociétés, et de l'imposition forfaitaire annuelle ;

- à compte de la même date, mais jusqu'à cinq ans après que la société ne soit plus une JEI, concernant les plus-values de cession de ses titres.

Pour les impôts locaux, la situation est plus complexe.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, il est fait ainsi référence aux délais<sup>1</sup> prévus par l'article 1467 A du code général des impôts relatif à la détermination des bases de taxe professionnelle. L'exonération s'applique pour une durée de 7 ans, s'agissant d'immeubles appartenant à une société, soit déjà existante, créée depuis moins de 8 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, soit créée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2013.

Le III du présent article précise que l'entreprise exonérée de taxe professionnelle doit avoir été créée, comme c'est le cas pour la taxe foncière, soit depuis moins de huit ans avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, soit entre cette date et le 31 décembre 2013.

Les contribuables intéressés par cet avantage doivent demander à en bénéficier dans les délais prévus par l'article 1477 du code général des impôts, c'est-à-dire avant le 1<sup>er</sup> mai pour une entreprise existante, ou avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant sa création, pour une entreprise nouvelle.

Pour bénéficier, dès 2004, de l'exonération de taxe professionnelle instaurée, les contribuables doivent en faire la demande au plus tard le 15 février 2004.

---

<sup>1</sup> Les bases de la taxe sont déterminées l'avant dernière année précédant l'imposition ou, pour les immobilisations et recettes, à la clôture de l'exercice se terminant cette même année, si la durée de cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

Les délibérations correspondantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale auront, de leur côté, été prises avant le 31 janvier 2004.

Enfin, le V du présent article complète l'article 280 B du livre des procédures fiscales, en précisant qu'aucun redressement d'imposition antérieures ne pourra être effectué sur la base d'une erreur éventuelle, si l'administration n'a pas répondu, dans un délai de 6 mois, (rescrit fiscal), à une question posée par un contribuable de bonne foi, au sujet de la qualification de JEI de son entreprise, à partir d'une présentation précise et complète de la situation de celle-ci.

### **3. Des montants plafonnés**

A l'exception des exonérations d'imposition des plus-values, qui ne concernent pas les entreprises elles-mêmes, mais les détenteurs de leur capital, les autres avantages prévus par le présent article sont accordés « *dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69/2001 de la commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis* » qu'il s'agisse de fiscalité nationale ou locale.

L'objet du règlement précité du 12 janvier 2001 est de définir un plafond en dessous duquel les aides publiques accordées aux entreprises dans un Etat membre n'ont pas besoin d'être notifiées à la Commission européenne.

Une entreprise est ainsi considérée comme aidée *de minimis* si le total des aides dont elle bénéficie, quels que soient leur forme et leur objectif, ne dépasse pas, en montants bruts, avant impôts directs, 100.000 euros sur trois ans.

L'Etat membre est, au regard du droit communautaire, comptable des aides versées par toutes les autres collectivités publiques, notamment locales. Mais le contrôle du caractère *de minimis* du total des aides ne peut être effectué qu'en collaboration avec l'entreprise bénéficiaire.

### **4. Les autres limites du champ des exonérations**

En dehors des conditions liées au statut des JEI visées (durée d'existence, nature des activités, etc...) ou à l'application du droit communautaire (aides *de minimis*), le présent article prévoit d'autres limitations du champ des exonérations qu'il instaure.

C'est ainsi que restent imposables, dans les conditions de droit commun :

- les dividendes sur les parts détenues dans les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés ou imposées à l'impôt sur le revenu<sup>1</sup> ;

- les produits sans contrepartie commerciale (subventions, libéralités, abandons de créances détenues sur la jeune entreprise innovante) ;

- la part de créances recouvrées et des produits financiers qui excèdent le montant des frais engagés de même nature, au titre de l'exercice ou de la période d'imposition considérée.

Par ailleurs, les plus values, exonérées, de cessions de titres de JEI visées par le présent article, sont assujetties aux prélèvements sociaux (CSG et CRDS), comme tous les produits patrimoniaux, s'agissant de personnes fiscalement domiciliées en France.

Celles-ci sont obligatoirement mentionnées dans la déclaration de revenus du contribuable et incluses dans le revenu fiscal de référence tel qu'il est défini par l'article 1417 du code général des impôts (afin de permettre le calcul des taxes foncières et d'habitation et de déterminer, hypothèse peu plausible en l'occurrence, le droit à certains avantages sociaux : prime pour l'emploi, allocations diverses...).

## **5. Des avantages non cumulables**

Le dispositif prévu, analysé ci avant, se superpose à des régimes dérogatoires concernant les PME dont le Conseil des impôts a dénoncé le nombre excessif dans son récent XXI<sup>e</sup> rapport.

Ces différents avantages ne doivent pas pouvoir être cumulés.

Ce sont les dispositions prises à cet effet, en plus des restrictions relatives à la composition du capital des sociétés visées et à la durée des avantages accordés, qui expliquent, principalement, la complexité et la difficile lisibilité du présent article.

Les JEI concernées doivent exercer une option irrévocable entre le droit aux nouvelles exonérations d'impôts sur le revenu ou sur les sociétés, de taxes foncières sur les propriétés bâties ou de taxe professionnelle, qui sont ici proposées, et d'autres avantages, prévus par d'autres régimes particuliers, auxquels elles pourraient également prétendre.

---

<sup>1</sup> Imposition des associés en nom collectif et des commandités des sociétés en commandite simple membres de sociétés civiles ou en participation, ou de sociétés à responsabilité limitée (article 8 du code général des impôts).

Ces régimes particuliers sont mentionnés ci-après, en ce qui concerne les exonérations temporaires d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés (dont les modalités ne peuvent être détaillées ici) tendant à favoriser la création d'entreprises dans certaines zones.

Articles du code général des impôts	Exonérations temporaires d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés
44 <i>sexies</i>	Zones de revitalisation rurale, d'aménagement du territoire, de redynamisation urbaine Territoires ruraux de développement prioritaire
44 <i>octies</i>	Zones franches urbaines
44 <i>decies</i>	Corse
244 <i>quater E</i>	Corse (crédits d'impôt pour certains investissements)

Dans les mêmes zones, ainsi que dans d'autres (zones urbaines sensibles), ou sur tout le territoire et sans date butoir (reprise d'entreprise industrielle en difficulté visée par l'article 44 *septies* du code général des impôts) peuvent être, par ailleurs, consenties des exonérations d'impôts locaux (foncier bâti ou taxe professionnelle).

De nombreuses d'entre elles sont compensées par l'Etat et accordées sauf délibération contraire (pour ce qui concerne les immeubles en zone franche urbaine compris dans les bases de la taxe professionnelle, l'investissement en Corse, les créations, reconversion et reprises d'activités dans les zones de redynamisation urbaine ou les zones franches urbaines).

Ce n'est pas le cas de celles prévues par le présent article octroyées sur délibération des collectivités ou établissements intéressés, sans compensation de l'Etat.

Par la possibilité d'être attribuées sur tout le territoire, les exonérations accordées par le présent article aux JEI ayant des activités de recherche seront pour elles, plus intéressantes que celles de la plupart des autres régimes dérogatoires, de durée, en outre, souvent beaucoup plus brève (2 à 5 ans) et correspondant à d'autres objectifs (par exemple les reprises d'activités dont elles ne doivent pas être issues...).

## II. UN DISPOSITIF TRÈS ENCADRÉ

### A. UN RÉGIME ATTRACTIF

Le dispositif proposé par le présent article possède de nombreux atouts pour séduire des créateurs d'entreprises et les investisseurs privés disposés à les aider financièrement, dans le domaine, très important pour l'amélioration de la situation de l'emploi, des activités innovantes et de recherche.

#### 1. Une large prise en compte de l'effort de recherche

L'effort de recherche exigé d'une jeune entreprise pour être qualifiée d'innovante et pouvoir bénéficier des exonérations prévues par le présent article est à la fois :

- pertinent dans sa proportion (15 % des charges totales engagées par l'entreprise pour la réalisation de ses propres projets) ;

- large en ce qui concerne les investissements pris en considération puisque ce sont les mêmes que pour le crédit d'impôt recherche dont le mécanisme se trouve renforcé par l'article 62 du projet de loi de finances pour 2004 ; à l'exclusion des dépenses de veille technologique (qui ne sont pas indispensables à une PME réactive et très spécialisée) et de celles exposées par des entreprises du secteur textile-habillement-cuir pour l'élaboration de nouvelles collections (qui relève plutôt de la création artistique).

**La prise en compte des dépenses relatives aux brevets (prix, maintenance, défense, acquisition) paraît, notamment, une mesure très positive, étant donné le retard de la France en la matière.**

#### 2. Un éventail d'exonérations ouvert

L'éventail des exonérations prévu est, on l'a vu, très ouvert puisque ces avantages peuvent concerner à la fois :

- l'entreprise, au titre, à la fois, des impôts nationaux sur le revenu et les sociétés, et locaux (taxe professionnelle et sur le foncier bâti) ;

- les détenteurs de parts ou actions de la société concernée (plus-values de cessions) qui peuvent être<sup>1</sup> des structures de capital risque ou des *Business Angels* (SUIR).

### **3. Des taux généreux**

Les taux des exonérations d'impôts sur le revenu et les sociétés semblent particulièrement généreux puisqu'ils atteignent 100 % pendant les trois premiers exercices bénéficiaires non consécutifs et 50 % durant les deux suivants (dans les limites toutefois des aides communautaires *de minimis* déjà évoquées).

L'exonération est également totale pour les plus-values de cessions de parts ou actions de JEI souscrites à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et gardées pendant 3 ans à condition que la société conserve ce statut pendant la même période et qu'il ne s'agisse pas d'une participation dépassant 25 % des droits.

Si la société a cessé d'être une JEI au sens du présent article, la plus-value peut ne pas être imposée pendant les cinq années qui suivent, sur option de l'intéressé.

### **4. Le droit au crédit d'impôt recherche**

L'une des largesses du nouveau dispositif réside dans la possibilité offerte aux jeunes entreprises innovantes de cumuler les avantages liés à leur statut avec ceux du crédit d'impôt recherche, renforcés par l'article 62 du présent projet de loi de finances.

Considéré comme une mesure fiscale générale et non pas comme une aide de l'Etat, ce crédit, qui s'impute sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année de réalisation des dépenses éligibles, n'est pas soumis à la limitation communautaire *de minimis*.

Le plafond en est ainsi, actuellement, de 6.100.000 euros et doit en être porté à 8.000.000 euros en 2004.

Mais il faut naturellement, pour bénéficier d'un tel crédit, être assujéti à l'impôt correspondant et dégager des résultats qui soient imposables, ce qui ne serait pas le cas à l'issue des exercices déficitaires de la JEI ni de ses trois premiers exercices bénéficiaires où elle se trouverait exonérée de toute imposition de ses revenus ou de ses bénéfices.

---

<sup>1</sup> Cf. d. du nouvel article 44 sexies A du code général des impôts.

Une fois encore, les dispositions du présent article (qui font exception, au non cumul, prévu par ailleurs, avec d'autres avantages fiscaux) risquent de se révéler moins favorables dans la pratique que sur le plan théorique.

**Au total, le régime prévu par cet article serait donc assez attractif et efficace, s'il n'était pas très encadré en ce qui concerne les conditions de durée d'existence et de détention du capital des entreprises visées.**

## ***B. DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ STRICTES***

### **1. Une durée trop courte d'existence**

Comme l'ont fait valoir à votre rapporteur général le conseil stratégique de l'innovation (CSI) et les associations croissance plus et France Biotech (qui regroupe la majorité des entreprises françaises de biotechnologie et de leurs partenaires), il faut, dans de nombreux domaines<sup>1</sup>, de dix à vingt ans pour qu'une entreprise innovante nouvellement créée devienne viable.

Une étude, très intéressante, réalisée par des économistes des universités Paris I (Pierre Kopp) et Paris XII (Rémy Prud'homme) a analysé l'impact de divers allègements de charges d'impôts et de charges sociales sur des jeunes entreprises innovantes de moins de 18 ans (voir encadré).

Il en résulte :

- tout d'abord, que le coût pour l'Etat des divers allègements fiscaux envisagés (5 millions d'euros, en 2004, pour l'ensemble du dispositif du présent article) est minime en comparaison de celui des compensations de charges sociales (25 millions d'euros ont été inscrits, à ce titre, pour 2004, à un nouveau chapitre du budget de l'industrie) ;

- ensuite, que sept ans après le début d'application des mesures, leur impact budgétaire total serait encore légèrement négatif (- 2 millions d'euros). Cependant, s'agissant des charges sociales, l'effet de l'élargissement de l'assiette (+ 60 % d'emplois créés par rapport à un scénario sans allègement) commence à l'emporter sur la baisse du taux de prélèvement (- 50 % pendant 10 ans).

---

<sup>1</sup> *Biotechnologies, nanotechnologies, spatial, énergies nouvelles, matériaux ...*

En 2020, 500 entreprises et 15.000 emplois auraient été créés grâce aux allègements dégressifs consentis : le supplément de cotisations sociales perçu est bien supérieur au coût des avantages fiscaux qui subsistent et les finances publiques sont, au total, largement bénéficiaires (+ 1,170 milliard d'euros).

**Résumé des principaux résultats  
d'une étude sur les effets d'allègements fiscaux pour JEM 18  
(jeunes entreprises de moins de 18 ans)**

L'étude a été réalisée à partir de données fournies par l'ANVAR (agence nationale de valorisation de la recherche). Ne sont prises en considération que les entreprises qui survivent au moins 18 ans.

Les résultats de deux scénarios sont comparés, avec (A) et sans (S) allègements fiscaux.

Les allègements fiscaux envisagés sont les suivants :

- charges sociales (- 50 % les dix premières années, - 30 % les 8 suivantes) ;
- imposition des bénéficiaires (- 100 % durant les cinq premiers exercices, - 50 % puis - 30 % les cinq puis dix années postérieures) ;
- IRPP (déduction de 75 % des investissements réalisés par les salariés dans l'entreprise) ;
- ISF (actions, bons de souscription d'action ou de parts de créations d'entreprises, patrimoine des impatriés).

Ces différents avantages sont censés (hypothèse assez conservatrice) faire passer :

- de 10 % à 20 % l'accroissement du nombre de JEI créées chaque année ;
- de 10 % à 15 % celui de leurs salariés.

En première année, le coût de l'exonération d'IS (7 millions d'euros) est minime en comparaison de celui de l'allègement des charges sociales (100 millions d'euros).

La dépense fiscale considérée n'est jamais considérable (- 8,5 millions d'euros en 2010 avec un abattement de 50%). Pour l'ISF, elle est minime (- 1,9 million d'euros en 2020). C'est, finalement, les réductions d'IRPP qui sont les plus coûteuses (20 % de la masse salariale étant supposés investis dans l'entreprise et pouvant être déduits, à 75 %, du revenu imposable).

En 2020, le supplément de cotisations sociales et l'élargissement de l'assiette de l'IS (15.000 emplois et 500 entreprises créés) compensent largement les déductions d'IRPP (- 178 millions d'euros) et le solde des finances publiques est amélioré de plus d'un milliard d'euros (1.170 millions d'euros).

Cette simulation, prudente dans ses hypothèses, montre les vertus de la constance, de la persévérance et de la générosité, en matière d'aide aux jeunes entreprises innovantes : le coût fiscal n'est pas très important, celui des allègements de charges sociales l'est beaucoup plus au départ (les cotisations sociales sur les salaires étant particulièrement élevées en France).

**Mais, à moyen terme, les retours des incitations mises en place sont très bénéfiques pour l'emploi et, finalement, pour les finances publiques.**

La durée de 8 ans qu'une nouvelle entreprise ne soit pas dépasser pour relever du statut de JEI et bénéficier des avantages du régime fiscal correspondant, paraît trop brève. Cette limitation risque de compromettre la consolidation des résultats de la JEI et la poursuite de son développement. Elle l'empêchera, dans la pratique, de profiter pleinement des avantages prévus (exonération d'imposition des bénéfices de 100 % pendant trente-six mois et de 50 % pendant vingt-quatre mois), car le délai exigé sera expiré avant qu'elle ait connu suffisamment de périodes d'activités bénéficiaires.

Cette restriction sera, au total, contreproductive, à terme, pour les finances publiques, par rapport à l'amélioration potentielle de leur solde qui résulterait d'un allongement de la durée des avantages prévus.

## **2. Des conditions restrictives relatives à la composition du capital**

### *a) Un statut réservé à des PME entièrement nouvelles et indépendantes*

Pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux prévus par le présent article, la JEI doit être, on l'a vu, indépendante.

Cette exigence tient à la préoccupation d'éviter une évasion fiscale provoquée par la filialisation ou l'externalisation, par des sociétés ou des groupes, de certaines de leurs activités (comportant une part de dépenses consacrées à la recherche et développement d'au moins 15 %). Les raisons pour lesquelles ce risque ne doit pas être exagéré ont déjà, également, été évoquées (perte des avantages liés au crédit d'impôt recherche et du contrôle des activités concernées).

Pour parer néanmoins à toute diminution éventuelle de matière imposable, dont bénéficieraient des entreprises préexistantes, de nombreuses précautions sont prises.

La JEI :

- doit être entièrement nouvelle : sa création ne saurait résulter d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes ;

- son capital, entièrement libéré, doit être détenu, de manière continue, à 75 % au moins par des personnes physiques, une autre PME satisfaisant le même critère, ou des structures de capital risque<sup>1</sup> dont elle est indépendante (c'est-à-dire qui ne possèdent pas la majorité de son capital social ou y n'exercent pas le pouvoir de décision).

*b) Des exigences critiquables*

Le « verrouillage », ci-avant analysé, du dispositif du présent article, encourt plusieurs critiques :

- il le rend, apparemment, inapplicable aux créations de jeunes entreprises issues d'un **essaimage** à partir de sociétés privées ou même d'organismes publics (établissements publics d'enseignement supérieur à caractère scientifique et technique ou industriel et commercial).

- il ignore les situations, signalées à votre rapporteur général, dans lesquelles une nouvelle entreprise peut être contrôlée, dans ses toutes premières années d'existence, par une des structures de financement visées par le troisième tiret du *d* du texte proposé pour l'article 44 *sexies* OA introduit dans le code général des impôts (une société financière d'innovation peut ainsi très bien détenir, initialement, le capital d'une jeune entreprise biotechnologique, ce qui ne satisfait pas à la condition d'**absence de lien de dépendance** exigée pour bénéficier des avantages fiscaux réservés aux JEI).

On remarquera que les fondations de recherche ne figurent pas parmi les structures de financement susmentionnées.

- s'agissant enfin de l'exonération d'imposition des plus-values de cessions instaurées par le IV du présent article (à l'article 150-O A du code général des impôts), elle est subordonnée à la condition que le cédant et sa famille ne détiennent pas ensemble, directement ou indirectement, 25 % des droits financiers (et des droits de vote en conséquence d'un amendement de l'Assemblée nationale) dans les bénéfices de la société, depuis la souscription des titres cédés.

---

<sup>1</sup> FCPR (fonds commun de placement à risque), SDR (sociétés de développement régional), sociétés financières d'innovation ou SUIR (sociétés unipersonnelles d'investissements à risque).

Or, il a été fait observer à votre rapporteur général que la création des JEI est très souvent effectuée par une ou deux personnes, détentrices d'un savoir technique spécifique, qui entendent contrôler leur entreprise, tout en bénéficiant de financements extérieurs.

Dans ce cas, il leur est impossible de détenir à la fois, dans la JEI :

- moins de 25 % des droits financiers ou des droits de vote, comme cela est exigé pour être exonéré d'impôt sur les plus values ;
- et au moins 75 % du capital (si elles sont les seules personnes physiques propriétaires) pour satisfaire aux conditions dont dépend l'octroi des exonérations d'impôt sur les revenus et les sociétés prévues par ailleurs<sup>1</sup>

### 3. Les autres contraintes

Il peut sembler sévère qu'une PME perde **définitivement** le statut de JEI dès lorsqu'elle ne satisfait plus **l'une** des conditions requises pour en bénéficier, en particulier lorsqu'elle franchit, grâce à son dynamisme, les seuils d'effectifs ou de chiffre d'affaires précisés au *a* du texte proposé pour le nouvel article 44 *sexies* OA du code général des impôts.

### 4. Une omission

Le présent article définit le statut fiscal des jeunes entreprises innovantes. Il laisse cependant de côté la question des investisseurs et des personnalités susceptibles d'accompagner et d'encourager leur développement.

Pourtant, il pourrait être envisageable de permettre aux JEI d'attribuer des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises (BSPCE) aux personnes particulièrement efficaces et compétentes, françaises et étrangères, qu'elles ont besoin d'attirer dans leurs instances dirigeantes ou de conseil (conseil d'administration ou de surveillance, conseil scientifique...).

En outre, si l'on suit le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, qui a estimé, dans son commentaire du présent article, que les effets incitatifs recherchés par ce dernier, s'adressaient à des investisseurs avisés, indépendants, susceptibles d'injecter massivement des fonds, dans une intention spéculative, dans le capital des primes entreprises innovantes concernées, il pourrait être utile d'envisager des incitations fiscales en faveur des investisseurs potentiels. La

---

<sup>1</sup> Le capital de la JEI doit être détenu à 75 % au moins soit par des personnes physiques (on ne dit pas combien) soit par des structures de financement spécifiques (capital risque, etc.).

voie de l'impôt de solidarité sur la fortune est parfois évoquée. Cela permettrait sans aucun doute d'attirer des investisseurs dans le capital de ces entreprises. Mais cela reviendrait également à créer une niche fiscale de plus ...

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

Le gouvernement a fait le choix de proposer la création d'une nouvelle catégorie juridique, les jeunes entreprises innovantes, et de créer en leur faveur un régime fiscal *ad hoc*.

Pour que ce régime puisse engendrer les effets positifs escomptés, des améliorations, tendant à un élargissement raisonnable, sont sans doute nécessaires.

**Il n'en reste pas moins que les dispositions du présent article ont pour objet de créer une nouvelle niche fiscale. Elles illustrent à merveille les travers de la fiscalité à la française tels que les a décrits le Conseil des impôts dans son XXI<sup>e</sup> rapport :**

**- le dispositif proposé s'ajoute aux 18 systèmes d'aides fiscales à la création et à la transmission d'entreprises déjà en vigueur, et n'en remplace aucun ;**

**- il est particulièrement complexe et confine à l'ésotérisme. Pour limiter à la fois les abus et l'incidence budgétaire, de multiples conditions d'éligibilité sont exigées pour bénéficier du nouveau régime fiscal ;**

**- malgré, et sans doute à cause de, ces précautions, la qualification juridique de JEI reste floue, profitera essentiellement aux initiés et donnera probablement lieu à de nombreux contentieux ;**

**- ce dispositif, qui s'apparente à une usine à gaz, nécessitera une gestion administrative lourde ;**

**- cette lourdeur est à mettre en relation avec la portée limitée du dispositif, qui s'adresse à un petit nombre d'entreprises, pour lesquelles les avantages seront plafonnés au seuil maximal autorisé par la règle communautaire *de minimis* (100.000 euros sur trois ans).**

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

*ARTICLE 6 bis (nouveau)*

**Aménagement du régime du report en arrière des déficits**

**Commentaire : le présent article vise à permettre aux entreprises en difficulté d'obtenir, dès le jugement prononçant leur mise en redressement ou leur liquidation judiciaire, le remboursement par le Trésor de la créance née de l'option pour le report en arrière des déficits, et ce, afin de faciliter la poursuite de l'activité ou de désintéresser plus rapidement les créanciers.**

Le présent article résulte d'un **amendement du gouvernement** adopté par l'Assemblée nationale avec un **avis favorable** de sa commission des finances.

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le troisième alinéa de l'article 209-I du code général des impôts prévoit que le déficit subi pendant un exercice par une société assujettie à l'impôt sur les sociétés est considéré comme une charge de l'exercice suivant : c'est le principe du « report en avant » des déficits.

Par dérogation à ce principe, le I de l'article 220 *quinquies* du code général des impôts prévoit toutefois que ce déficit peut, **sur option** de l'entreprise, être considéré comme une charge des trois derniers exercices : c'est le « **report en arrière** » des déficits.

Cette dernière faculté résulte de la transposition en 1985 du régime de « carry-back » que pratiquaient déjà la plupart des grands pays industrialisés.

Concrètement, l'exercice de l'option pour le report en arrière d'un déficit donne naissance à une **créance sur le Trésor**, qui peut être utilisée au cours des cinq exercices suivants pour le paiement de l'impôt sur les sociétés et, qui, à défaut d'imputation au cours de ces cinq années, est remboursée par le Trésor à l'issue de cette période.

En pratique, le remboursement total de la créance concerne donc les entreprises qui sont toujours en déficit au cours des cinq exercices suivant l'option, et le remboursement partiel de la créance concerne les entreprises qui, au cours des cinq exercices suivant l'option, n'ont pas obtenu des excédents cumulés dépassant le déficit ayant donné lieu à l'option.

En d'autres termes, le remboursement de la créance par le Trésor concerne des entreprises qui connaissent durablement des difficultés.

Il convient par ailleurs de préciser que cette créance est inaliénable ou incessible, sauf dans le cadre des dispositions du 3 de l'article 223 G du code général des impôts (c'est à dire la cession d'une filiale à la société mère dans le cadre d'un régime de groupe) ou dans les conditions prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier (c'est-à-dire la cession à titre de garantie à un établissement de crédit selon la procédure « Dailly »).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **réduire, pour les seules entreprises en liquidation ou en redressement judiciaires, le délai de remboursement** de la créance sur le Trésor issue de l'option pour le report en arrière des déficits.

En effet, il propose que ces entreprises puissent demander le remboursement de leur créance sur le Trésor public à compter de la date du jugement « *prononçant leur mise en redressement ou liquidation judiciaire* ».

Cette mesure répondrait selon le gouvernement à deux objectifs alternatifs :

- **faciliter la poursuite de l'activité** pour les entreprises en redressement grâce un apport de trésorerie ;
- **désintéresser plus rapidement les créanciers** et simplifier les procédures en cas de liquidation judiciaire.

Pour tenir compte du caractère anticipé du remboursement de la créance, ce remboursement serait effectué sous déduction d'un intérêt, dont le taux serait celui de l'intérêt légal applicable le mois suivant la demande de l'entreprise, et qui serait calculé « *à compter du premier jour du mois suivant cette demande jusqu'au terme des cinq années suivant celle de la clôture de l'exercice au titre duquel l'option a été exercée* ».

**En d'autres termes, le montant du remboursement serait actualisé au taux de l'intérêt légal, soit 3,29 % en 2003<sup>1</sup>.**

Ces dispositions s'appliqueraient aux créances nées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, mais aussi à celles existantes à cette date.

Le coût de cette mesure est difficile à chiffrer. On peut toutefois rappeler que le montant des créances remboursables s'élevait, selon les informations transmises à votre rapporteur général, à 275,4 millions d'euros à la fin de l'an 2000 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles).

Sous les hypothèses selon lesquelles, d'une part, ce montant serait stable et, d'autre part, 5 % de ces créances seraient détenues par des entreprises en liquidation ou en redressement judiciaire, il en résulterait un coût pour l'Etat à hauteur de **13,8 millions d'euros en 2004**.

Cependant, **ce coût n'est qu'un coût de trésorerie** et, compte tenu de ce que le remboursement anticipé de la créance s'effectuerait à un montant actualisé à un taux d'intérêt équivalent au taux d'intérêt du refinancement de l'Etat à court terme, **la mesure serait neutre en régime de croisière pour les finances publiques**.

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

Il convient de rappeler que les entreprises ne parviennent que très rarement, en pratique, à mobiliser dans le cadre de la « loi Dailly » les créances sur le Trésor public issues du report en arrière de leurs déficits.

Le présent article constitue ainsi une **mesure de bons sens**, qui répond à un réel besoin des entreprises en difficulté et qui pourrait notamment constituer un « coup de pouce » extrêmement précieux pour les entreprises en redressement judiciaire.

Cela étant, la rédaction du présent article présente une **ambiguïté**. En effet, celui-ci propose que les entreprises puissent demander le remboursement de leur créance sur le Trésor public à compter de la date du jugement « *prononçant leur mise en redressement ou liquidation judiciaire* ».

---

<sup>1</sup> On peut rappeler que l'article L. 313-2 du code monétaire et financier dispose que le taux de l'intérêt légal est fixé par décret publié au début de l'année pour la durée de l'année civile et qu'il est égal à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariel des adjudications de bons du Trésor à taux fixe à treize semaines.

Or, le code de commerce réserve ce terme «prononcer» aux seuls jugements prononçant la liquidation judiciaire au cours de la période d'observation suivant l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire (cf. notamment l'article L. 621-27) et n'évoque pas de jugement prononçant le redressement d'une entreprise.

Afin de dissiper cette ambiguïté et de répondre pleinement aux intentions du gouvernement, comme au souhait exprimé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, d'ouvrir le remboursement aux entreprises le plus tôt possible dans le cadre de la procédure collective dont elles font l'objet, votre rapporteur général vous propose donc un **amendement de clarification rédactionnelle**.

Cet amendement consiste à préciser que la date à partir de laquelle le remboursement à une entreprise de sa créance est possible n'est pas la date du jugement «prononçant» leur mise en redressement ou liquidation judiciaire, mais la date du jugement ouvrant leur mise en redressement ou liquidation judiciaire, conformément à la rédaction des articles L. 621-8 et L. 622-2 du code de commerce.

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

*ARTICLE 6 ter (nouveau)*

**Coordination rédactionnelle entre la loi pour l'initiative économique et la loi relative au mécénat**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'assurer la cohérence de l'article 238 *bis* du code général des impôts en alignant le dispositif, prévu au 4 de cet article par la loi pour l'initiative économique, sur les autres dispositions du même article modifiées dans le cadre de la loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations.**

Introduit à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'accord du gouvernement, le présent article tend à assurer l'homogénéité des mécanismes prévus à l'article 238 *bis* du code général des impôts relatif au mécénat d'entreprise, tel qu'il résulte de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

Cette loi a substitué un mécanisme de réduction d'impôt à celui de déduction de charges qui existait auparavant. Il n'a pas été possible d'en tirer les conséquences en ce qui concerne le paragraphe 4 lors de l'examen de ce texte dans la mesure où la loi pour l'initiative économique, qui le modifiait par ailleurs, était encore en navette.

Tant le gouvernement que les commissions des deux assemblées ont considéré qu'il fallait procéder à une coordination *a posteriori*. C'est ce qu'a fait l'Assemblée nationale avec le présent article.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 7

### **Instauration d'une réduction de droits temporaires de 50 % pour les donations en pleine propriété consenties quel que soit l'âge du donateur**

**Commentaire : le présent article vise à augmenter temporairement, du 25 septembre 2003 au 30 juin 2005, le taux de la réduction de droits de 30 % à 50 % pour les donations consenties en pleine propriété avant les soixante-quinze ans du donateur et d'étendre cette réduction aux donations consenties après les 75 ans du donateur.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### **A. LES DONATIONS EN CHIFFRES**

Votre rapporteur général a dressé dans son rapport d'information<sup>1</sup> sur la fiscalité des mutations à titre gratuit un panorama complet des donations à partir des derniers chiffres disponibles. Il ne peut que les rappeler ici.

Les donations, dont le nombre total a atteint 511.000 en 2000, comprennent, pour plus de la moitié, des dons manuels. Les donations-partages et donations simples atteignent respectivement le nombre de 94.000 et 139.000, pour des montants par donataire compris entre 53.000 et 57.000 euros, à comparer aux 25.500 euros de moyenne pour les dons manuels. Au total, le montant moyen d'une donation est de 61.500 euros, avec des montants moyens qui vont de 25.600 euros pour les dons manuels à 57.700 euros pour les donations-partages, en passant par 68.000 euros pour les donations simples.

---

<sup>1</sup> « Successions et donations : des mutations nécessaires », rapport d'information n° 65 (2002-2003).

### Donations et de donataires

(en euros)

	nombre de donations	montant moyen d'une donation
donations-partages	94048	157683
donations simples	139150	68108
dons manuels	273390	25589
non-renseignées	4322	31477
ensemble	510910	61533

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(en euros)

	nombre de donataires	montant moyen par donataire
donations-partages	258272	57418
donations simples	179497	52799
dons manuels	273805	25551
non-renseignées	5212	26113
ensemble	716786	43860

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'âge des donateurs se répartit de façon à peu près équilibrée entre ceux qui ont moins de 65 ans, ceux qui ont entre 65 et 75 ans et ceux qui ont plus de 75 ans. Près de 159.000 donateurs, auxquels s'ajoutent 33.000 deuxièmes donateurs, ont plus de 75 ans au moment de la donation, ce qui peut témoigner de la volonté de certaines personnes de donner en l'absence même d'avantages fiscaux spécifiques mais est peut-être aussi la conséquence de la prolongation jusqu'au 30 juin 2001 de l'abattement de 30 % sur les droits de donation sans limite d'âge, c'est-à-dire au delà de 75 ans.

### Age des donateurs

	1 <sup>er</sup> donateur	2 <sup>ème</sup> Donateur
Moins de 65 ans	178 403	108 667
Entre 65 et 75 ans	173 796	84 198
Plus de 75 ans	158 711	32 963
Non renseignés		382

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## **B. LE RÉGIME RELATIF AUX TRANSMISSIONS ANTICIPÉES DE PATRIMOINE**

### **a) Une préoccupation réellement prise compte à partir de 1996**

La loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a étendu le principe d'une réduction de droits en fonction de l'âge prévue par le régime des donations-partages à l'ensemble des donations.

Les allègements de droits de mutation variaient selon l'âge du donateur et la nature juridique de la donation. La loi précitée distinguait ainsi :

- les donations-partage qui bénéficiaient d'une réduction de 35 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 25 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans ;

- les donations simples effectuées par deux parents ou l'un d'entre eux à leur enfant unique qui bénéficiaient des mêmes allègements que les donations-partage ;

- les autres donations qui bénéficiaient d'une réduction de 25 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 15 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

A titre temporaire, la loi précitée avait étendu le bénéfice des taux de réduction les plus favorables à toutes les donations consenties par une personne âgée de 65 à 75 ans. Cette disposition, qui concernait initialement les actes passés entre le 1<sup>er</sup> avril 1996 et le 31 décembre 1997, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1998 par l'article 17 de la loi de finances pour 1998 du 30 décembre 1997.

Enfin, la loi précitée instituait un abattement de 15.000 euros pour les donations de grands-parents à petits enfants.

L'article 36 de la loi de finances pour 1999 (n°98-1266 du 30 décembre 1998) a supprimé la distinction des taux d'allègement en fonction de la nature juridique des donations. Les taux étaient portés :

- à 50 % (au lieu de 35 %) lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans ;

- à 30 % (au lieu de 25 %) lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

Ces dispositions étaient applicables aux donations consenties par actes passés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1998

A l'initiative de votre commission des finances, les donations bénéficiaient, de manière temporaire, entre le 25 décembre 1998 et le 31 décembre 1999, d'une réduction de 30 % sans limite d'âge. Cette mesure a été prolongée par la loi de finances pour 2000, toujours à l'initiative de votre commission des finances, jusqu'au 31 décembre 2001.

## **b) Le régime actuel**

Aujourd'hui, le régime de l'article 790 du code général des impôts est le suivant :

La réduction de droit pour les donations est de :

- 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;
- 30 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans.

En outre, l'article 12 de la loi de finances pour 2003 a porté l'abattement de l'article 790 B du code général des impôts sur les donations consenties par les grands-parents à leurs petits enfants de 15.000 à 30.000 euros.

Enfin, la loi pour l'initiative économique du 1<sup>er</sup> août 2003 a prévu deux dispositions en faveur de la transmission anticipée d'entreprises :

- l'exonération des droits de mutation en cas de donation d'un fonds de commerce ou de clientèle à l'un ou plusieurs salariés de l'entreprise dans la limite d'une valeur de 300.000 euros ;

- la réduction de droits de mutation de 50 % de la valeur des biens transmis en pleine propriété faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation d'au moins six ans portant sur au moins 25 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose pour les donations en pleine propriété consenties entre le 25 septembre 2003 et le 30 juin 2005 une réduction de droits de 50 % sans condition d'âge.

Par rapport à la situation actuelle :

- la réduction de droit reste inchangée lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;

- la réduction de droit passe de 30 % à 50 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans ;

- il est créé une réduction de droit de 50 % lorsque le donateur a 75 ans révolus.

La réduction de droits s'applique à concurrence de la fraction transmise représentative de la pleine propriété des biens.

Cette mesure d'encouragement des donations engendrera des recettes nouvelles à hauteur de 180 millions d'euros, desquels il faut déduire 80 millions d'euros correspondant à la réduction de droits qui sera pratiquée, soit un gain net pour le budget de l'Etat de 100 millions d'euros.

Il s'agit donc d'une mesure d'appel particulièrement efficace.

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

Votre commission ne peut qu'être favorable à la réintroduction d'un dispositif incitatif pour les donations qu'elle a elle-même, lors de l'examen de la loi de finances pour 1996, contribué à instituer.

Elle constate que cette mesure ne dispense pas d'un réexamen du barème et des taux qui s'appliquent aux droits de mutations à titre gratuit.

Votre rapporteur général rappelle ainsi la proposition de barème contenue dans son rapport d'information précité.

**Récapitulation du tarif proposé dans le rapport d'information**  
*« Successions et donations : des mutations nécessaires »*

<b>Fractions de part nette taxable</b>	<b>Taux</b>
<b>Époux</b>	
N'excédant pas 150.000 euros	0%
Comprise entre 150.000 euros et 719.000 euros	10%
Comprise entre 720.000 euros et 2.160.000 euros	20%
Au-delà de 2.160.000 euros	30%
<b>Ligne directe</b>	
N'excédant pas 100.000 euros	0%
Comprise entre 100.000 euros et 2.160.000 euros	20%
Au-delà de 2.160.000 euros	30%
<b>Frères et sœurs</b>	
N'excédant pas 20.000 euros	0%
Au-delà de 20.000 euros	30%
<b>Partenaires à un PACS</b>	
N'excédant pas 50.000 euros	0%
Au-delà de 50.000 euros	30%
<b>Parents jusqu'au 4<sup>ème</sup> degré</b>	
N'excédant pas 20.000 euros	0%
Au-delà de 20.000 euros	40%
<b>Non-parents</b>	
N'excédant pas 10.000 euros	0%
Au-delà de 10.000 euros	50%

Le coût de l'adoption du barème ci-dessus serait de 2,6 milliards d'euros au titre des successions et de 1 milliard d'euros au titre des donations, soit un total de 3,6 milliards d'euros.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 8

### **Revalorisation du barème de l'usufruit et extension aux mutations à titre onéreux**

**Commentaire : le présent article vise à actualiser le barème de l'usufruit et de la nue-propiété pour les mutations à titre gratuit et étend ce barème aux mutations à titre onéreux. Il limite les réductions de droits sur les donations en nue-propiété.**

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

Le droit de propriété d'un bien se caractérise par l'addition, d'une part, du droit de jouir du bien, lui-même constitué par le droit d'usage (*usus*) et du droit de recevoir les revenus (*fructus*) et d'autre part, du droit de disposer du bien (*abusus*). Le démembrement du droit de propriété consiste à attribuer le droit de jouissance du bien à une personne, l'usufruitier, et le droit d'en disposer à une autre, le nu-propiétaire. Le démembrement résulte tantôt d'une cession à titre onéreux (le propriétaire cède l'usufruit à un tiers), tantôt d'une transmission à titre gratuit à la suite d'une donation ou d'une succession.

La distinction est souvent utilisée pour préparer une succession dans la mesure où, lors de la donation d'un bien avec réserve d'usufruit, l'assiette des droits de succession, acquittés au moment de la donation, est réduite à la valeur de la nue-propiété.

Les biens démembrés peuvent tout aussi bien être des valeurs mobilières qu'immobilières.

#### **A. UN BARÈME DE L'USUFRUIT QUI DATE DE 1901**

L'utilisation du démembrement du droit de propriété dans ses stratégies patrimoniales nécessite une évaluation précise des droits démembrés. Cette évaluation peut être réalisée de manière forfaitaire, à l'aide d'un barème qui détermine la valeur respective de l'usufruit et de la nue-propiété en fonction de l'âge de l'usufruitier et du rendement des biens détenus en usufruit.

L'article 762 du code général des impôts, créé par l'article 13 de la loi du 25 février 1901 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1901 et jamais modifié depuis, définit un barème fondé sur les tables d'espérance de vie de 1898-1903 et évalue le taux d'actualisation des biens détenus en usufruit à 1,5 %, alors qu'actuellement le taux retenu habituellement est de 3 %.

**Barème de l'usufruit de l'actuel article 762 du code général des impôts**

<b>Age de l'usufruitier</b>	<b>Valeur de l'usufruit</b>	<b>Valeur de la nue-propriété</b>
Moins de :		
20 ans révolus	70 %	30 %
30 ans révolus	60 %	40 %
40 ans révolus	50 %	50 %
50 ans révolus	40 %	60 %
60 ans révolus	30 %	70 %
70 ans révolus	20 %	80 %
Plus de 70 ans révolus	10 %	90 %

Les hypothèses d'espérance de vie qui sous-tendent ce barème datent de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : 46 ans pour les hommes ; 49 ans pour les femmes.

En cas d'usufruit à durée fixe, celui-ci est évalué forfaitairement, à deux dixièmes de la valeur de la pleine-propriété par période de dix ans sans égard à l'âge de l'usufruitier. Selon les analyses actuarielles, cette règle correspond à un taux d'actualisation de 2,3 %.

### ***B. LE CAS PARTICULIER DES MUTATIONS À TITRE ONÉREUX***

Le barème de l'article 762 du code général des impôts ne s'applique pas aux mutations démembrées réalisées à titre onéreux (vente, apport).

Pour ces opérations, conformément à l'article 669 du code général des impôts qui considère que la valeur de la nue-propriété et de l'usufruit «*est déterminée par le prix exprimé, en y ajoutant les charges en capital*», les professionnels calculent une valeur économique de l'usufruit, qui diffère fréquemment de l'évaluation des services fiscaux. Ceux-ci en effet, en vertu de l'article 17 du livre des procédures fiscales, peuvent «*rectifier le prix ou l'évaluation d'un bien ayant servi de base à la perception d'une évaluation lorsque ce prix ou cette évaluation paraît inférieur à la valeur vénale réelle des biens transmis*».

La situation actuelle est facteur de contentieux et renchérit les coûts de conseil juridique. La responsabilité des professionnels peut d'ailleurs être mise en cause à cette occasion.

### **C. LES RÉDUCTIONS DE DROIT SOUS CONDITION D'ÂGE**

L'article 790 du code général des impôts dispose que, après application des abattements et des droits de mutation, les donations bénéficient d'une réduction de droit supplémentaires de 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de soixante-cinq ans et de 30 % lorsque le donateur a soixante-cinq ans révolus et moins de soixante-quinze ans.

Ce dispositif constitue une incitation à la transmission anticipée de patrimoine qui vient compléter les possibilités offertes en cas de donations démembrées.

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

Votre rapporteur général a proposé à de multiples reprises l'actualisation du barème au cours des débats sur les projets de loi de finances de la précédente législature. A l'occasion du débat de l'un de ces amendements, le secrétaire d'État au budget<sup>1</sup> avait reconnu en 1999 qu'il était *« légitime de s'interroger sur l'adéquation de ce barème instauré au début de ce siècle au regard de deux évidences : le rendement des actifs patrimoniaux a changé et l'allongement de la durée de vie humaine a modifié les tables de mortalité : nous gagnons un trimestre d'espérance de vie par an. Les données ne sont donc plus ce qu'elles étaient en 1903, et c'est la raison pour laquelle je suis favorable à engager une réflexion de fond afin d'examiner dans leur globalité les difficultés que pose l'application de l'article 762 du code général des impôts »*.

Dans son rapport d'information sur les successions et donations de décembre 2002<sup>2</sup>, votre rapporteur général estimait qu'il convenait de *« régler un problème objectif qui perturbe les transmissions tant des entreprises que des patrimoines non professionnels »*.

---

<sup>1</sup> Séance du 30 novembre 1999.

<sup>2</sup> « Succession et donations : des mutations nécessaires », rapport d'information n° 65 (2002-2003).

La surestimation artificielle de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit (en l'occurrence la nue-propiété) entraîne une sur-imposition des transmissions de patrimoine avec réserve d'usufruit par rapport à la valeur économique du bien transmis. Il en est de même de l'usufruit à durée fixe, mais la sur-estimation de la nue-propiété par rapport à sa valeur économique est toutefois moins significative.

**A. UN BARÈME ACTUALISÉ ET COMMUN AUX MUTATIONS À TITRE GRATUIT ET ONÉREUX**

Le barème proposé par le présent article est issu des réflexions d'un spécialiste d'évaluation des biens viagers, M. Daubry. Il est fondé sur la table de mortalité de l'INSEE de 1996/1998 et repose sur l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 3 % qui constitue l'hypothèse médiane généralement retenue par les économistes. Il va ainsi dans le sens d'une plus grande neutralité fiscale en matière de donations et de successions en rapprochant la valeur légale de l'usufruit de sa valeur économique. Son évolution est linéaire par tranches de dix ans.

**Nouveau barème de l'usufruit**

Age de l'usufruitier	Valeur	
	USUFRUIT	NUE-PROPRIÉTÉ
moins de :		
21 ans révolus	90 %	10 %
31 ans révolus	80 %	20 %
41 ans révolus	70 %	30 %
51 ans révolus	60 %	40 %
61 ans révolus	50 %	50 %
71 ans révolus	40 %	60 %
81 ans révolus	30 %	70 %
91 ans révolus	20 %	80 %
plus de 91 ans révolus	10 %	90 %

Le présent article propose également l'unification de la valeur de l'usufruit, qu'il soit transmis à titre gratuit ou à titre onéreux. Cette mesure de simplification, qui est rendue possible par l'application d'un barème conforme aux réalités économiques, évitera à l'avenir les différends avec les services des impôts.

**L'actualisation du barème représente un coût annuel de 135 millions d'euros.**

***B. LA LIMITATION DE L'AVANTAGE PROCURÉ PAR UNE TRANSMISSION ANTICIPÉE DE PATRIMOINE POUR LES DONATIONS DÉMEMBRÉES***

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 790 du code général des impôts qui distingue, pour les transmissions anticipées de patrimoine avant soixante-quinze ans, les donations en pleine propriété des donations démembrées.

Les donations en pleine propriété bénéficieraient toujours de la réduction de droit supplémentaires de 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de soixante-cinq ans et de 30 % lorsque le donateur a soixante-cinq ans révolus et moins de soixante-quinze ans.

En revanche, les donations démembrées verraient leurs réductions de droits ramenées à 35 % lorsque le donateur est âgé de moins de soixante-cinq ans et à 10 % lorsque le donateur a soixante-cinq ans révolus et moins de soixante-quinze ans.

Cette diminution des avantages consentis aux donations démembrées, conforme à la politique du gouvernement de favoriser les donations en pleine-propriété qui, seules correspondent à un véritable dessaisissement de propriété et à une réelle transmission de patrimoine, permet de réduire le coût global de la réforme de 35 millions d'euros. Compte-tenu de la modernisation du barème de l'usufruit, elle n'a pas pour effet d'augmenter la pression fiscale sur les donations démembrées.

Le coût net de la réforme s'établirait à 100 millions d'euros.

**III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, sur l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement de précision qui rend applicable la disposition de l'article 790 du code général des impôts modifié (limitation des réductions de droits pour les donations en nue-propriété) aux donations consenties avec réserve du droit d'usage, ou d'habilitation.

## IV. LA POSITION VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. LA RÉVISION DU BARÈME

Dans son rapport précité sur les droits de mutation, votre rapporteur général avait déjà proposé un nouveau barème de l'usufruit. Ce barème variait par tranches de cinq ans, contre des tranches de dix ans dans le dispositif proposé. En proposant des tranches de cinq ans, ce barème avait le mérite de fixer de manière plus fine les valeurs.

Selon les analyses de la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le taux d'actualisation implicite sur lequel repose ce barème est de 2,6 %, légèrement en deçà des hypothèses médianes habituellement retenues par les économistes. Le taux est donc légèrement moins favorable que celui proposé dans le présent article. **Votre rapporteur général en prend acte et salue l'actualisation d'un barème intouché durant plus de cent ans, dans une matière où les données démographiques sont pourtant primordiales.**

**Le barème de l'usufruit proposé par le rapport d'information de la commission des finances sur les droits de mutation**

Age de l'usufruitier	Valeur	
	USUFRUIT	NUE-PROPRIÉTÉ
moins de 25 ans	80	20
de 25 ans à moins de 30	75	25
de 30 ans à moins de 35	70	30
de 35 ans à moins de 40	65	35
de 40 ans à moins de 45	60	40
de 45 ans à moins de 50	55	45
de 50 ans à moins de 55	50	50
de 55 ans à moins de 60	45	55
de 60 ans à moins de 65	40	60
de 65 ans à moins de 70	35	65
de 70 ans à moins de 75	30	70
de 75 ans à moins de 80	25	75
de 80 ans à moins de 85	20	80
de 85 ans à moins de 90	15	85
de 90 ans à moins de 95	10	90
plus de 95 ans révolus	5	95

Source : « Successions et donations : des mutations nécessaires ; rapport d'information n° 65, Sénat (2002-2003) »

**B. LA LIMITATION DE L'AVANTAGE PROCURÉ PAR UNE TRANSMISSION ANTICIPÉE DE PATRIMOINE POUR LES DONATIONS DÉMEMBRÉES**

Votre rapporteur général a par ailleurs étudié les **conséquences résultant, pour les donations en nue-propiété, de la limitation de la réduction de droits pour les biens transmis avant l'âge de soixante-quinze ans**. Dans son rapport d'information précité, il écrivait que « *le régime fiscal propre au démembrement doit être maintenu. Il n'est ainsi pas question de revenir sur la non-taxation de la réunion de l'usufruit à la nue-propiété. En revanche, il paraît effectivement légitime de donner des avantages plus importants aux donations portant sur l'ensemble des droits de propriété attachés aux biens* ».

Par ailleurs, dans sa décision n° 2003-477 sur le projet de loi pour l'initiative économique, le Conseil constitutionnel a conforté cette analyse : sur l'article 43 relatif à la transmission d'entreprise qui étend aux seules donations en pleine-propiété le dispositif d'exonération de 50 % des droits qui existe en matière des droits de succession (dispositif Gattaz-Migaud), il rejette les arguments des députés requérants sur le fondement de plusieurs critères, dont le fait que le législateur « *a subordonné l'extension aux donations de l'avantage fiscal prévu en cas de succession à une transmission en pleine propriété des actions ou des biens de l'entreprise* ».

**Il constate surtout que les contribuables concernés ne seront pas lésés.**

**Age du donateur = 59 ans**

*Taux effectif d'imposition (en %)*

Valeur en pleine propriété du bien transmis	Situation actuelle		Situation nouvelle <i>Nue propriété = Barème Daubry + réduction d'impôt 35 %</i>
	Pleine propriété = réduction d'impôt 50 %	Nue propriété = 762 + réduction d'impôt 50 %	
50.000	8.30	5.30	4.29
100.000	9.15	6.15	5.40
500.000	9.83	6.83	6.28
1.000.000	12.69	7.82	6.39
5.000.000	18.19	12.19	10.64
15.000.000	19.40	13.40	12.21

**Age du donateur = 64 ans**

*Taux effectif d'imposition (en %)*

Valeur en pleine propriété du bien transmis	Situation actuelle		Situation nouvelle <i>Nue propriété = Barème Daubry + réduction d'impôt 35 %</i>
	Pleine propriété = réduction d'impôt 50 %	Nue propriété = 762 + réduction d'impôt 50 %	
50.000	8.30	6.30	5.59
100.000	9.15	7.15	6.70
500.000	9.83	7.83	7.58
1.000.000	<b>12.69</b>	9.32	8.21
5.000.000	<b>18.19</b>	14.19	13.24
15.000.000	<b>19.40</b>	15.40	14.81

**Age du donateur = 69 ans**

*Taux effectif d'imposition (en %)*

Valeur en pleine propriété du bien transmis	Situation actuelle		Situation nouvelle <i>Nue propriété = Barème Daubry + réduction d'impôt 10 %</i>
	<b>Pleine propriété = réduction d'impôt 30 %</b>	Nue propriété = 762 + réduction d'impôt 30 %	
50.000	<b>11.62</b>	8.82	7.74
100.000	<b>12.81</b>	10.01	9.27
500.000	<b>13.76</b>	10.96	10.49
1.000.000	<b>17.77</b>	13.04	11.37
5.000.000	<b>25.46</b>	19.86	18.34
15.000.000	<b>27.15</b>	21.55	20.51

**Age du donateur = 74 ans**

*Taux effectif d'imposition (en %)*

Valeur en pleine propriété du bien transmis	Situation actuelle		Situation nouvelle <i>Nue propriété = Barème Daubry + réduction d'impôt 10 %</i>
	<b>Pleine propriété = réduction d'impôt 30 %</b>	Nue propriété = 762 + réduction d'impôt 30 %	
50.000	<b>11.62</b>	10.22	9.54
100.000	<b>12.81</b>	11.41	11.07
500.000	<b>13.76</b>	12.36	12.29
1.000.000	<b>17.77</b>	15.32	14.07
5.000.000	<b>25.46</b>	22.66	21.94
15.000.000	<b>27.15</b>	24.35	24.11

**Dans tous les cas, la situation nouvelle créée par le présent article sera plus favorable que la situation actuelle pour les donations démembrées.** Les droits acquittés en cas de donation en nue-propiété restent sensiblement inférieurs à ceux acquittés pour une donation en pleine-propiété.

**C. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME POUR LE CONJOINT SURVIVANT**

En revanche, votre rapporteur général soulignait dans son rapport d'information précité que la mesure augmentait le patrimoine taxable des conjoints survivants et envisageait de doubler en conséquence l'abattement consenti au conjoint survivant. Pour les patrimoines les plus importants, l'impact peut en effet être sensible.

**Incidence sur la taxation du conjoint survivant qui, en présence d'enfants, a opté pour la totalité de la succession en usufruit (nouveau barème)<sup>1</sup>**

(en euros)

Patrimoine commun du couple	506.600	900.000	1.520.000	2.000.0000
Législation actuelle : montant de l'impôt acquitté	Néant	Néant	Seuil de taxation	2.470
<b>Présent article : montant de l'impôt acquitté</b>	<b>Seuil de taxation</b>	<b>9.170</b>	<b>27.700</b>	<b>42.170</b>

---

<sup>1</sup> Simulation effectuée en prenant comme hypothèse un conjoint survivant âgé de 78 ans, âge moyen auquel le conjoint survivant hérite.

**Il paraît donc impossible de réaliser la réforme du barème de l'usufruit sans prendre en considération les difficultés aujourd'hui rencontrées par le conjoint survivant.** Pour initier le mouvement d'une revalorisation franche des abattements consentis en matière de succession, avant une **révision profonde des barèmes**, plus soucieuse des perspectives économiques liées au vieillissement de la population et qui seule serait susceptible de limiter réellement l'incidence de la réforme de l'usufruit sur les conjoints survivants dont le patrimoine est le plus élevé, votre rapporteur général vous propose un **amendement** ajoutant au présent article un nouveau paragraphe, modifiant l'article 779 du code général des impôts et **portant l'abattement du conjoint survivant de 76.000 euros à 100.000 euros**<sup>1</sup>. Le coût de cette mesure est inférieur à 80 millions d'euros.

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

---

<sup>1</sup> Ceci aurait pour effet dans le cas présenté par le tableau ci-dessus de rehausser le seuil de taxation à 666.000 euros. Un abattement de 150.000 euros aurait pour effet de rehausser le seuil de taxation dans l'exemple ci-dessus à 1.000.000 d'euros.

## ARTICLE 9

### **Dispense du dépôt de déclaration et du paiement des droits pour les successions de faible importance**

**Commentaire : le présent article vise à dispenser du dépôt d'une déclaration de succession et du paiement des droits les héritiers en ligne directe et le conjoint survivant lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 10.000 euros et les autres héritiers lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 3.000 euros.**

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

Sur 538.000 décès chaque année, seuls 360.000 donnent lieu à dépôt d'une déclaration de succession et 150.000 à 180.000 au paiement de droits. Les héritiers des successions les plus modestes omettent souvent de déclarer une succession de toute façon non imposable.

Pourtant, l'article 800 du code général des impôts impose le dépôt d'une déclaration de succession quel qu'en soit le montant, « *sur une formule imprimée fournie gratuitement par l'administration* ». La déclaration doit être établie en double exemplaire lorsque l'actif brut successoral atteint 760 euros.

Les instructions de l'administration fiscale prévoient une tolérance dans les cas où il n'existe aucun bien dans la succession et, pour les héritiers en ligne directe ou le conjoint survivant, lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 1.500 euros.

Il y a donc un écart entre les exigences de l'article 800 du code général des impôts, la tolérance administrative et la pratique des héritiers qui prennent en compte, pour juger de l'opportunité d'une déclaration de succession qui leur paraît une formalité supplémentaire contraignante dans un moment par nature difficile, celui du décès d'un proche, les abattements dont ils sont susceptibles de bénéficier. Cet écart est source d'insécurité juridique pour les contribuables, qui, ne déposant pas leur déclaration de succession, prennent le risque d'une vérification fiscale alors qu'ils sont, par le jeu des abattements, non imposables.

### Les abattements sur successions

(en euros)

Époux	76.000
Partenaires à un PACS	57.000
Enfants	46.000
Frères et sœurs, parents éloignés ou non-parents	1.500
Handicapés physiques	46.000

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé est un dispositif de simplification administrative.

Il dispense de déclaration de succession les héritiers en ligne directe et le conjoint survivant du défunt lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 10.000 euros. Les autres héritiers seraient dispensés de déclaration lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 3.000 euros.

En conséquence, ces contribuables seraient évidemment exonérés de droits de mutation.

Le dispositif devrait entrer en vigueur pour les successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La mesure a un coût de 2 millions d'euros : certains contribuables ayant effectué des donations afin de réduire leur actif brut successoral et qui auraient dû, dans certains cas (donations tardives par exemple), réintégrer celles-ci dans la base imposable de la succession, seront désormais mécaniquement exonérés, car dispensés de déclaration, en-dessous de 1.500 ou 3.000 euros, selon leur situation.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

22.000 successions seront directement concernées par le dispositif. Pour celles-ci, la simplification était indéniablement utile.

Si cette disposition, comme celle introduisant une réduction de 50 % des droits sur les donations jusqu'au 30 juin 2005, prévue à l'article 7 du présent projet de loi de finances, et celle relative à la réforme du barème de l'usufruit prévue à l'article 8 du même projet, est assurément positive, aucune

réforme d'ensemble de la fiscalité du patrimoine, et donc en l'occurrence des droits de mutation, n'est prévue dans le présent projet de loi de finances pour 2004.

Devant le Sénat, au cours de la séance publique du 25 novembre 2002, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, indiquait *« qu'il n'était absolument pas dans ses intentions d'é luder l'importante question de la fiscalité du patrimoine, qui est un des éléments clés de l'attractivité du territoire français. C'est en effet le rempart idéal pour éviter les délocalisations qui menacent et pénalisent l'emploi sur notre territoire »*. Il précisait : *« s'agissant de la fiscalité du patrimoine, j'ai décidé d'engager, dès le premier trimestre de 2003, un travail d'ensemble très approfondi - auquel je convie par avance votre commission des finances - afin que nous soyons prêts pour la prochaine loi de finances »*.

Pour des raisons budgétaires compréhensibles, le gouvernement n'a pas été en mesure de proposer cette réflexion d'ensemble pour 2004. Votre rapporteur général prend donc date pour 2005 afin que soient menées les réformes nécessaires pour mieux favoriser les transmissions de patrimoine entre générations dont, au premier chef, les transmissions du patrimoine économique et du pouvoir de décision en gestion qui lui est attaché.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9*

**Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à actualiser le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en fonction du taux prévisible de la hausse des prix hors tabacs en 2003, soit + 1,7 %.**

**I. LE DISPOSITIF ACTUEL**

Parmi les pays de l'Union européenne, seuls l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg et la Suède perçoivent chaque année un impôt national sur la fortune. Le Danemark et l'Allemagne ont supprimé cet impôt respectivement en 1996 et 1997. Il a en a été de même aux Pays-Bas en 2001.

L'impôt sur la fortune constitue donc à l'échelle européenne une survivance que l'on pourrait qualifier « d'archaïsme fiscal ». La France se distingue par une situation originale : non seulement elle n'a pas supprimé cet impôt, mais elle l'a alourdi au cours des dernières années.

Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 1999, a été créé une nouvelle tranche marginale, pour les patrimoines supérieurs à 15 millions d'euros, fixée à 1,8 %. La majoration spéciale de 10 % votée en loi de finances rectificative pour 1995 a été intégrée dans la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune.

De plus, **contrairement au barème de l'impôt sur le revenu qui est actualisé chaque année en fonction de l'inflation, la dernière actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune est intervenue dans la loi de finances pour 1996. Certes, les projets de loi de finances pour 1998, 2000, 2001 et 2002 contenaient chacun un article en ce sens.** Mais cet article était systématiquement rejeté par l'Assemblée nationale lors de son examen de la première partie du projet de loi de finances. Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, en prônait alors le rétablissement afin de revenir au texte initial du gouvernement, sans être suivi cependant.

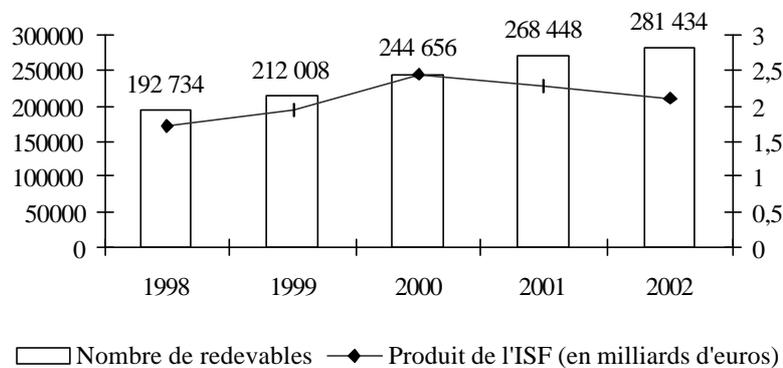
Le surcoût qui résulte de cette non-actualisation du barème pour les contribuables assujettis à l'ISF<sup>1</sup> est au minimum de 210 millions d'euros, auquel il faut ajouter pour ceux qui relèvent de la tranche marginale d'imposition à 1,8 % 30,5 millions d'euros.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La non-actualisation du barème en fonction de l'inflation durant sept années aura représenté ainsi un **prélèvement rampant de 210 millions d'euros**. S'abstenir de l'actualiser pour 2004 conduirait mécaniquement à décider d'alourdir le prélèvement au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune en proportion du taux d'inflation.

La non-actualisation du barème a eu en effet pour résultat mécanique d'abaisser le seuil de taxation à l'impôt de solidarité sur la fortune de plus de 10 % en euros constants. Il n'est donc pas étonnant de constater que le nombre de redevables à l'ISF croît avec régularité depuis 1966 alors que le produit de cet impôt ne suit pas la même tendance.

Evolution du nombre de redevables et du produit de l'ISF



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**Estimant que l'éventualité d'une nouvelle hausse de l'ISF n'est pas envisageable, le présent article additionnel tend à actualiser le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du taux de la hausse des prix hors tabacs en 2003, soit + 1,7 %.**

<sup>1</sup> L'actualisation du barème est évaluée pour une année à environ 30 millions d'euros. 7 exercices sans actualisation du barème aboutissent donc à un alourdissement au minimum de la fiscalité d'environ 210 millions d'euros.

**La nécessité de cette disposition est reconnue très largement, à gauche comme à droite.**

D'abord, nos collègues sénateurs Denis Badré et André Ferrand ont enquêté sur les questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises. Dans le rapport<sup>1</sup> qu'ils ont rendu public en juin 2001, ils soulignent le rôle de l'ISF en tant que facteur déclenchant de l'expatriation et plaident pour un impôt de solidarité sur la fortune moins confiscatoire.

Ensuite, notre collègue député Michel Charzat a été chargé par le Premier ministre de l'époque, M. Lionel Jospin, de mener une mission sur l'attractivité du territoire français. Dans son rapport<sup>2</sup>, il insiste sur la nécessité de réformer l'ISF afin qu' « *il ne soit pas considéré comme une sanction de la réussite, mais comme une juste contribution aux efforts de solidarité du modèle français* ».

A propos de la non-actualisation du barème de l'ISF, il constate d'ailleurs :

*« Alors que l'ensemble des barèmes des impositions sur le revenu fait l'objet d'actualisation à chaque loi de finances, il importe que cette dernière prévoie enfin une actualisation du barème de l'ISF. L'absence d'actualisation du barème depuis quatre ans a des effets psychologiques négatifs bien supérieurs à l'impact financier réel de cette mesure. De plus la création d'une nouvelle tranche taxable à 1,8 % a déjà renforcé la progressivité de l'impôt sur le patrimoine.*

*« Il semblerait raisonnable, pour faciliter le consentement à cet impôt, que l'ISF cesse d'être traité différemment des autres impositions et de veiller à ce que son barème soit désormais relevé annuellement en proportion de la hausse des prix. A cet égard, le passage effectif à l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 2002 doit être mis à profit pour permettre un relèvement des seuils et compenser l'absence d'indexation pendant quatre ans ».*

Dans un interview de janvier 2002 au Figaro, notre collègue député Didier Migaud, à l'époque rapporteur général du budget, reconnaissait d'ailleurs qu'il fallait « *rendre l'ISF supportable* ».

Le 25 novembre 2002, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, M. Alain Lambert, soulignait en séance publique devant le Sénat que : « *les défauts de notre système fiscal sont bien connus. Ils révèlent, s'agissant notamment de l'ISF, une conception trop punitive de notre fiscalité, qui pourrait s'avérer mortelle dans un univers où les bases de l'impôt sont de plus en plus mobiles, et qui risque de nuire au rendement et à l'efficacité de*

---

<sup>1</sup> Denis Badré et André Ferrand : « Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises », n° 386, 2000-2001.

<sup>2</sup> Michel Charzat : Rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire français, juillet 2001.

*nos prélèvements. Ces défauts, ce sont, en particulier, une progressivité excessive et un empilement d'impôts sur une même assiette, notamment en ce qui concerne le patrimoine. Le renforcement de la compétitivité fiscale de la France doit donc être un objectif national, transcendant les clivages traditionnels ».*

Poursuivant ses propos, il partageait les préoccupations exprimées par le présent article additionnel, *« je vous donne la confirmation que vous souhaitez entendre : à l'evidence, le Gouvernement n'a pas la volonté d'alourdir l'ISF. Cela étant, il est vrai que la non-actualisation du barème aboutit à un léger accroissement de l'ISF, ce qui est sans doute regrettable. Il est cependant probable que, l'immense majorité des contribuables assujettis à l'ISF étant également redevable de l'impôt sur le revenu, elle aura perçu dans la baisse de ce dernier la volonté du Gouvernement d'agir vite et efficacement en matière de baisse des prélèvements. C'est ce qui me conduit - mais je reconnais ne pas avoir d'autres arguments, monsieur le rapporteur général - à vous dire qu'un effort a été fait dans ce sens. Il a été fait au titre de l'impôt sur le revenu. J'espère que les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune verront dans la baisse de l'impôt sur le revenu un signe d'encouragement pour attendre l'année prochaine, lorsque nous mettrons en oeuvre ensemble une réforme de la fiscalité du patrimoine ».*

Si, pour des raisons budgétaires compréhensibles, le gouvernement n'a pas été en mesure de proposer dans le projet de loi de finances pour 2004 la grande réforme du patrimoine que des préoccupations en matière d'attractivité du territoire et de renouvellement des générations rendent urgentes, il ne pourra que refuser, comme le refuse le présent article, un alourdissement de la fiscalité du patrimoine, à travers une augmentation, en euros constant, de 1,7 % du barème de l'ISF.

Le coût de ce refus est raisonnable : 30 millions d'euros. Il constitue sans doute un prix modique pour donner enfin un signal à des contribuables qui demeurent tentés par une délocalisation de leurs capitaux.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

### **Rétablissement du plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à rétablir le plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune.**

#### **I. L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE PLAFONNEMENT DE LA COTISATION DE L'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE**

La loi de finances pour 1989 avait introduit un plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour éviter que cet impôt n'excède les revenus perçus au cours de l'année. En effet, lorsque l'impôt sur les grandes fortunes avait été créé par la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981), il avait été constaté que, tel qu'il était alors conçu, il pouvait conduire un contribuable à devoir aliéner une partie de son patrimoine pour acquitter l'impôt.

Afin de mettre un terme à cette situation, il avait été décidé que le montant de l'impôt global dû au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du prélèvement libératoire ne devait pas dépasser 70 % du revenu annuel global. Le taux de plafonnement avait été porté à 85 % par la loi de finances pour 1991.

Toutefois, l'article 5 de la loi de finances pour 1996 a limité les effets du mécanisme de plafonnement de la cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du revenu disponible. Celui-ci ne peut désormais aboutir à une réduction de l'impôt supérieure à la moitié du montant de l'impôt normalement dû ou à 10.970 euros<sup>1</sup>. Le mécanisme de plafonnement est donc limité pour les redevables dont le patrimoine taxable excède, au jour du fait générateur de l'impôt, la limite supérieure de la 3<sup>ème</sup> tranche du barème de l'ISF, soit 2.300.000 euros en 2002.

4.163 redevables à l'ISF ont été plafonnés au titre de l'exercice 2002, contre 3.508 l'année précédente, soit une hausse de 18,7 %. **Ces contribuables ont, pour 24 % d'entre eux, acquitté une cotisation à l'ISF supérieure à leurs revenus de 2001.**

---

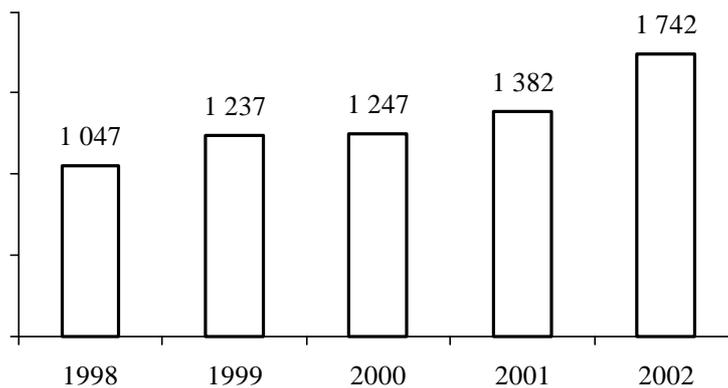
<sup>1</sup> Il s'agit du montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.

**Nombre de redevables plafonnés en 2002**

Tranche imposable	Nombre de contribuables plafonnés
<1.160.000	240
1.160.000 à 2.300.000	558
2.300.000 à 3.600.000	546
3.600.000 à 6.900.000	938
6.900.000 à 15.000.000	1.129
>15.000.000	752
<b>Total</b>	<b>4.163</b>

Le nombre de contribuables qui voient leur plafonnement limité par les effets de l'article 5 de la loi de finances pour 1996 est en forte hausse, de 26 %, par rapport à 2001. Leur nombre s'élève à 1.742.

**Evolution du nombre de redevables à l'ISF dont le plafonnement est plafonné depuis 1998**



## **II. LE RÉTABLISSEMENT DU PLAFONNEMENT DE LA COTISATION DE L'ISF : UNE URGENCE RECONNUE PAR TOUS**

Depuis l'examen du projet de loi de finances pour 1997, votre commission des finances propose chaque année un amendement visant à supprimer la limitation du plafonnement de la cotisation. En effet, les craintes qu'elle avait émises lors de l'instauration du plafonnement, à savoir le risque de délocalisation des fortunes françaises, se sont révélées fondées.

Dans son rapport préparatoire au débat sur les prélèvements obligatoires tenu au Sénat le 12 novembre 2003<sup>1</sup>, votre rapporteur général développe l'analyse, à partir de chiffres obtenus à la direction générale des impôts, qu'il a présentée en séance publique le 27 mars dernier, selon laquelle l'ISF aura fait perdre à l'économie française, en cinq ans, 11 milliards d'euros de capitaux. L'étude réalisée sur le fondement des éléments fournis par la direction générale des impôts montre que les délocalisations concernent plus particulièrement les redevables à l'ISF au patrimoine élevé.

### **Deux rapports parlementaires se sont également prononcés en faveur du rétablissement du plafonnement de l'ISF.**

D'abord, nos collègues sénateurs Denis Badré et André Ferrand ont enquêté sur les questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises. Dans le rapport<sup>2</sup> qu'ils ont rendu public en juin 2001, ils soulignent le rôle d'accélérateur des départs joués par le « plafonnement du plafonnement » de la cotisation instaurée par la loi de finances pour 1996.

Ensuite, notre collègue député Michel Charzat a été chargé par le Premier ministre de l'époque, M. Lionel Jospin, de mener une mission sur l'attractivité du territoire français. Dans son rapport<sup>3</sup>, il insiste sur la nécessité de revenir à la règle du plafonnement de l'ISF antérieure à 1996.

Il écrit ainsi : « *En terme d'attractivité et de maintien en France des centres de gravité des entreprises, cette mesure est l'une des causes les plus souvent citées pour expliquer la délocalisation des patrimoines et des personnes. Cela vaut particulièrement pour des créateurs d'entreprises à forte croissance, rapidement exclus de l'exonération au titre de l'outil de travail du fait de la dilution rapide de leur participation, mais qui se retrouvent avec des liquidités faibles face à un actif composé de titres non réalisables dans l'immédiat, et dont la valeur est extrêmement fluctuante. La réforme de l'ISF effectuée dans la loi de finances pour 1999 n'a fait qu'accroître l'acuité du problème. [...]* »

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 55 (2003-2004).

<sup>2</sup> Denis Badré et André Ferrand : « Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises », n° 386 (2000-2001).

<sup>3</sup> Michel Charzat : rapport au Premier ministre sur l'attractivité du territoire français, juillet 2001.

*« Dans ces conditions, le mécanisme mis en place en 1996 apparaît générateur d'effets pervers nuisibles à l'emploi et à la croissance [...]. Il apparaît donc souhaitable de supprimer purement et simplement le mécanisme de « plafonnement du plafonnement ».*

Votre rapporteur général tient à souligner que c'est précisément pour des raisons tenant à l'absence d'un plafonnement raisonnable de l'impôt sur la fortune allemand que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé le dispositif de cet impôt, pourtant fort ancien, inconstitutionnel. **Elle a en effet considéré que l'impôt, compris comme l'addition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, ne devait pas dépasser 50 % du revenu annuel.**

En l'absence d'accord entre la majorité du Bundestag et la majorité du Bundesrat pour instituer un mécanisme de plafonnement, la déclaration d'inconstitutionnalité de la Cour de Karlsruhe a conduit à interdire aux services fiscaux allemands de percevoir l'impôt sur la fortune à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Il paraît probable que, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme aura à se prononcer, ce qui sera fait tôt ou tard, sur l'impôt de solidarité sur la fortune français, elle prendra en considération les mécanismes de plafonnement. Elle jugera alors sans doute le plafond de 85 % contraire au droit de propriété et déclarera objectivement confiscatoire le mécanisme de plafonnement du plafonnement.

Plutôt que d'attendre une décision jurisprudentielle européenne, votre commission des finances vous propose de supprimer l'anomalie fiscale la plus marquée, le plafonnement du plafonnement, qui constitue un mécanisme aux nombreux effets pervers reconnus et nuit considérablement à l'attractivité fiscale de notre pays.

Le coût de cette mesure s'élève à 130 millions d'euros.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

### **Exonération d'impôt de solidarité sur la fortune, à hauteur de la moitié de leur valeur, des titres et parts de sociétés détenues par leurs salariés**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) les titres et parts de sociétés détenus par les salariés détenant un contrat à durée indéterminée de plus de trois ans dans leur entreprise, à hauteur de la moitié de leur valeur.**

#### **I. LE CONTEXTE ACTUEL**

Alors que certains cadres exercent des fonctions dirigeantes proches de celles exigées pour bénéficier du régime des biens professionnels au titre de l'ISF, le recensement systématique par le code général des impôts des fonctions ouvrant droit à exonération entraîne des **distorsions entre des situations professionnelles similaires si l'on prend en considération leur rôle au sein de l'entreprise et leur intérêt économique.**

Étudiant le régime des biens professionnels susceptibles d'être exonérés de l'impôt de solidarité sur la fortune, le rapporteur du volet fiscal du projet de loi pour l'initiative économique au nom de la commission spéciale du Sénat, notre collègue René Trégouët, a écrit dans son rapport<sup>1</sup> : « *la conception restrictive de ce qu'est un dirigeant, aujourd'hui binaire, entre un certain nombre de fonctions reconnues et toutes les autres, exclues du dispositif, engendre des distorsions dans le traitement fiscal de personnes placées pourtant dans une situation proche. Enfin, l'ignorance d'une « zone grise » autour du régime des biens professionnels, qui concerne l'ensemble des personnes détenant collectivement le contrôle d'une entreprise sans y exercer de fonction dirigeante, et l'absence d'un régime intermédiaire, qui permet au dirigeant de cesser son activité sans perdre un avantage fiscal essentiel pour pérenniser sa participation de l'entreprise, empêchent la transmission de l'entreprise, aujourd'hui enjeu essentiel pour une population de dirigeants vieillissante, de s'opérer dans des conditions satisfaisantes* ».

De même, **n'est pas reconnue la place occupée par l'actionnariat salarié au regard de l'ISF**, malgré le rôle qu'il joue pour stabiliser le capital des entreprises en croissance et pour apporter des capitaux en période de pénurie d'investisseurs individuels et institutionnels sur les marchés financiers. Les modalités complexes de reprise d'une entreprise par des

---

<sup>1</sup> Rapport n° 217 (2002-2003).

salariés, par le biais notamment de plans d'épargne en entreprise (PEE), ne sont pas prises en compte par l'article 885 O *bis* du code général des impôts qui ne considère comme biens professionnels que « *dans la limite de 150.000 euros, les parts ou actions acquises par un salarié lors de la constitution d'une société créée pour le rachat de tout ou partie du capital d'une entreprise* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Il convient de **relancer la dynamique de l'actionnariat salarié**, durement atteinte par la chute des marchés financiers, mais toujours **indispensable pour l'avenir de l'économie française**, en proposant un **amendement exonérant de l'ISF à hauteur de 50 % les parts et actions détenues par les salariés** dans leur société lorsqu'ils détiennent un contrat de travail à durée indéterminée depuis au moins trois ans et exercent une fonction dont la rémunération représente plus de 75 % de leurs revenus d'activité.

Cette disposition est de nature à resserrer le lien entre l'entreprise et ses salariés par la reconnaissance, non seulement de leur travail, mais aussi de leur participation au capital de la société.

Le coût de cette mesure est inférieur à 30 millions d'euros.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9*

**Relèvement de l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale dont le propriétaire est redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à relever, de 20 % à 30 %, l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale dont le propriétaire est redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune.**

**I. LE CONTEXTE ACTUEL**

La résidence principale est incluse dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Son évaluation, à la valeur vénale, engendre des conséquences majeures pour les assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune.

***A. LA PRISE EN COMPTE DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE DANS L'ASSIETTE DE L'ISF***

Aux termes de l'article 885 S du code général des impôts, la valeur des biens est déterminée, pour l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, selon les règles en vigueur en matière de droits de mutation par décès.

Toutefois, l'article 17-III de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) précise que, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 761 du code général des impôts, un abattement de 20 % est effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire. En cas d'imposition commune, un seul immeuble est susceptible de bénéficier de l'abattement précité.

La valeur vénale réelle n'est pas définie par la loi. On considère qu'elle correspond au prix que le jeu normal de l'offre et de la demande permettrait de retirer de la vente du bien, abstraction faite de toute valeur de convenance. En matière d'imposition sur la fortune, elle résulte de l'analyse des prix déclarés lors des mutations de biens présentant des caractéristiques identiques et affectés au même usage.

**B. LA RÉSIDENCE PRINCIPALE REPRÉSENTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'ACTIF NET IMPOSABLE À L'ISF**

La part représentée par les immeubles dans le total de l'actif net imposable à l'ISF est en progression constante : elle est passée de 32,9 % en 2001 à 35,8 % en 2002. La résidence principale représentait en 2002 12,8 % de l'actif net imposable contre 10,9 % en 2001.

La résidence principale constitue une part importante du patrimoine net imposable pour les premiers déciles. **Elle représente pour les deux premiers déciles plus de 20 % de l'assiette imposable après prise en compte de l'abattement de 20 %.**

**Part de la résidence principale dans le patrimoine net taxable à l'ISF en 2001**

*(en millions d'euros)*

	<b>Patrimoine net imposable</b>	<b>Résidence principale</b>	<b>Part de la résidence principale dans le patrimoine net imposable</b>
décile 1	20.866	4.601	22,05%
décile 2	23.238	4.670	20,10%
décile 3	24.497	4.850	19,80%
décile 4	27.968	4.938	17,66%
décile 5	30.845	5.062	16,41%
décile 6	34.480	5.194	15,06%
décile 7	39.408	5.405	13,72%
décile 8	46.970	5.749	12,24%
décile 9	61.461	6.388	10,39%
décile 10	169.310	8.958	5,29%

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Son importance est moindre dans le dernier décile. Pour les patrimoines imposables supérieurs à 15 millions d'euros, la part de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt est seulement de 3,4 %.

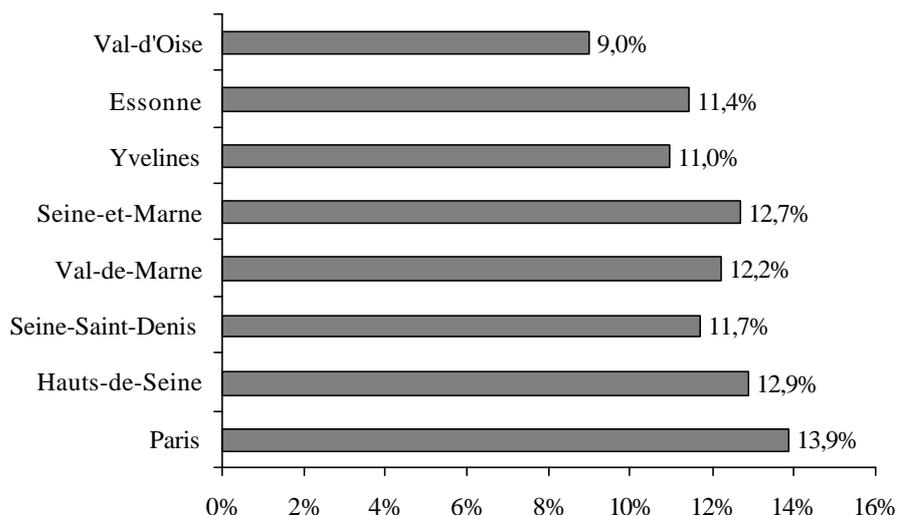
**B. UNE AUGMENTATION ARTIFICIELLE DE LA VALEUR VÉNALE DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE**

60 % des assujettis à l'ISF résident dans la région parisienne. Or cette région, comme d'autres régions urbaines, connaît depuis plusieurs années une hausse continue du prix de l'immobilier. Il en résulte mécaniquement pour les redevables à l'ISF une augmentation de la valeur vénale de leur résidence principale et donc de leur imposition.

Dans la région Ile-de-France, les prix au mètre-carré ont encore progressé au cours de la dernière année de plus de 10 % malgré un mouvement de hausse ininterrompu engagé en 1998. En euros constants, les prix au mètre-carré des appartements anciens à Paris sont revenus à leur niveau de 1992.

#### Evolution sur un an de l'indice des notaires-INSEE

(en %)



Source : chambre des notaires de Paris

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le cumul de la non-actualisation du barème et de la hausse du coût de l'immobilier engendre pour les premiers déciles de l'impôt sur la fortune une augmentation de leur cotisation d'impôt qui atteint dans certains cas plus de 50 % (10 % dus à l'effet barème et 40 % dus à l'effet immobilier<sup>1</sup>). Pour éviter que cette situation ne perdure, votre rapporteur général vous propose un amendement qui relève l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale au titre de l'ISF de 20 à 30 %.

Le coût de cette mesure est estimé à 57 millions d'euros.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

<sup>1</sup> Entre le plus bas de 1998 et le deuxième trimestre, le prix au m<sup>2</sup> des appartements anciens à Paris a augmenté de 50 %.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9*

**Réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune pour charges de famille**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à doubler la réduction pour charges de famille applicable à l'impôt de solidarité sur la fortune.**

**I. LE DROIT EXISTANT: DES CHARGES DE FAMILLE INSUFFISAMMENT PRISES EN COMPTE**

L'impôt de solidarité sur la fortune frappe, selon les termes de l'article 885 A du code général des impôts, le foyer familial, et non les personnes à titre individuel. Le foyer est entendu de manière extensive, contrairement à l'impôt sur le revenu.

L'imposition par foyer s'applique ainsi :

- aux couples mariés, quel que soit leur régime matrimonial, sauf lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit d'une part, et sauf lorsque, en instance de divorce ou de séparation de corps, ils ont été autorisés à avoir des domiciles séparés ;

- aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) ;

- aux personnes vivant en concubinage notoire (relations stable et continue entre deux personnes de sexe différent ou de même sexe vivant en couple).

Les biens appartenant aux enfants mineurs sont imposés avec ceux de leurs parents lorsque ceux-ci en ont l'administration légale.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision DC n° 81-133 du 30 décembre 1981 relative à la loi de finances pour 1982, a consacré cette dimension familiale de l'impôt sur la fortune, dénommé à l'époque « impôt sur les grandes fortunes » en estimant « *qu'il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial ; qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme* ».

Vient en déduction de la cotisation due au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune un montant de 150 euros par personne à charge, au sens des articles 196 et 196 *bis* du code général des impôts. **On entend ici par « personne à charge » les enfants de moins de 18 ans ou infirmes ainsi que les personnes titulaires de la carte d'invalidité vivant sous le toit familial.**

Le montant de cette réduction a été fixé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989 et n'a pas été réévalué depuis. La mesure correspond pour l'ensemble des assujettis à un gain annuel de 12 millions d'euros à mettre en perspective avec le rendement de l'impôt, qui s'établira en 2004 à 2,239 milliards d'euros.

Enfin, les pensions versées aux enfants majeurs ne vivant pas sous le toit familial ne peuvent être intégrées dans le passif déductible du patrimoine imposé : elles peuvent déjà être déduites de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les effets pervers de la prise en compte du foyer familial pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune devront être prochainement corrigés. Les effets de seuil peuvent être importants en cas de mariage de deux personnes non assujetties au titre de leur patrimoine individuel mais qui le deviennent pour leur patrimoine commun.

La correction de ces effets pervers pourrait passer par une réforme des seuils de l'ISF et par l'introduction, sous une forme ou sous une autre, d'un « quotient familial ». Une telle réforme aurait évidemment un impact important sur les recettes tirées de l'impôt.

En attendant cette réforme, il est proposé de mieux prendre en compte les charges de famille, qui n'ont fait l'objet d'aucune réactualisation depuis 1989, dans le calcul de l'ISF en proposant un amendement doublant la réduction d'impôt par personne à charge. Cette réduction passerait de 150 euros aujourd'hui à 300 euros. La réduction d'impôt par personne handicapée à charge passerait à 1.000 euros.

**Le coût d'une telle mesure serait limité à 12 millions d'euros.** Elle constituerait à l'évidence, un signal clair en faveur des familles et de la prise en charge du handicap. Elle fait l'objet d'un consensus politique : notre collègue Gérard Miquel a ainsi déposé un amendement analogue au projet de loi de finances pour 2003, considérant que « *les charges de famille sont actuellement insuffisamment prises en compte dans le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune* ».

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

### **Création d'un prélèvement libératoire unique en cas de rapatriement des avoirs détenus à l'étranger sur lesquels les impôts, droits et taxes exigibles en France n'ont pas été perçus**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à créer un prélèvement libératoire unique du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2004 pour les avoirs placés à l'étranger n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration obligatoire auprès de l'administration et sur lesquels les impôts, droits et taxes exigibles en France n'ont pas été perçus.**

#### **I. LE CONTEXTE ACTUEL**

Selon les éléments communiqués à votre rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et présentés dans son rapport sur les prélèvements obligatoires 2004, plus de 11 milliards d'euros détenus par des redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune ont été délocalisés au cours des cinq dernières années. **Ces capitaux ont été délocalisés légalement : leur propriétaire a satisfait aux obligations déclaratives lui incombant et à « l'exit tax » sur les plus-values latentes auquel est assujéti un redevable en vertu de l'article 167 bis du code général des impôts<sup>1</sup> lorsqu'il transfère son domicile fiscal hors de France.**

Des capitaux sont par ailleurs délocalisés sans avoir fait l'objet d'une déclaration obligatoire auprès de l'administration et sans avoir subi les impôts, droits et taxes exigibles en France. Certains capitaux qui restent en France pour lesquels leur propriétaire n'acquitte pas l'impôt sont dans une situation similaire. Le volume de ces capitaux est par définition inconnu. Les pays européens qui se sont intéressés à cette problématique ont néanmoins cité des chiffres très importants : 1.000 milliards d'euros détenus par des contribuables allemands seraient placés dans des places financières étrangères.

---

<sup>1</sup> *Le Conseil d'Etat a saisi la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel sur cet article le 14 décembre 2001, partant du constat que l'article 167 bis présente une difficulté sérieuse au regard du Traité de Rome. La question posée est celle de déterminer si le principe de la liberté d'établissement s'oppose à ce qu'un Etat membre institue, à des fins de prévention d'un risque d'évasion fiscale, un mécanisme d'imposition des plus-values en cas de transfert du domicile fiscal.*

L'évasion fiscale, qui est dans ce cas constitutive de fraude, est encouragée par deux éléments :

- une fiscalité mal ressentie, surtout en matière de taxation du patrimoine ;

- l'absence d'harmonisation fiscale européenne que votre rapporteur général analyse dans son rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution<sup>1</sup>.

Face à une telle évasion de capitaux, deux attitudes sont possibles : ne rien faire ou **inciter les capitaux délocalisés illégalement à rentrer, s'investir dans l'économie nationale et à acquitter les impôts, droits et taxes auxquels ils seraient normalement assujettis.**

Contrairement aux capitaux délocalisés légalement, qui n'attendent qu'un cadre fiscal plus favorable pour s'investir de nouveau en France, le rapatriement des capitaux délocalisés de manière irrégulière exige un traitement fiscal adapté, en général par la mise en place, de manière temporaire, d'un prélèvement libératoire à un taux significatif, mais non dissuasif.

Une telle mesure est par définition exceptionnelle. Elle ne répond pas aux mêmes objectifs que les mesures d'amnistie pénale prises, en vertu d'une tradition républicaine établie, lors de l'entrée en fonction d'un nouveau Président de la République, qui s'assimilent à un grand pardon collectif.

Comme l'indique le projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique déposé le 28 octobre 2003 devant la Chambre des représentants de Belgique, « *la déclaration libératoire unique ne constitue pas une mesure d'amnistie fiscale. Il s'agit d'une mesure réparatrice pour le Trésor* ».

Cette phrase doit s'entendre ainsi : une déclaration libératoire unique obéit à un but très pragmatique, celui de recouvrer davantage de recettes fiscales. Elle procède d'un intérêt bien compris entre les détenteurs de capitaux qui sortent d'une situation délicate, non sans frais, mais à moindres frais, et la collectivité nationale qui bénéficie ainsi sur le plan économique du retour de capitaux expatriés.

En France, de tels dispositifs ont évidemment des précédents. Sans remonter au plan d'Antoine Pinay au moment de l'arrivée du nouveau franc, deux mesures d'incitation au rapatriement de capitaux ont été prises au cours des 25 dernières années, l'une par un gouvernement de gauche, l'autre par un gouvernement de droite.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 55 (2003-2004).

**Les précédents en matière d'incitation au rapatriement des capitaux<sup>1</sup>**

<b>Date</b>	<b>Gouvernement</b>	<b>Ministre des finances</b>	<b>Modalités</b>	<b>Exclusion des avoirs ayant fait l'objet de procédures administratives ou judiciaires avant rapatriement</b>
Loi du 2 février 1948	R. Schuman	R. Mayer	Le rapatriement des avoirs est assorti d'une taxe de 25 % jusqu'au 30 juin 1948, majorée de 1 % ensuite	oui
Loi de finances pour 1952 (14 avril 1952)	A. Pinay	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 1952	oui
Ordonnance du 24 juin 1958	C. de Gaulle	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, durant un délai fixé par décret	oui
Loi de finances pour 1982	P. Mauroy	J. Delors	Possibilité de rapatrier les avoirs avec paiement d'une taxe de 25 %.  Délai : avant le 1 <sup>er</sup> mars ou le 1 <sup>er</sup> juin 1982 selon la nature des avoirs.	Oui
Loi de finances rectificative pour 1986	J. Chirac	E. Balladur	Possibilité de rapatrier les avoirs détenus à l'étranger avec paiement d'une taxe spéciale de 10 %.	oui

Depuis bientôt 18 ans, aucune mesure d'incitation au rapatriement des capitaux n'a été prise. Les pays européens voisins ont pris conscience de l'opportunité d'une telle mesure. Les précédents français et les expériences étrangères permettent de déterminer les conditions de réussite d'un dispositif de rapatriement des capitaux investis à l'étranger.

<sup>1</sup> Il s'est d'ailleurs davantage agi dans le passé de mesures douanières pour les résidents ayant enfreint la législation sur les changes que de mesures à objet purement fiscal.

## A. LES PRÉCÉDENTS RÉCENTS

L'article 101 de la **loi de finances pour 1982** prévoyait que les résidents français détenteurs d'avoirs irréguliers à l'étranger pouvaient les rapatrier en acquittant une taxe forfaitaire égale à 25 % du montant de ces sommes, à condition que leur situation ne soit pas en cours de contrôle par les services des douanes.

La taxe était alors libératoire de tout redressement fiscal et de pénalité portant sur ces avoirs. Le rapatriement des biens meubles devait être effectué avant le 1<sup>er</sup> mars 1982. L'article laissait jusqu'au 31 mai 1982 pour vendre les immeubles irrégulièrement acquis à l'étranger.

Cette taxe a engendré un produit de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) pour un montant de 91,47 millions d'euros (600 millions de francs) rapatriés.

L'article 11 de la **loi de finances rectificative pour 1986** du 31 décembre 1986 disposait que les avoirs irrégulièrement détenus à l'étranger rapatriés en France avant le 1<sup>er</sup> février 1987 seraient considérés comme étant en situation régulière au regard de la réglementation des changes et ne pourraient faire l'objet d'aucune réclamation au titre des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi. La contre-valeur de ces avoirs était soumise de manière anonyme à une taxe spéciale de 10 %.

Notre collègue Maurice Blin, alors rapporteur général, écrivait à ce sujet dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances rectificative pour 1986 : *« plus importante encore pour l'avenir nous paraît l'amnistie douanière et fiscale qui devrait permettre le rapatriement des avoirs détenus à l'étranger. L'objectif est clair : créer les conditions techniques qui permettront de régulariser la situation fiscale et douanière de ceux qui souhaitent rapatrier leurs capitaux, pourvu qu'aucune enquête ni vérification ne soit engagée contre eux ».*

Cette taxe a engendré un produit de 240 millions d'euros (1,6 milliard de francs) pour un montant de 2,43 milliards d'euros (15,93 milliards de francs) rapatriés.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 398 (seconde session ordinaire 1985-1986).

## **B. LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES**

La loi du 23 novembre 2001, dont la durée d'application a été prolongée par la loi du 27 décembre 2002 et la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, a mis en place en Italie un « bouclier fiscal » (*scudo fiscale*) permettant aux capitaux illégalement investis à l'étranger d'être rapatriés en échange d'une « amende libératoire » de 2,5 %. Selon le gouvernement italien, 54 milliards d'euros, soit 4 % du PIB italien, auraient été rapatriés en Italie et le produit de l'amende libératoire s'élèverait à 1,3 milliard d'euros.

En Belgique, le projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique, déposé devant la Chambre des représentants, prévoit une régularisation des capitaux investis à l'étranger faisant l'objet d'une déclaration fiscale et contre le versement d'une contribution unique correspondant à 9 % des sommes déclarées. Toutefois, le taux de cette contribution serait ramené à 6 % lorsque les sommes déclarées seraient « investies », pour une période d'au moins trois ans, selon des modalités qui doivent encore être définies.

La Belgique estime pouvoir bénéficier de 700 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires grâce à son projet de déclaration libératoire unique.

## **C. LES CONDITIONS D'UN RAPATRIEMENT DE CAPITAUX RÉUSSI**

Les expériences étrangères comme les précédents réalisées en France montrent que le taux du prélèvement libératoire a un effet direct sur le succès de la mesure. Le taux de 25 % retenu par la loi de finances de 1982 était manifestement trop important pour convaincre les détenteurs d'avoirs placés à l'étranger de les rapatrier, d'autant que le contexte fiscal était à l'époque particulièrement défavorable. A l'inverse, le taux symbolique retenu en Italie est à l'origine d'un afflux de capitaux.

Une telle mesure n'intervient pas indépendamment du cadre fiscal général. Elle ne doit être prise qu'à partir du moment où les conditions sont de nouveau créées pour que les capitaux restent investis sur le territoire et ne soient pas tentés par une nouvelle évasion fiscale.

Elle est par définition temporaire : le délai durant lequel elle intervient doit être suffisamment court pour éviter les effets d'aubaine. Les contribuables qui déclarent leurs capitaux doivent donc avoir confiance dans la mesure : elle doit leur garantir l'anonymat ; elle doit les libérer de toute poursuite ultérieure éventuelle.

Enfin, l'article 56 du Traité de Rome qui met en œuvre la libre circulation des capitaux entre les Etats membres de l'Union européenne restreint les possibilités d'incitation au rapatriement de capitaux : celle-ci ne doit pas être considérée comme une « restriction aux mouvements de capitaux ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Pour amorcer le débat sur l'opportunité d'une incitation au rapatriement des capitaux en France, votre rapporteur général vous propose le dispositif suivant.

Les résidents français qui disposeraient d'avoirs n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration obligatoire au titre du code général des impôts ou du code général des douanes, sur lesquels les impôts, droits et taxes exigibles en France n'auraient pas été perçus, et placés auprès d'un établissement ou d'une société de bourse étrangers sur un compte ouvert à leur nom ou dont ils sont le bénéficiaire effectif, pourraient rapatrier ces avoirs jusqu'au 30 décembre 2004 en contrepartie du paiement, auprès du comptable du trésor, sur présentation des pièces justificatives du transfert établies par un intermédiaire agréé, dans les trente jours suivant le rapatriement, d'un prélèvement libératoire du paiement de tous impôts, droits et taxes, pénalités et intérêts de retard dont le fait générateur serait antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi.

**Le taux du prélèvement libératoire unique serait fixé à 10 %. Le taux du prélèvement libératoire unique serait réduit à 7,5 % pour les avoirs réinvestis en numéraire au capital de PME non cotées durant une durée minimale de cinq ans. Il serait réduit à 5 % pour les avoirs mis à la disposition d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique durant une durée minimale de cinq ans.**

Les pièces justificatives et les écritures correspondantes de l'intermédiaire agréé seraient couvertes par l'anonymat.

Le bénéfice de cette opération serait réservé aux résidents français à l'encontre desquels aucune procédure administrative ou judiciaire n'a été engagée avant le 30 juin 2003.

Ne pourraient bénéficier de la disposition les avoirs résultant des infractions de contrefaçon et de blanchiment tel que définis par le code monétaire et financier et le code de la propriété intellectuelle.

**Ce dispositif, pragmatique, serait de nature à procurer au budget de l'Etat un surplus de recettes qui pourrait atteindre plusieurs centaines de millions d'euros. Le sujet ne peut donc être tabou. Il ne peut se comprendre que dans le cadre de la politique menée par le présent gouvernement en matière de prélèvements obligatoires, assurément plus respectueuse des réalités économiques que son prédécesseur.**

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE 10

### **Relèvement de la limite d'application du régime simplifié d'imposition des bénéfices agricoles**

**Commentaire : le présent article vise à relever de 274.400 euros à 350.000 euros la limite d'application du régime réel simplifié d'imposition des bénéfices agricoles.**

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

D'après les dispositions du code général des impôts relatives aux régimes d'imposition des bénéfices agricoles, l'évaluation des bénéfices agricoles imposables peut faire intervenir trois modes d'imposition différents : le régime du forfait collectif, le régime réel simplifié et le régime réel normal.

L'article 14 de la loi de finances pour 2001<sup>1</sup> avait en effet supprimé, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2001, la possibilité pour les exploitants agricoles dont le montant annuel des recettes était compris entre 76.224,5 euros et 114.336,76 euros, d'opter pour l'application du régime transitoire d'imposition des bénéfices agricoles en vigueur depuis 1987.

#### **Répartition des exploitants agricoles selon leur régime d'imposition en 2001**

	<b>Nombres d'exploitants</b>
<b>Régime réel normal</b>	120.000
<b>Régime réel simplifié</b>	114.000
<b>Régime du forfait collectif</b>	362.450
<b>Total</b>	596.450

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

## **A. LE RÉGIME DU FORFAIT COLLECTIF**

D'après les dispositions de l'article 69 du code général des impôts, **le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles dont les recettes, pour l'ensemble de leurs exploitations, sont inférieures à une moyenne de 76.300 euros mesurée sur deux années consécutives.**

Les exploitants, normalement placés sous le régime du forfait, peuvent toutefois choisir d'opter pour une imposition au régime réel simplifié ou normal. En outre, les exploitations nouvelles relèvent de plein droit du forfait durant leurs deux premiers exercices, sauf cas d'exclusion obligatoire ou d'option contraire. Enfin, il faut souligner qu'en application de l'article 109 de la loi de finances pour 1997<sup>1</sup>, les sociétés, autres que les GAEC, constituées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, sont désormais exclues du régime du forfait et relèvent obligatoirement, sans distinction du chiffres d'affaires, du régime réel d'imposition.

Le régime du forfait collectif constituait à l'origine le mode quasi-exclusif d'évaluation de la matière imposable agricole et il concerne encore aujourd'hui 60 % des exploitants agricoles redevables. **Sa mise en place en 1949 s'expliquait en grande partie par l'absence de comptabilité véritable, qui a longtemps caractérisé l'exploitation agricole et qui rendait impossible toute imposition sur des bénéfices réels.** De même n'était-il pas concevable de procéder à la mise en place d'un forfait individuel.

Dans le régime du forfait collectif, le bénéfice agricole de l'exploitant est calculé en fonction de bénéfices unitaires moyens constatés, pour chacun des types de culture et d'exploitation, dans le département ou la région agricole. Le bénéfice calculé est supposé tenir compte de l'ensemble des charges et recettes.

Les obligations déclaratives des exploitants agricoles imposés au régime du forfait agricole sont minimales. Ainsi, ils doivent remplir un formulaire descriptif des éléments physiques caractérisant leur exploitation, nécessaire au calcul du bénéfice forfaitaire. Le bénéfice ainsi calculé (sous la forme d'un bénéfice moyen à l'unité d'exploitation) doit être cohérent avec ceux des départements voisins. Pour les activités de polyculture et de viticulture, les exploitants sont dispensés de cette formalité si les caractéristiques de leur exploitation sont inchangées par rapport à l'année précédente.

**Le maintien du régime du forfait collectif en matière d'imposition des bénéfices agricoles n'incite pas une grande majorité des agriculteurs à se doter d'une comptabilité précise et fiable.** En outre, beaucoup de jeunes agriculteurs choisissent souvent, après la période biennale de référence, de

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

rester au régime du forfait alors même qu'il serait plus avantageux pour eux d'opter pour une imposition au bénéfice réel. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de **restreindre de façon effective et progressive le champ d'application du forfait collectif en soumettant toute nouvelle installation relevant de la TVA agricole à l'imposition du régime réel des bénéfices agricoles<sup>1</sup>.**

## ***B. LES RÉGIMES DES BÉNÉFICES RÉELS***

Les exploitants agricoles peuvent relever, soit de plein droit, soit sur option, du régime d'imposition d'après le bénéfice réel. Celui-ci peut être normal ou simplifié.

### **1. Le régime réel normal**

D'après les dispositions de l'article 69 du code général des impôts, **lorsque les recettes d'un exploitant agricole, pour l'ensemble de ses exploitations, dépassent une moyenne de 76.300 euros mesurée sur deux années consécutives, l'intéressé est obligatoirement imposé d'après son bénéfice réel à compter de la première année suivant la période biennale considérée.**

En outre, d'après les dispositions de l'article 69 B du code général des impôts, les exploitants agricoles imposés, en raison de leurs recettes, d'après un régime de bénéfice réel au titre de l'année 1984 ou d'une année ultérieure, sont soumis définitivement à un régime de cette nature. Toutefois, lorsque les recettes d'un exploitant agricole, mesurées sur la moyenne de deux années consécutives, s'abaissent en dessous de 46.000 euros, l'intéressé peut, sur option, être soumis au régime du forfait à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la période biennale de référence.

**Dans le cadre de ce régime, le bénéfice imposable, pour un exercice donné dont la durée est fixée à douze mois, est déterminé selon des règles proches de celles applicables aux entreprises industrielles et commerciales, certains aménagements permettant toutefois de prendre en compte les spécificités de l'activité agricole.**

Le bénéfice imposable est un bénéfice net, égal à la différence entre les produits bruts de l'exploitation et les charges qu'elle supporte. Il est déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées au cours de la période, y compris, notamment, les cessions d'éléments quelconques de l'actif, en cours ou en fin d'exploitation. En

---

<sup>1</sup> *Votre commission des finances vous soumet, après le présent article, un article additionnel procédant à cette réforme.*

pratique, le calcul du bénéfice agricole imposable s'opère à partir du résultat comptable de l'exploitation en apportant à ce résultat des corrections extra-comptables (abattements ou déductions) pour tenir compte de règles fiscales spécifiques.

Un exploitant agricole soumis au régime réel normal doit conserver et tenir à jour un certain nombre de documents : livre-journal, livre d'inventaire sur lequel figurent bilan et compte de résultat ainsi que des factures et pièces justificatives des recettes, dépenses et stocks constitués. Ces documents doivent être conservés pendant au moins six ans.

## 2. Le régime réel simplifié

D'après les dispositions de l'article 69 du code général des impôts, **un régime simplifié d'imposition d'après le bénéfice réel s'applique aux petits et moyens exploitants agricoles relevant de l'impôt sur le revenu :**

- **sur option**, aux exploitants normalement placés sous le régime du forfait ;

- **de plein droit**, aux autres exploitants, y compris ceux dont le forfait a été dénoncé par l'administration, dont la moyenne des recettes, mesurée sur deux années consécutives, n'excède pas 274.400 euros.

Ces deux catégories d'exploitants peuvent toutefois opter pour le régime normal mais cette option doit être formulée avant le 1<sup>er</sup> mai de la première année à laquelle elle s'applique.

En cas de dépassement de la limite des 274.400 euros, les intéressés sont soumis de plein droit au régime normal d'imposition d'après le bénéfice réel à compter de la première année suivant la période biennale considérée.

**Le mode d'imposition au réel simplifié est plus souple pour les exploitants agricoles :** la comptabilité est allégée, des règles particulières s'appliquent aux immobilisations, à la détermination du produit brut, ainsi que des frais et des charges. En outre, depuis l'entrée en vigueur de l'article 14 de la loi de finances pour 2001 précitée, les exploitants agricoles soumis au régime réel simplifié ont la possibilité de constituer des provisions en cas de créances douteuses, de frais de grosse réparation ou de dépréciation des stocks. De plus, ils sont autorisés à comptabiliser, d'une part, les frais généraux à la clôture de l'exercice selon une comptabilité d'engagement, d'autre part, les stocks au prix de revient ou au cours du jour si celui-ci est inférieur au prix de revient.

Dans le cadre du régime réel simplifié, les exploitants doivent tenir à jour un livre-journal. Les créances et les dettes sont constatées à la fin de l'exercice et certains frais généraux sont calculés selon des modalités simplifiées.

**Les obligations déclaratives diffèrent de celles du régime réel normal.** En effet, les exploitants soumis au régime réel normal doivent effectuer une déclaration spéciale. Pour le régime réel simplifié, la déclaration comporte un tableau des immobilisations et amortissements ainsi qu'un bilan et un compte de résultat fiscal simplifiés. Pour le régime réel normal, au-delà du bilan et du compte de résultat, des tableaux comptables supplémentaires relatifs notamment aux prévisions, créances et dettes ainsi que des tableaux fiscaux doivent être présentés.

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

### **1. Le relèvement du seuil d'application du régime réel simplifié**

Le **I** du présent article propose de relever de 274.400 euros à 350.000 euros le plafond d'application du régime réel simplifié inscrit au b du II de l'article 69 du code général des impôts.

L'exposé des motifs du présent article précise que cette modification devrait bénéficier à 14.000 exploitants agricoles.

En outre, ce relèvement du seuil d'application du régime réel simplifié ne devrait engendrer aucun coût dans la mesure où la principale différence entre le régime réel normal et le régime réel simplifié réside dans les obligations déclaratives et comptables relatives à ces régimes.

### **2. Une précision rédactionnelle**

Le **II** du présent article propose de confirmer une interprétation doctrinale des conséquences du dépassement par un exploitant du plafond des recettes applicable à son régime d'imposition.

Le **III** de l'article 69 du code général des impôts dispose en effet, dans sa rédaction actuelle, qu'en cas de dépassement des 274.400 euros fixant la limite d'application de plein droit du régime réel simplifié, les intéressés sont soumis de plein droit au régime normal d'imposition d'après le bénéfice réel **à compter de la première année** suivant la période biennale considérée.

Le **II** du présent article propose de préciser qu'en cas de dépassement de cette limite, les intéressés sont soumis de plein droit au régime réel normal d'imposition **à compter du premier exercice** suivant la période biennale considérée.

Le fait de modifier le régime d'imposition à compter de la première année civile suivant la période de calcul des recettes moyennes sur deux exercices posait en effet un problème pour la majorité des exploitants au régime réel simplifié dont les exercices ne coïncident pas avec les années civiles. Il fallait donc diviser l'exercice suivant la période biennale en deux parties pour appliquer les dispositions du code général des impôts de manière stricte.

Par mesure de simplification, la doctrine administrative avait considéré que, dans ce cas, le nouveau régime d'imposition s'appliquait à compter du premier exercice suivant la période biennale. Le **II** du présent article propose de confirmer cette doctrine au sein du code général des impôts.

### **3. Une application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004**

Le **III** du présent article précise que l'ensemble de ces dispositions sont applicables pour la détermination des résultats des exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

D'après les dispositions de l'article 69 du code général des impôts, l'option pour le régime réel normal doit être faite avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année aux revenus de laquelle elle se rapporte. L'option pour le régime réel normal pour les revenus de 2003 a donc pu être exercée jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2003.

Dans la mesure où de nombreux exploitants relevant, de droit, du régime simplifié préfèrent toutefois être assujettis au régime normal, et où l'option pour ce régime n'est exercée qu'au mois de mai, il est nécessaire de n'appliquer le relèvement du seuil du régime simplifié prévu par le présent article que pour les exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 afin que les exploitants se trouvant, du fait du relèvement du seuil, dans le champ d'application du régime réel simplifié, aient la possibilité d'opter pour le régime normal en mai 2004 s'ils le souhaitent.

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

**Le relèvement du seuil d'application du régime réel simplifié des bénéficiaires agricoles est de nature à simplifier les obligations déclaratives de nombreux exploitants agricoles qui le souhaitent.**

Toutefois, il convient de souligner qu'aujourd'hui de nombreux agriculteurs décident d'opter pour la soumission au régime réel normal alors même que le niveau de leurs recettes leur permettrait de bénéficier des deux autres régimes existants, à savoir le réel simplifié et le forfait collectif. Ainsi, parmi les quelques 120.000 exploitants soumis au régime réel normal, 73 % avaient un niveau de recettes inférieur à 226.000 euros. De nombreux exploitants préfèrent donc opter pour le régime normal d'imposition au bénéfice réel, notamment pour des raisons de comptabilité et de gestion de l'exploitation plus fiables.

Votre rapporteur général considère cependant que le présent article peut être source de simplification administrative et déclarative pour certains exploitants agricoles qui en éprouveraient aujourd'hui le besoin.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10*

**Extinction progressive du régime du forfait collectif agricole**

**Commentaire : le présent article additionnel vise à prévoir qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les exploitants agricoles qui s'installent pour la première fois sont soumis au régime d'imposition d'après le bénéfice réel et à programmer la disparition progressive du régime du forfait agricole.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les dispositions du code général des impôts relatives aux régimes d'impositions des bénéfices agricoles prévoient que l'évaluation des bénéfices agricoles imposables peut faire intervenir trois modes d'imposition différents : le régime du forfait collectif, le régime réel simplifié et le régime réel normal.

L'article 69 du code général des impôts dispose que **le régime du forfait collectif s'applique de droit aux exploitants agricoles dont les recettes, pour l'ensemble de leurs exploitations, sont inférieures à une moyenne de 76.300 euros mesurée sur deux années consécutives.**

Les exploitants, normalement placés sous le régime du forfait, peuvent toutefois choisir d'opter pour une imposition au régime réel simplifié ou normal. En outre, les exploitations nouvelles relèvent de plein droit du forfait durant leurs deux premiers exercices, sauf cas d'exclusion obligatoire ou d'option contraire. Enfin, il faut souligner qu'en application de l'article 109 de la loi de finances pour 1997<sup>1</sup>, les sociétés, autres que les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), constituées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, sont désormais exclues du régime du forfait et relèvent obligatoirement, sans distinction du chiffres d'affaires, du régime réel d'imposition.

Le régime du forfait collectif constituait à l'origine le mode quasi-exclusif d'évaluation de la matière imposable agricole et il concerne encore aujourd'hui 60 % des exploitants agricoles redevables. **Sa mise en place en 1949 s'expliquait en grande partie par l'absence de comptabilité véritable qui a longtemps caractérisé l'exploitation agricole, et qui rendait impossible toute imposition sur des bénéfices réels.** De même n'était-il pas concevable de procéder à la mise en place d'un forfait individuel.

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

Dans le régime du forfait collectif, le bénéfice agricole de l'exploitant est calculé en fonction de bénéfices unitaires moyens constatés, pour chacun des types de culture et d'exploitation, dans le département ou la région agricole. Le bénéfice calculé est supposé tenir compte de l'ensemble des charges et recettes.

Les obligations déclaratives des exploitants agricoles imposés au régime du forfait agricole sont minimales. Ainsi, ils doivent remplir un formulaire descriptif des éléments physiques caractérisant leur exploitation, nécessaire au calcul du bénéfice forfaitaire. Le bénéfice ainsi calculé (sous la forme d'un bénéfice moyen à l'unité d'exploitation) doit être cohérent avec ceux des départements voisins. Pour les activités de polyculture et de viticulture, les exploitants sont dispensés de cette formalité si les caractéristiques de leur exploitation sont inchangées par rapport à l'année précédente.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE ADDITIONNEL**

**Le maintien du régime du forfait collectif en matière d'imposition des bénéfices agricoles n'incite pas une grande majorité des agriculteurs à se doter d'une comptabilité précise et fiable.** En outre, beaucoup de jeunes agriculteurs choisissent souvent, après leurs deux premières années d'installation, de rester au régime du forfait alors même qu'il serait plus avantageux pour eux d'opter pour une imposition au bénéfice réel. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de **restreindre de façon effective et progressive le champ d'application du forfait collectif en soumettant toute nouvelle installation relevant de la TVA agricole à l'imposition au régime réel des bénéfices agricoles.**

**Ces réflexions sur l'avenir du régime du forfait agricole résultent des conclusions du groupe de travail relatif à la réforme de la fiscalité agricole, constitué au sein de votre commission des finances au cours de l'année 2003,** et ayant procédé à l'audition de représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, et des principales organisations professionnelles agricoles, ainsi qu'à l'envoi de questionnaires écrits aux organisations professionnelles agricoles les plus représentatives.

**Le présent article additionnel vise donc à prévoir que les exploitants agricoles qui s'installent pour la première fois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sont soumis au régime d'imposition d'après le bénéfice réel.** En outre, le présent article additionnel prévoit la même évolution s'agissant des groupements agricoles d'exploitations en commun (GAEC) mentionnés à l'article 71 du code général des impôts et constitués à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10*

**Statut fiscal des entreprises équestres**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de soumettre au régime des bénéficiaires agricoles les revenus qui proviennent des activités de préparation, d'entraînement et d'exploitation des équidés domestiques, à l'exclusion de ceux provenant des activités du spectacle, et de compenser de manière dégressive aux collectivités territoriales concernées les pertes de recettes résultant de l'évolution du régime fiscal des entreprises équestres.**

**I. LE RÉGIME FISCAL DES ENTREPRISES ÉQUESTRES CONDAMNÉ À ÉVOLUER**

Les entreprises équestres sont actuellement soumises à des régimes différents sur le plan social, sur le plan fiscal et sur le plan économique.

La situation des éleveurs-entraîneurs est particulièrement complexe car ceux-ci sont aujourd'hui, en application de l'instruction fiscale du 4 juillet 2000, soumis au régime des bénéficiaires agricoles pour leurs activités d'élevage, tandis qu'ils restent soumis au régime des bénéficiaires industriels et commerciaux ou des bénéficiaires non commerciaux pour leurs activités d'entraînement.

Il est souhaitable d'unifier le statut fiscal des entreprises équestres, et de les soumettre au régime des bénéficiaires agricoles. Une telle orientation est retenue par l'article 10 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et qui doit être examiné par celle-ci au début de l'année 2004. L'exposé des motifs de ce projet de loi relève que la situation actuelle « *est source d'incompréhension et d'insécurité* ».

Il faut cependant relever que cette évolution, aussi souhaitable soit-elle, ne serait pas sans conséquence sur les finances des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels sont établies les entreprises équestres. En effet, la soumission au régime des bénéficiaires agricoles emporte automatiquement une exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le projet de loi sur le développement des territoires ruraux ne propose pas de compenser aux collectivités locales la perte de recette qui résulterait de l'adoption des dispositions de son article 10.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article additionnel a pour objet de procéder dès la loi de finances pour 2004 à la réforme du statut fiscal des entreprises équestres, en modifiant, au **I**, l'article 63 du code général des impôts pour préciser que sont considérés « *comme bénéfiques de l'exploitation agricole les revenus qui proviennent des activités de préparation, d'entraînement et d'exploitation des équidés domestiques à l'exclusion de ceux provenant des activités du spectacle* ». En effet, s'agissant d'une mesure d'unification du régime fiscal d'une catégorie d'entreprise, elle a vocation à figurer dans la loi de finances, afin d'avoir une vision d'ensemble de l'évolution de la fiscalité agricole. A ce titre, le présent article additionnel s'inscrit dans la même démarche que l'article additionnel relative à la suppression du régime du forfait que votre commission des finances vous soumet, également après l'article 10 du présent projet de loi de finances.

Le **II** du présent article additionnel précise que le changement de régime fiscal s'applique pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Les paragraphes **III**, **IV** et **V** prévoient les modalités de la compensation financière aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des conséquences de l'évolution du régime fiscal des entreprises équestres.

Une telle compensation est indispensable car les pertes de recettes subies par les collectivités territoriales et les EPCI ne proviendraient pas de décisions de leurs assemblées délibérantes mais seraient un « effet secondaire » d'une réforme voulue par l'Etat.

En 2004, la compensation serait calculée en appliquant aux bases exonérées le taux constaté en 2003. Les quatre années suivantes, le montant versé aux collectivités territoriales serait dégressif (80 % la deuxième année, 60 % la troisième année, 40 % la quatrième année, 20 % la cinquième année). A compter de 2009, les collectivités et EPCI concernés ne percevraient plus de compensation.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE 11

### **Modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole**

**Commentaire : le présent article a pour objet de réduire l'écart de taxation actuel entre le supercarburant sans plomb et le gazole en augmentant le tarif de TIPP applicable à ce dernier de 2,5 euros par hectolitre. Il est également proposé d'augmenter à due concurrence le montant du remboursement partiel de la TIPP applicable au gazole utilisé par les exploitants de transport routier de marchandises. Le gain budgétaire net résultant de cette mesure serait d'environ 800 millions d'euros en 2004.**

## **I. L'AUGMENTATION DU TARIF DE TIPP APPLICABLE AU GAZOLE**

### **A. LE DISPOSITIF ACTUEL**

#### **1. Un plan sur sept ans abandonné au bout de deux ans**

En 1998<sup>1</sup>, le gouvernement de M. Lionel Jospin avait proposé un plan de réduction de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence sur sept ans, afin de rapprocher la situation française de l'écart moyen européen. Ce plan s'est traduit en 1999, puis à nouveau en 2000, par une augmentation de 7 centimes de franc<sup>2</sup> par litre du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole et une stagnation du tarif de la TIPP sur le supercarburant sans plomb. Pour 2001 et 2002, le même gouvernement a décidé une « pause » dans ce plan qui n'avait encore connu qu'une ébauche d'application.

---

<sup>1</sup> Article 26 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et décret n° 99-723 du 3 août 1999. Le dispositif a par ailleurs été modifié par l'article 39 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, par l'article 12 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, par l'article 12 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 ainsi que par l'article 58 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001.

<sup>2</sup> Soit 1,07 centime d'euro.

Depuis 2000, les tarifs de TIPP sur le supercarburant sans plomb et sur le gazole n'ont pas bougé, sauf en 2003 pour permettre l'intégration, fiscalement neutre, de la taxe parafiscale autrefois perçue par l'Institut français du pétrole (IFP) et qui a été supprimée<sup>1</sup>.

### Tarifs de TIPP

(en euros par hectolitre)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004
Gazole	36,74	37,83	38,90	38,90	38,90	39,19	41,69
Supercarburant sans plomb	56,63	58,63	58,63	58,63	58,63	58,92	58,92
Gazole avec application du plan Jospin	36,74	37,83	38,90	39,97	41,05	42,41	43,48

\* intégration de la taxe IFP

### Evolution de la taxation des carburants - Part des taxes dans le prix

(en %)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gazole	71	70	75	72	61	63	66
Supercarburant sans plomb	79	78	81	78	69	70	72

Source : les comptes des transports en 2002 – juin 2003

L'analyse des écarts de taxation entre supercarburant sans plomb et gazole (hors TVA<sup>2</sup>) dans l'Union européenne fait apparaître d'importantes disparités : alors que la Grande-Bretagne taxe exactement de la même façon essence et diesel, plusieurs pays affichent d'importants écarts de taxation (dans l'ordre, Pays-Bas, Finlande, Belgique, Portugal, France).

<sup>1</sup> Article 37 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

<sup>2</sup> Les taux de TVA applicables vont de 12 % (pour l'essence au Luxembourg, alors que le gazole est taxé à 15 %) à 25 % (en Suède et au Danemark).

**Ecarts de taxation entre le supercarburant sans plomb et le gazole  
dans l'Union européenne**

(en euros par hectolitre)

	<b>Supercarburant sans plomb</b>	<b>Gazole</b>	<b>Ecart</b>
Belgique	52,22	30,49	21,73
Danemark	54,79	37,02	17,77
Allemagne	65,45	47,04	18,41
Grèce	29,60	24,50	5,10
Espagne	39,57	29,39	10,18
<b>France</b>	<b>58,92</b>	<b>39,19</b>	<b>19,73</b>
Irlande	40,14	32,67	7,46
Italie	54,18	40,32	13,86
Luxembourg	37,21	25,29	11,92
Pays-Bas	63,52	35,72	27,80
Autriche	41,47	29,01	12,46
Portugal	50,75	29,98	20,77
Finlande	59,73	34,68	25,05
Suède	52,50	35,43	17,08
Grande-Bretagne	67,75	67,75	0,00
<b>Moyenne</b>	<b>51,19</b>	<b>35,90</b>	<b>15,29</b>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – octobre 2003

**2. Le projet du gouvernement : augmenter le tarif de la TIPP sur le gazole en 2004**

Le I du présent article propose de fixer, à compter du 11 janvier 2004, le tarif de la TIPP sur le gazole à 41,69 euros par hectolitre, au lieu de 39,19 actuellement. A cette augmentation de 2,5 centimes d'euros par litre du tarif de la TIPP il convient d'ajouter l'effet de la TVA qui s'applique à la TIPP au taux de 19,6 % : **l'augmentation totale pour le consommateur<sup>1</sup> du prix du litre de gazole sera donc de 3 centimes d'euro par litre<sup>2</sup>**. Le gain fiscal de cette mesure serait de **900 millions d'euros** en 2004.

**3. La position de votre commission**

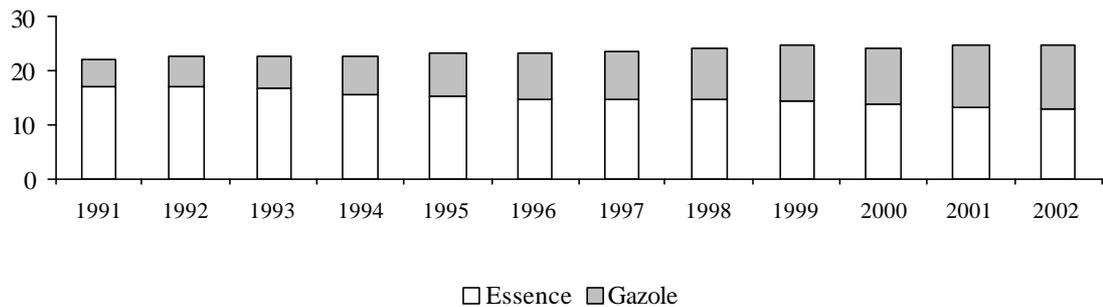
L'écart de taxation entre le supercarburant sans plomb et le gazole a certainement constitué une incitation au développement du parc des véhicules diesel en France. De cette incitation fiscale à l'achat d'un véhicule roulant au gazole il résulte une forte « diésélisation » du parc automobile. La part des

<sup>1</sup> La part des carburants et lubrifiants représentait en 2002 3,3 % de la consommation des ménages. Ce pourcentage oscille depuis 1990 entre un minimum de 3,2 % en 1992 et un maximum de 3,7 % en 2000.

<sup>2</sup>  $(41,69 - 39,19) * 1,196 = 2,99$  (euros par hectolitre ou centimes d'euro par litre).

véhicules consommant du gazole augmente régulièrement : elle est désormais de 39 % des voitures particulières et de 78 % s'agissant des véhicules utilitaires légers<sup>1</sup> et la France est importatrice nette de gazole.

**La consommation de gazole et d'essence par les voitures particulières (1991-2002)**  
(en millions de TEP)



Source : les comptes des transports en 2002

Il convient de reconnaître que les véhicules neufs roulant au gazole sont économes en carburant et souvent équipés de dispositifs qui réduisent fortement leurs émissions polluantes (liées à une combustion imparfaite de ce carburant)<sup>2</sup>. Ce sont au contraire les véhicules anciens qui sont responsables des émissions polluantes.

Pour autant, une incitation fiscale à l'achat d'un véhicule roulant au gazole d'une telle ampleur (près de 20 centimes d'euros par litre si l'on considère le seul tarif de la TIPP, hors effet TVA) est-elle justifiée ? Vraisemblablement pas. C'est ce qui justifie, non pas une « pénalisation » du diesel mais un simple rattrapage des tarifs de TIPP entre diesel et essence.

Par ailleurs, il convient de relativiser l'impact de la mesure proposée par le gouvernement :

- ce sont moins les taxes que les prix des matières premières (libellés en dollars américains) qui rendent volatile, et parfois très élevé, le prix des carburants à la pompe ;
- la part des taxes dans le prix à la pompe s'établira aux alentours de 69 % (sur la base des prix d'août 2003) alors qu'elle a été de 75 % en 1998.

<sup>1</sup> Ces taux étaient respectivement de 30 % et de 70 % en 1997. Source : les comptes des transports en 2002 – juin 2003.

<sup>2</sup> On se reportera utilement à une étude de l'ADEME de juin 2001 : « Les carburants : évolution et perspectives ».

## **II. L'AUGMENTATION DU MONTANT DU REMBOURSEMENT PARTIEL DE LA TIPP APPLICABLE AU GAZOLE UTILISÉ PAR LES EXPLOITANTS DE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES**

### **1. Les origines du dispositif de remboursement partiel de la TIPP**

Afin d'atténuer les effets du rééquilibrage de la fiscalité du gazole sur la compétitivité du secteur des transports routiers, la loi de finances initiale pour 1999<sup>1</sup> avait instauré un mécanisme de remboursement d'une fraction de la hausse de la TIPP sur le gazole<sup>2</sup>, conformément à la possibilité ménagée par l'article 8 de la directive du Conseil n° 92/81 du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales<sup>3</sup>.

### **2. Le dispositif actuel**

Peuvent obtenir, sur leur demande, le remboursement d'une fraction de la TIPP sur le gazole, les entreprises (établies dans l'Union européenne) propriétaires ou, en leur lieu et place, les entreprises titulaires soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus, de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes, ou de véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 7,5 tonnes. Près de 600.000 véhicules peuvent actuellement bénéficier de ce dispositif<sup>4</sup>.

**Le taux du remboursement** est fixé par la différence entre le taux de droit commun (la TIPP sur le gazole) et un taux spécifique « carburant professionnel ». Avant la loi de finances pour 2001, ce taux spécifique était

---

<sup>1</sup> Article 26 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

<sup>2</sup> Prévu à l'article 265 septies du code général des impôts.

<sup>3</sup> En effet, en vertu de l'article 8 paragraphe 4 de cette directive, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission peut autoriser un Etat membre à introduire des exonérations ou des réductions de droits d'accises pour des raisons de politiques spécifiques. La Commission examine périodiquement les exonérations ou réductions de cette nature. Si elle considère que celles-ci ne peuvent être maintenues pour des raisons de concurrence déloyale ou de distorsion dans le fonctionnement du marché intérieur, ou pour des motifs liés à la politique communautaire de protection de l'environnement, elle présente au Conseil des propositions appropriées. Une décision du Conseil des communautés européennes du 17 décembre 1999 a accepté le principe de cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2000. Les Pays-Bas, la France et l'Italie ont bénéficié de cette dérogation. La France et l'Italie ont ensuite demandé et obtenu une prolongation de cette dérogation, qui venait à échéance au 31 décembre 2002.

<sup>4</sup> Notons par ailleurs que ce dispositif a été étendu aux exploitants de transport public routier en commun de voyageurs par la loi de finances pour 2001. Ils peuvent demander un même remboursement (aux mêmes taux, périodes et modalités de remboursement), mais dans la limite de 15.000 litres par semestre et par véhicule.

calculé de façon objective comme le taux spécifique applicable au cours de l'année « n-1 » augmenté du produit de la taxe sur le supercarburant sans plomb au cours de l'année « n-1 » par la variation des prix à la consommation. Désormais, le taux spécifique est fixé par le code des douanes de manière discrétionnaire. Le remboursement est plafonné à 20.000 litres de gazole par semestre et par véhicule.

**Tableau des taux spécifiques**

Période de remboursement	En €/hl
Du 21 janvier 2001 au 20 janvier 2002	35,09
Du 21 janvier au 31 décembre 2002	36,77
Du 1 <sup>er</sup> au 20 janvier 2003	37,06

*Source : code des douanes*

Depuis le début de l'année 2003, il n'existe donc plus de base légale pour assurer ce remboursement. Cela étant, le 19 mars 2003 est intervenu un accord politique des Etats membres de l'Union européenne sur une proposition de directive concernant la taxation des produits énergétiques, qui était en négociation depuis 1997. Elle devrait être prochainement adoptée par un Conseil Ecofin.

Outre la fixation de taux minima de taxation des produits énergétiques, cette proposition de directive inclut un accord spécifique sur la taxation amoindrie du gazole routier en faveur des transporteurs routiers de marchandises :

- pour 2003 et 2004, « *les Etats membres sont autorisés à continuer d'appliquer les niveaux réduits de taxation ou les exonérations énumérées à l'annexe II* »<sup>1</sup> qui vise notamment les taux d'accises différenciés sur le diesel utilisé dans les véhicules utilitaires qui ne peuvent être inférieurs à 380 euros par 1000 litres à compter du 1<sup>er</sup> mars 2003<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> 1. de l'article 18 de la proposition de directive.

<sup>2</sup> Point 6 de l'annexe II qui est relatif à la France.

- à compter de 2005, la possibilité de différencier la taxation en faveur du gazole routier sera maintenue mais avec comme minimum de taxation le tarif de TIPP applicable aux particuliers au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (soit 39,19 euros par hectolitre) ce qui conduira l'an prochain le gouvernement, soit à renoncer à un tarif différencié, soit, pour le maintenir, à augmenter le tarif applicable aux particuliers<sup>1</sup>.

### 3. Le projet du gouvernement

Dans le **II** du présent article, le gouvernement propose d'opérer deux modifications de l'article 265 *septies* du code des douanes qui est relatif au régime de remboursement de la TIPP aux entreprises de transport de marchandises :

- la première vise à reporter du 20 janvier 2003 au 28 février 2003 la date-limite d'application du taux spécifique de 37,06 euros par hectolitre et à fixer un taux spécifique de 38 euros applicable du 1<sup>er</sup> mars 2003 au 31 décembre 2004 ;

- la seconde vise, par coordination, à prévoir que la période couverte par le remboursement des consommations de gazole réalisées en 2004 s'entend de la période comprise entre le 21 janvier 2004 et le 31 décembre 2004.

Le coût fiscal de cette mesure serait de **100 millions d'euros** en 2004.

L'impact cumulé des deux mesures proposées par le gouvernement se monterait ainsi à **800 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires**. Optiquement, on retrouve un même montant de 800 millions d'euros dans le budget des transports<sup>2</sup>, en **subvention à Réseau Ferré de France (RFF)** pour payer une partie des intérêts de sa dette qui se montent en 2004 à 1,1 milliard d'euros<sup>3</sup>. Il ne peut, bien entendu, pas s'agir d'une « affectation » de cette ressource à RFF et un tel affichage dans le présent budget n'engage en rien l'avenir.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 7 point 2 de la proposition de directive : « Les Etats membres peuvent établir entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant, à condition que les niveaux minima communautaires soient respectés et que le taux fixé pour le gazole à usage commercial utilisé comme carburant ne soit pas inférieur au niveau national de taxation en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (...) ». Le niveau minimal communautaire pour le gazole à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 est fixé par l'annexe I à 30,20 euros par hectolitre.

<sup>2</sup> On se reportera utilement au rapport spécial de notre collègue Gérard Miquel, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de budget des transports pour 2004.

<sup>3</sup> Article 30 du chapitre 45-43 « Contribution au désendettement de RFF ».

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

Par un amendement présenté par notre collègue députée Muguette Jacquaint, sous-amendé par notre collègue député Michel Bouvard, l'Assemblée nationale a adjoint au présent article un **II** qui prévoit que le gouvernement présente « *simultanément au dépôt du projet de loi de règlement pour 2004 un rapport au Parlement sur la manière dont ont été affectées les marges de manœuvre résultant de la revalorisation de la (TIPP)* ».

Cette demande de rapport, à laquelle **le gouvernement était défavorable et la commission des finances favorable**, vise, dans l'esprit de ses auteurs, à clarifier les flux financiers entre l'Etat et le système ferroviaire.

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

## ARTICLE 12

### **Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur les services à forte intensité de main d'œuvre**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer définitivement le taux réduit de 5,5 % de TVA aux travaux de rénovation dans les logements à usage d'habitation et aux prestations de service fournies par des entreprises agréées, sous réserve de l'accord unanime des Etats membres de l'Union européenne ou de la Commission européenne.**

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

##### ***A. UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL POUR TROIS ANS***

La directive européenne du 22 octobre 1999<sup>1</sup> a autorisé les Etats membres à appliquer à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2002 un taux réduit de TVA à certains services à forte intensité de main-d'œuvre.

Mis en place en 2000 pour une période expérimentale de trois ans pour développer l'emploi et lutter contre le travail au noir, ce régime a permis aux neuf Etats membres qui en ont fait la demande d'appliquer des taux réduits de TVA sur une liste de services énumérés à l'annexe K de la directive précitée (cf. encadré).

---

<sup>1</sup> Directive du Conseil n° 1999/85/CE.

**Liste des prestations de services à haute intensité de main d'œuvre  
figurant à l'annexe K à la directive n° 77/388/CEE du 17 mai 1977  
en application de la directive n° 1999/85/CE du 22 octobre 1999**

**1. Petits services de réparation :**

- bicyclettes,
- chaussures et articles en cuir,
- vêtements et linge de maison (y compris les travaux de réparation et de modification).

**2. Rénovation et réparation de logements privés,** à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni.

**3. Lavage de vitres et nettoyage de logements privés.**

**4. Services de soins à domicile** (par exemple, aide à domicile et soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées).

5. **Coiffure.**

L'expérimentation proposée ne pouvait être menée par chaque État-membre que dans deux, ou exceptionnellement trois des catégories de l'annexe K.

La France a fait pleinement usage des facultés offertes par la directive puisqu'elle a décidé d'ouvrir le bénéfice du taux réduit aux trois secteurs suivants<sup>1</sup> :

**1- les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans.** Cette mesure est entrée en vigueur le 15 septembre 1999 ;

**2- les travaux d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage,** sur certains logements sociaux à usage locatif. Cette mesure est entrée en vigueur le 15 septembre 1999 ;

**3- certaines des prestations de services à domicile** offertes par certaines entreprises qui, pour offrir ces prestations, doivent être agréées par l'État. Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

---

<sup>1</sup> Les dispositions ont été adoptées aux articles 5 et 7 de la loi de finances initiale pour 2000 (n° 99-1172) du 30 décembre 1999.

**L'expérimentation du taux réduit de TVA dans les services à forte intensité de main-d'oeuvre**

1. Petits services de réparation :	
– Bicyclettes	Belgique, Luxembourg, Pays-Bas
– Chaussures et articles de cuir	Belgique, Luxembourg, Pays-Bas
– Vêtement et linge de maison	Belgique, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas
2. Rénovation et réparation de logements privés	Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni <sup>1</sup>
3. Lavage de vitres	France, Luxembourg
4. Soins à domicile	Grèce, France, Italie, Portugal
5. Coiffure	Espagne, Luxembourg, Pays-Bas

***B. UNE PROROGATION D'UN AN EN 2003 SUR PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE***

La directive du 22 octobre 1999 faisait obligation à tout Etat-membre qui en utilise les facultés **de mener une évaluation**, à l'issue de l'expérimentation, en termes de créations d'emplois et d'efficience. Cette évaluation devait concrètement se traduire par la remise d'un rapport à la Commission européenne, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2002.

**La France a remis son rapport le 8 octobre 2002.**

Ce rapport conclut que, s'agissant des services à domicile, la baisse de la TVA a permis d'augmenter le chiffre d'affaires du secteur de 130 millions d'euros entre 2000 et 2001 et de créer 3.000 emplois.

Concernant le logement privé, le secteur de la rénovation aurait enregistré une progression de 14 % de son chiffre d'affaires entre 1999 et 2001 et une augmentation de l'emploi de 8,6 %. La réduction du taux de la TVA aurait augmenté le chiffre d'affaires annuel de 1,3 à 1,5 milliard d'euros et le nombre d'emplois salariés créé aurait été de 40.000 à 46.0000, parmi lesquels un tiers proviendrait de la régularisation de travail au noir. Enfin, 75 % de l'avantage fiscal aurait été répercuté sur les prix.

---

<sup>1</sup> L'expérimentation britannique n'a concerné que l'Ile de Man.

## **Les évaluations du rapport remis par la France à la Commission européenne, octobre 2002**

### **Impact sur les prix : des incertitudes**

S'agissant des **services d'aide à la personne fournis à domicile** le rapport fait état d'une grande hétérogénéité de prix (les écarts de prix entre les prestataires s'échelonnent de 44 % à 165 % selon le service). Le marché est segmenté en fonction des consommateurs et le même service est alors vendu à un prix différent dans chaque segment. Le rapport conclut qu'une baisse du taux de TVA n'a probablement pas d'impact ou seulement un impact limité.

S'agissant des **travaux d'entretien et d'amélioration des logements**, le calcul a été fait à l'aide de l'indice des prix de l'entretien-amélioration calculé par le ministère de l'équipement (IPEA). Le rapport conclut à une éventuelle répercussion dans les prix à la consommation la première année mais que cette répercussion aurait été ensuite captée par les producteurs par une augmentation de leurs marges.

### **Effet sur la croissance du secteur : 1,3 à 1,5 milliard d'euros pour le logement**

Le secteur des **services d'aide à la personne fournis à domicile** a connu une croissance exceptionnelle entre 1999 et 2001 : chiffre d'affaires + 235 %, nombre de salariés + 264 %. Le rapport explique cette évolution exceptionnelle par l'entrée en vigueur en 1996 d'une mesure législative qui a ouvert aux entreprises privées un secteur jusqu'alors réservé aux associations.

Les autorités françaises ont utilisé deux approches pour le **logement** : une analyse des déclarations périodiques de TVA et un modèle économétrique. La première approche estime la demande supplémentaire adressée au secteur de la construction à 1,5 milliard d'euros en 2001. La deuxième méthode explique l'évolution de l'activité du secteur entretien et amélioration par l'évolution du PIB, des prix hors taxes du secteur et une composante saisonnière. Tout ce qui n'est pas expliqué par ces variables est considéré comme provenant de la mesure TVA. L'impact de la mesure est alors chiffré à 1,3 milliard d'euros.

### **Effets sur l'emploi : 40.000 à 46.000 pour le logement ; 3.000 pour les services à domicile**

En l'absence de données statistiques en dehors de la période de l'expérience, **le secteur des services d'aide à la personne** est supposé créer 350 emplois par an. La différence par rapport à cette trajectoire considérée comme normale est entièrement attribuée à la mesure TVA, soit 3.000 emplois en 2000 et 2001. De plus, le nombre moyen d'employés par entreprise augmente de façon exponentielle. En 1999, le nombre moyen d'employés par entreprise est de 10,4 employés. En 2000, il augmente à 14 et en 2001 il est de 20,4 employés. L'évolution du nombre d'emplois créés par des entreprises, qui sont pour la moitié d'entre elles des entreprises unipersonnelles fondées par des demandeurs d'emploi en fin de droits ou en stage de formation, serait tout à fait exceptionnelle et atypique.

S'agissant du **logement**, une première évaluation de l'effet de la baisse de la TVA est effectuée à l'aide d'un modèle macro-économique (METRIC) qui estime à 40.000 le nombre d'emplois nouveaux générés à long terme. Une autre évaluation utilise le ratio d'emplois par chiffre d'affaires. Il s'agit de lier le nombre d'emplois créés à l'augmentation du chiffre d'affaires. L'hypothèse émise est qu'il faut une augmentation du chiffre d'affaires de 45.735 euros pour une nouvelle embauche. Cette méthode amène donc à un nombre d'emplois créés plus élevé (46.000).

### **Lutte contre le travail au noir : un tiers du surcroît de chiffre d'affaires**

S'agissant des travaux effectués dans les logements, un tiers du surcroît de chiffre d'affaires est, a priori, attribué à l'effet de la mesure sur la diminution de l'économie souterraine. Cette appréciation semble cependant purement empirique, ne pouvant être étayée par un modèle...

*Source : rapport de la Commission européenne SEC 2003-622*

**Les effets observés dans les autres pays de l'Union sont contrastés.**

La Belgique estime que dans le secteur de la construction, les relevés de prix réalisés périodiquement ne permettent pas de différencier les prestations de services liées à la rénovation des prestations de services liées à la construction neuve. Elle ne peut pas établir un lien direct entre la mesure de baisse du taux de TVA et l'évolution de l'emploi dans le secteur.

Seule l'Italie indique qu'elle a constaté, dans le secteur de la rénovation et de la réparation des logements, la création de 65.000 emplois.

La directive du 22 octobre 1999 prévoyait également que la Commission soumettrait, avant le 31 décembre 2002, **un rapport d'évaluation globale** qui proposerait les aménagements jugés pertinents, en fonction de l'expérimentation, du régime des taux de TVA.

**Mais dès le mois d'octobre 2001, la Commission européenne<sup>1</sup> émettait l'idée de proroger d'un an les dispositions de la directive**, pour les deux raisons suivantes :

- d'une part, il est apparu à la Commission européenne **qu'une telle étude ne pourrait être réalisée dans un délai aussi court** (la date-butoir étant fixée au 31 décembre 2002) ;

- d'autre part, la Commission européenne a déclaré vouloir **intégrer ces travaux à une révision globale de l'annexe H à la directive<sup>2</sup> du 17 mai 1977** (dite « directive TVA »), qui énumère la liste des produits autorisés à bénéficier du taux réduit de la TVA.

Le 25 septembre 2002, la Commission européenne a rendu publique une proposition de directive du Conseil et une proposition de décision du Conseil tendant à proroger d'un an jusqu'au 31 décembre 2003, les dispositions de la directive n° 199/85/CE du 22 octobre 1999.

Le Conseil a décidé d'adopter cette proposition de directive le 3 décembre 2002 afin de proroger le dispositif d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2003.

La France a transposé cette directive par l'adoption de l'article 23 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

---

<sup>1</sup> Commission des communautés européennes, rapport de la Commission sur les taux réduits de TVA, le 22 octobre 2001.

<sup>2</sup> Directive n° 77/388/CEE du 17 mai 1977 modifiée.

## C. LES NOUVELLES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

### 1. Des conclusions très mitigées sur les résultats de l'expérimentation

La Commission européenne a publié son rapport<sup>1</sup>, accompagné d'un document de travail<sup>2</sup>, le 2 juin 2003.

Le rapport de la Commission européenne estime que, s'agissant des objectifs poursuivis par la réduction du taux de TVA, à savoir le fait d'augmenter l'emploi et de réduire l'économie souterraine, « *l'examen attentif des résultats de l'expérience ne permet pas d'affirmer que ces deux objectifs ont été atteints* ».

Dans l'ensemble, les conclusions du rapport sont peu favorables à la prolongation de l'expérience.

#### **Les conclusions mitigées de la Commission européenne sur l'expérimentation des taux réduits de TVA**

La Commission européenne rappelle que l'expérience de taux de TVA réduits sur certains services à forte intensité de main d'œuvre avait pour objectif à la fois d'augmenter l'emploi et de réduire l'économie souterraine. Elle note que l'examen attentif des résultats de cette expérience ne permet pas d'affirmer que ces deux objectifs ont été atteints.

Afin que le mécanisme économique qui relie cette baisse du taux de TVA à l'emploi fonctionne, une série d'étapes à remplir est nécessaire.

**La première étape du passage dans les prix à la consommation de la baisse du taux de TVA n'est jamais entièrement remplie.** Dans certains cas, cette transmission est uniquement temporaire. Dans le cas d'une transmission partielle dans les prix, la mesure perd de son efficacité par rapport à son coût.

**L'augmentation de la demande observée est généralement expliquée par d'autres facteurs.** Souvent d'autres mesures importantes, en particulier fiscales, ont été mises en place. De plus cette baisse du taux de TVA **est mise en place lors d'une phase de croissance des économies européennes.** Le taux de chômage était à ce moment sur une tendance à la baisse.

**Dans ces circonstances les rapports des Etats membres n'identifient pas de façon robuste un effet de la mesure de baisse du taux de TVA sur l'emploi.**

<sup>1</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre*, 2 juin 2003 (SEC (2003) 622).

<sup>2</sup> Document de travail des services de la Commission, *Rapport d'évaluation sur l'expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre*, 2 juin 2003 (COM (2003) 309 final).

De plus ce résultat est en ligne avec les conclusions issues des études réalisées précédemment. **Comparé à d'autres mesures, notamment celles qui visent directement le coût du travail, l'impact de la réduction du taux de TVA sur l'emploi a un coût budgétaire toujours plus élevé.** Calculé au niveau de l'Union européenne, pour un même coût budgétaire, une baisse des charges sur le travail crée 52 % de plus d'emplois qu'une baisse du taux de TVA entièrement transmise dans les prix.

**Les rapports des Etats membres n'ont pas réussi à surmonter la difficulté de la mesure de l'économie souterraine.** Il n'a pas été possible de démontrer que la mesure avait un effet de réduction de l'économie souterraine. La plupart des résultats restent à l'état d'hypothèse sans réussir à apporter de démonstration sur la pérennité et l'ampleur de la réduction de l'économie souterraine qui serait provoquée par la mesure.

## **2. Une proposition de directive qui prévoit cependant de pérenniser l'expérience dans les domaines choisis par la France**

La Commission européenne a adopté, le 23 juillet 2003, une proposition de modification de l'annexe H de la directive du 17 mai 1977.

La proposition de la Commission fait de l'annexe H la seule base juridique pour déroger au taux normal. Dès lors, tous les autres régimes seraient supprimés et les domaines correspondants bénéficiant d'un taux réduit qui le justifient intégrés dans une nouvelle annexe H modifiée.

**Pour ce qui concerne les services ayant fait l'objet d'une expérimentation, et malgré un rapport peu concluant, les domaines dans lesquels la France a choisi d'appliquer le taux réduit de TVA seraient pérennisés.**

Ainsi, l'annexe H **regrouperait trois régimes applicables dans le domaine du logement en une seule catégorie**, qui couvre la livraison, la construction, la transformation, la rénovation, la réparation, l'entretien et le nettoyage de logements, ainsi que la location de logement dans le cas où cette prestation n'est pas exonérée.

Cette proposition, si elle était adoptée, pérenniserait la faculté d'appliquer des taux réduits à la rénovation et la réparation de logements privés et, d'autre part, au lavage de vitres et au nettoyage de ces mêmes logements.

Par ailleurs, les services de soins à domicile feraient également partie des catégories nouvelles de l'annexe H éligibles au taux réduit.

En revanche, les petits services de réparation (bicyclettes, chaussures et articles de cuir, vêtements et linge de maison) et la coiffure, qui faisaient partie de l'expérimentation de taux réduits de TVA, mais pour lesquels la France n'avait pas opté, ne seraient pas éligibles, la Commission européenne estimant que les résultats de l'expérimentation n'étaient pas suffisamment probants.

## **II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE**

Par le présent article auquel l'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification rédactionnelle, le gouvernement français anticipe la décision qui sera prise par les Etats membres de l'Union européenne concernant l'annexe H de la directive du 17 mai 1977.

**Le A du I du présent article propose de pérenniser le dispositif de taux réduit applicable aux travaux réalisés dans les logements et aux services d'aide à domicile.**

Le 1° modifie le cinquième alinéa du 7° *bis* de l'article 257 du code général des impôts. Il supprime la mention selon laquelle les travaux d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, doivent avoir été réalisés entre le 15 septembre 1999 et le 31 décembre 2003 pour bénéficier du taux réduit de TVA à 5,5 %.

Le 2° propose également de supprimer la date limite du 31 décembre 2003, pour l'application du taux réduit de TVA aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans, en application du 1 de l'article 279-0 bis et aux prestations de service fournies par les entreprises agréées (cf. encadré), en application du i de l'article 279 du code général des impôts.

### **Quelles sont les entreprises agréées au sens du i de l'article 279 du code général des impôts ?**

Le i de l'article 279 du code général des impôts vise les entreprises agréées en application du II de l'article L. 129-1 du code du travail.

D'après l'article L. 129-1 du code du travail, peuvent faire l'objet d'un agrément les entreprises « *dont les activités concernent exclusivement les tâches ménagères ou familiales* ».

L'article D. 129-7 du même code indique que l'agrément est prononcé par le préfet de chaque région où ces entreprises ou associations exercent leurs activités, sur proposition du directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Son article D. 129-8 précise que ces entreprises ne peuvent exercer d'activités autres que celles mentionnées à leur demande d'agrément, et qu'elles doivent être en mesure de justifier à tout moment du caractère exclusif de leurs activités de service concernant les tâches ménagères ou familiales.

Il faut rappeler que le coût de ces deux mesures est évalué respectivement à 3,6 milliards d'euros et à 70 millions d'euros en 2004.

**Le B du I du présent article propose une modification des modalités d'application du taux réduit de TVA aux travaux d'entretien des logements sociaux à usage locatif, en supprimant, dans certains cas, le mécanisme de livraison à soi-même.**

Le cinquième alinéa du 7° *bis* de l'article 257 du code général des impôts prévoit que les travaux d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, qui portent sur des logements sociaux à usage locatif, sont soumis au taux réduit de TVA, au terme d'une livraison à soi-même (LASM).

En application de ce mécanisme fiscal le redevable se facture fictivement à lui-même un bien qu'il a produit. La « collecte » de TVA ainsi réalisée lui ouvre droit, en tant que vendeur et assujetti, à déduction de la taxe ayant grevé ses achats.

Le mécanisme de la LASM est une procédure contraignante pour le logement social, mise en place avant l'extension du taux réduit de TVA au logement privé : le redevable ne bénéficie pas immédiatement du taux réduit de la TVA au moment du paiement de la prestation d'entretien, mais doit payer cette prestation au taux normal de la TVA, avant de bénéficier du taux réduit, par la constatation d'un crédit de taxe.

Le présent article propose donc de limiter le mécanisme de la LASM aux travaux d'entretien portant sur des logements sociaux à usage locatif qui ne pourraient pas bénéficier du taux réduit dans le logement privé, c'est-à-dire pour les logements construits depuis moins de deux ans (logement ne pouvant pas bénéficier des dispositions de l'article 279-0 *bis* du code général des impôts).

Par coordination, le 2° supprime le 2 de l'article 279-0 *bis* du code général des impôts.

**Le II du présent article soumet l'application des dispositions précitées au I à l'accord de l'ensemble des Etats membres :**

- **sur une modification de l'annexe H** à la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, relative au taux réduit de la TVA ;

- ou à **un accord de l'ensemble des Etats membres sur une nouvelle prorogation des mesures transitoires<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Prorogation des dispositions de l'article 28 paragraphe 6 premier alinéa de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, modifiée par la directive 2002/92/CE du 3 décembre 2002.

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

**Votre commission des finances estime qu'il était indispensable d'anticiper sur la décision de l'Union européenne avant la fin de l'année 2003**, dans la mesure où le régime fiscal actuel en faveur de la rénovation des logements et de l'aide à domicile arrive à expiration le 31 décembre prochain.

**Elle note toutefois qu'il est nécessaire, pour que le présent article s'applique, qu'un accord intervienne avant la fin de l'année** sur la modification de l'annexe H de la directive du 17 mai 1997.

**Cet accord sera difficile**, compte tenu des nombreux sujets qui devront être traités, en dehors de la pérennisation des taux réduits de TVA dans les domaines expérimentaux<sup>1</sup>.

Seules la France, la Finlande, la Grèce et l'Espagne ont pour le moment fait connaître leur approbation au projet de directive. En revanche, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suède y sont opposés, soit qu'ils n'appliquent pas de taux réduit, soit qu'ils ne souhaitent pas avoir à mettre en œuvre des taux réduits de TVA qu'ils estiment coûteux pour leurs finances publiques. Enfin, d'autres pays tels le Royaume-Uni, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Belgique et les Pays-Bas souhaitent élargir la liste des secteurs éligibles, car le projet de la Commission européenne supprime de la liste des secteurs éligibles dans leur pays au taux réduit<sup>2</sup>.

Il faut noter qu'un premier conseil ECOFIN a eu lieu le 7 octobre 2003 qui a montré ces divergences de vue. Certains pays ont alors demandé l'inscription de secteurs supplémentaires dans l'annexe H<sup>3</sup>. Un autre conseil ECOFIN est prévu d'ici la fin de l'année, le 4 novembre et le 16 décembre 2003.

Si l'accord ne pouvait être trouvé, le présent article envisage la possibilité d'une prolongation d'un an supplémentaire. Mais cette prolongation ne pourra avoir lieu que suite à un accord des Etats membres. Il existe donc un risque que le taux réduit de TVA ne puisse plus être appliqué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, aux secteurs de la rénovation du logement et des services à domicile en France.

---

<sup>1</sup> Doivent également être traités, par exemple, les services de restauration.

<sup>2</sup> Ces informations figurent notamment dans le rapport d'information n°1160 (2003-2004) de notre collègue député Daniel Garrigue, député, au nom de la délégation pour l'Union européenne.

<sup>3</sup> La France l'a ainsi demandé pour les disques.

Il faut cependant espérer que, si des décisions ne pouvaient être prises sur les propositions de la Commission européenne, **une unanimité soit trouvée pour éviter tout « vide juridique »** pour les pays ayant procédé à l'expérimentation de taux réduits de TVA, au moins dans les secteurs que la Commission européenne propose de pérenniser.

Cette prolongation, qui serait alors l'hypothèse la plus vraisemblable, serait toutefois un échec relatif, symbolisant la difficulté des Etats membres à parvenir à un accord définitif sur un sujet fiscal d'importance.

Sur le fond des choses, votre rapporteur général souhaite faire valoir deux éléments.

En premier lieu, la politique d'abaissement des taux de TVA est probablement l'une des plus coûteuses en termes de dépense fiscale. Il lui semble regrettable sur les mesures prises ou envisagées (pour la restauration) relèvent plus d'une logique corporative que d'une réflexion réellement cohérente au plan de la politique fiscale. Une nouvelle architecture des taux de TVA, avec un niveau intermédiaire de l'ordre de 12 %, serait sans doute une solution aussi convaincante sur le plan économique et beaucoup moins lourde pour les finances publiques, puisqu'elle se traduirait par de nombreux reclassements de biens et de services. Il est dommage que ce concept n'ait apparemment pas fait l'objet de réelles négociations au sein du Conseil européen.

En second lieu, le retour au niveau antérieur de taxation, pour le secteur du logement, lui semblerait risqué, en termes d'emplois, sans le contexte de dépression économique présente. Au total, une nouvelle période de transition d'un an serait sans doute la formule la plus appropriée dans l'immédiat.

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

*ARTICLE 12 bis (nouveau)*

**Taux réduit de TVA pour les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer le taux réduit de TVA aux ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

En application du 2 de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, **les livraisons à soi-même**, mentionnées au c du I de l'article 257 du code général des impôts, **de logements sociaux à usage locatif** supportent une TVA à taux réduit. Il s'agit d'un mécanisme fiscal permettant aux organismes sociaux de bénéficier du taux réduit de TVA sur leurs logements nouvellement construits.

Plus précisément, les logements considérés sont ceux pour lesquels l'acquéreur bénéficie, sur décision du représentant de l'Etat dans le département, **d'un prêt financé par l'Etat ou d'un prêt locatif social (PLS)** entrant dans le champ de l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation. L'acquéreur doit avoir conclu avec l'Etat une convention en application du 3° et 5° de l'article L. 351-2 du même code, c'est-à-dire une convention qui ouvre droit à l'application de **l'aide personnalisée au logement (APL)**.

En application du 3 de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, **les ventes des logements sociaux neufs à usage locatif** sont également soumises au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le I du présent article complète l'article 278 *sexies* du code général des impôts par un alinéa 5 aux termes duquel sont également éligibles au taux réduit de TVA **les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif** mentionnés aux 2 et 3 de l'article 278 *sexies* précités.

Dans ce cas, **l'usufruitier** doit bénéficier du prêt aidé par l'Etat et conclure avec l'Etat la convention qui ouvre droit à l'application de l'aide personnalisée au logement en application du 3° et du 5° de l'article L. 351-2 du même code.

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

Le présent article, introduit à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à **faciliter la construction de logements locatifs sociaux en faisant appel à des investisseurs privés, selon un mécanisme reposant sur le démembrement de propriété.**

Il s'agit de traiter le cas où un promoteur privé vend un logement en nue-propriété à un investisseur, et en usufruit à un organisme de logement social, qui bénéficie alors d'un prêt locatif social (PLS).

Le logement social est donc en partie financé par l'investisseur privé, qui récupère son bien immobilier à l'extinction du conventionnement social du bien, qui est au minimum de 15 ans pour les PLS.

Comme la construction neuve de PLS est soumise à un taux de TVA réduit, il est proposé d'étendre ce taux réduit à ce type d'opérations.

Selon les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le coût du dispositif devrait être nul pour l'Etat dans la mesure où les prêts aidés font l'objet d'un contingentement.

M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a précisé le vendredi 17 octobre 2003, en séance publique à l'Assemblée nationale, que, comme tous les droits de propriété dont le démembrement ne résulte pas du décès du contribuable, **ceux-ci ne seront pas éligibles à la déduction prévue au titre de l'amortissement en faveur de l'investissement locatif créé par l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.**

Cette précision vise à rappeler que le dispositif prévu au h du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts impose au contribuable de louer pendant au moins neuf ans son bien, sous conditions de loyers, et que cette condition ne saurait évidemment être remplie par un démembrement de propriété. Il est difficile de se faire une idée des conséquences concrètes de ce dispositif, car l'attrait des investisseurs privés pour ce type de produit est loin d'être certain...

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

*ARTICLE 12 ter (nouveau)*

**Régime d'imposition des entreprises exerçant une activité occulte**

**Commentaire : le présent article propose d'exclure, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, du bénéfice du régime simplifié d'imposition et du régime des micro-entreprises les entreprises exerçant une activité occulte<sup>1</sup>.**

Le présent article est issu d'un amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

***A. LE RÉGIME SIMPLIFIÉ D'IMPOSITION***

Le régime simplifié d'imposition s'applique de droit aux entreprises dont le chiffre d'affaires ou les recettes n'excèdent pas les seuils prévus par l'article 302 *septies* A du code général des impôts (soit 763.000 euros pour les ventes et 230.000 euros pour les prestations de services).

S'agissant de la TVA, les obligations déclaratives des redevables relevant de ce régime sont, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999, limitées à la souscription d'une déclaration annuelle. L'obligation de dépôt en cours d'année de déclarations abrégées a été supprimée et les acomptes désormais acquittés au titre de cette même période ne sont en aucun cas assimilables à une déclaration.

**Dès lors, l'administration ne peut vérifier la TVA due au titre d'un exercice en cours qu'après l'expiration du délai de dépôt de la déclaration annuelle, soit, au plus tôt, dans le courant du mois d'avril de l'année suivante.**

---

<sup>1</sup> *Au sens de l'article L.169 du livre des procédures fiscales, une activité est occulte lorsque le contribuable n'a jamais porté à la connaissance de l'administration l'exercice de cette activité (qui n'a donc pas été déclarée auprès d'un centre de formalité des entreprises ou d'un greffe de tribunal de commerce, et n'a fait l'objet d'aucune déclaration fiscale).*

## **B. LE RÉGIME DES MICRO-ENTREPRISES**

Par ailleurs, afin d'alléger les obligations des très petites entreprises, dont le chiffre d'affaires ou les recettes restent en deçà des limites fixées par l'article 293 B du code général des impôts (soit 76.300 euros pour les ventes et 27.000 euros pour les prestations de services), le régime de la franchise en base dispense ces assujettis, sauf option pour le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, de la déclaration et du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

**Ces simplifications sont adaptées pour les entreprises de bonne foi mais constituent un frein important pour le contrôle des activités occultes, en repoussant les possibilités de contrôle.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Afin de sanctionner plus efficacement les activités occultes, le présent article propose de rendre le régime réel d'imposition applicable de droit aux contribuables qui exercent de telles activités. L'administration serait alors en mesure de contrôler, de liquider et de mettre en recouvrement sans délai la TVA due à raison des activités clandestines, **préservant ainsi les intérêts du Trésor.**

Cette mesure aurait également pour conséquence de réserver les allègements relatifs aux obligations déclaratives et, le cas échéant, aux seuls contribuables qui se sont fait connaître de l'administration.

Le dispositif proposé par le présent article consiste :

- d'une part, à modifier le 1. du I de l'**article 293 B**, qui serait ainsi rédigée : « *Pour leurs livraisons de biens et leurs prestations de services, les assujettis établis en France, à l'exclusion des redevables qui exercent une activité occulte au sens du deuxième alinéa de l'article L.169 du livre des procédures fiscales, bénéficient d'une franchise qui les dispense du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'ils n'ont pas réalisé au cours de l'année civile précédente un chiffre d'affaires supérieur à :*

« a. 76.300 € s'ils réalisent des livraisons de biens, des ventes à consommer sur place ou des prestations d'hébergement ;

« b. 27.000 € s'ils réalisent d'autres prestations de services ».

- d'autre part, à insérer dans le code général des impôts un nouvel **article 302 septies A ter B** rédigé comme suit : « *Les dispositions des articles 302 septies A et 302 septies A bis ne sont pas applicables aux personnes physiques ou morales ou groupements de personnes de droit ou de fait qui exercent une activité occulte au sens du deuxième alinéa de l'article L.169 du livre des procédures fiscales* ».

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

Les dispositions du présent article présentent un double avantage :

- d'une part, elles moralisent la vie économique et les règles de la concurrence ;
- d'autre part, elles encouragent la sanction des comportements frauduleux et préservent les intérêts du Trésor.

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

*ARTICLE 12 quater (nouveau)*

**Impossibilité de « déduire » la TVA au titre de la vente de biens  
préalablement importés en exonération de TVA**

**Commentaire : le présent article met fin au régime dit de la « TVA fictive » dans les départements d'outre-mer.**

Le présent article a été introduit en première lecture, à l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et adopté avec l'avis de sagesse du gouvernement.

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

**Depuis une lettre ministérielle** du 2 novembre 1953 et en l'absence de tout support juridique, les départements d'outre-mer bénéficient d'un régime très particulier de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les produits exonérés.

***A. LES EXONÉRATION DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE AU PROFIT  
DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER***

**Le 5° du 1 de l'article 295 du code général des impôts exonère de la taxe sur la valeur ajoutée l'importation dans les départements de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion en matières premières et de produits, dont la liste est fixée aux articles 50 *undecies* et 50 *duodecies* de l'annexe IV du code général des impôts. La vente de produits similaires fabriqués localement est également exonérée.**

Cette exonération procure aux entreprises qui réalisent des opérations soumises à la TVA un **avantage en trésorerie**, lié au fait de ne pas supporter de TVA à l'importation.

Son extension aux produits similaires fabriqués localement participe de la volonté d'accorder les mêmes avantages aux acheteurs de biens sur le marché local et aux importateurs.

Ce parallélisme ne vaut que dans l'hypothèse où ces acheteurs sont des utilisateurs finaux des biens. Si cet acheteur est un acheteur-vendeur, le code général des impôts ne permet pas à cet opérateur de vendre en exonération de taxe les biens qu'il a achetés ou importés en exonération. C'est la raison pour laquelle le bénéfice de cette exonération a été étendu à cette catégorie d'opérateurs par voie doctrinale.

## ***B. LES RÈGLES D'APPLICATION DE LA DÉDUCTION FICTIVE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE***

### **1. Au regard des opérations taxées que les opérateurs réalisent**

Afin de faire bénéficier le consommateur final de l'exonération attachée à l'importation de produits visés au 5° du 1. de l'article 295 du code général des impôts, il a été admis sur la base de la **décision ministérielle du 2 novembre 1953** précitée que les opérateurs établis dans les DOM peuvent déduire la TVA d'amont qui ne leur a pas été facturée, dès lors que les biens acquis en exonération de TVA sont utilisés pour les besoins de leurs opérations taxées.

Ce droit à déduction leur a été accordé afin que les opérateurs le répercutent dans le prix de vente hors taxes des biens qu'ils commercialisent et qu'il en résulte un avantage pour le consommateur final.

**S'agissant d'opérations taxées**, l'importation avec la facturation de la TVA ou en exonération de TVA est neutre pour le client final et pour l'Etat. Le prix final et le montant de TVA due au Trésor restent identiques dans les deux situations.

En revanche, en ouvrant un droit à déduction à l'opérateur sur la TVA d'amont qu'il n'a pas supportée, il est possible de procurer un avantage au client final, dès lors que ce remboursement de TVA est effectivement imputé sur le prix hors taxes du bien commercialisé. Il en va différemment si le montant de ce remboursement n'est pas répercuté dans le prix facturé au client.

En conséquence, dans un cas, la minoration par l'Etat des recettes de TVA bénéficie directement au consommateur, dans l'autre, il constitue une aide indirecte à l'entreprise.

## **2. Au regard des opérations exonérées que les opérateurs réalisent**

**La déduction fictive a été étendue aux achats exonérés que certains opérateurs réalisent alors même qu'ils effectuent des opérations exonérées.**

Il s'agit :

- des achats effectués par les fabricants locaux, dès lors que leurs ventes sont effectuées en exonération de taxe, en application de l'article 295-I-5° du code général des impôts ;

- des achats effectués par les revendeurs de produits dont l'importation est exonérée ;

- des achats faits par les exportateurs, dans la mesure où leurs livraisons sont exonérées en vertu de l'article 262-I du code général des impôts.

Toutefois, dans ces trois situations, la déduction de la TVA d'amt qui n'a pas été supportée est limitée aux acquisitions de biens d'investissement.

En conséquence, lorsque les ventes sont exonérées, la TVA d'amt qui n'a pas été facturée est déductible sur les seules immobilisations. Si les ventes sont taxées, la TVA d'amt est déductible sur les immobilisations et le stock.

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

Le présent article propose de supprimer le dispositif de la déduction fictive de la TVA dans les départements d'outre-mer en deux temps.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2004, le droit à déduction est réduit de moitié.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, il est totalement supprimé.

L'économie réalisée s'élèverait en 2004 à 45 millions d'euros, et à compter de 2005, à 90 millions d'euros.

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

Le XXI<sup>e</sup> rapport du Conseil des impôts préconise de procéder à une analyse des mesures fiscales favorables au regard de leur efficacité et de leur légitimité économique.

Le système auquel le présent article entend mettre fin constitue **la plus ancienne forme d'aide fiscale aux investissements en outre-mer (qui représente, toutes mesures comprises, environ 1.900 millions d'euros)**. Il est conçu comme un **équivalent de subventions** pour les investissements afin de compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, notamment le prix du transport pour les importations.

Ce dispositif, qui s'apparente à une **subvention budgétaire directe** des entreprises assujetties à la TVA, présente cependant **l'inconvénient majeur de voir son efficacité reposer sur la seule volonté des entreprises bénéficiaires de répercuter réellement cet avantage fiscal dans leurs prix**. En effet, il n'est subordonné à aucune condition pour l'entreprise en ce sens. En outre, le bénéfice du mécanisme n'est conditionné ni par une spécialisation sectorielle, ni par des engagements en termes d'emploi, ni par la situation financière de l'entreprise. **L'avantage fiscal est donc distribué de manière totalement aveugle.**

**En tout état de cause, l'efficacité de ce dispositif coûteux ne fait l'objet d'aucune évaluation. Les crédits économisés par sa suppression pourraient être utilisés sous une forme garantissant un meilleur contrôle, au bénéfice de l'outre-mer.**

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 12 QUATER*

**Réforme du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée due en raison de l'importation**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre aux importateurs d'auto-liquider leur taxe sur la valeur ajoutée (TVA) déductible à l'importation.**

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

La **sixième directive de 1977**<sup>1</sup> (sixième directive TVA), qui fixe les principales règles du régime communautaire de la TVA, prévoit en son article 23 que :

*« Les Etats membres peuvent notamment prévoir que, pour les importations de biens, effectuées par les assujettis ou les redevables ou par certaines catégories d'entre eux, la taxe sur la valeur ajoutée due en raison de l'importation ne soit pas payée au moment de l'importation, à condition qu'elle soit mentionnée comme telle dans une déclaration établie conformément à l'article 22 paragraphe 4 ».*

Le droit français n'a pas fait usage de cette faculté. L'article 293 A du code général des impôts impose l'acquittement de la taxe sur la valeur ajoutée lors de l'importation par la personne désignée comme destinataire des biens sur la déclaration d'importation.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE ADDITIONNEL**

Le présent article additionnel propose de modifier l'article 293 A du code général des impôts afin de **remplacer le système actuel par un simple jeu d'écritures à l'aide d'une déclaration sur un formulaire, comme cela est autorisé par la directive TVA.**

---

<sup>1</sup> Directive 77/388/CEE.

Il s'agit d'une **mesure de simplification administrative** qui aurait l'avantage d'épargner aux entreprises importatrice **une avance de trésorerie coûteuse**.

Elle doit permettre d'offrir aux importateurs français des facultés qui sont offertes, notamment par les droits belge et hollandais, et dont ils bénéficient lorsqu'ils réalisent leurs importations par le biais des ports de ces pays.

**Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.**

## ARTICLE 13

### **Création d'une taxe d'abattage affectée au Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA)**

**Commentaire : le présent article vise à créer une taxe d'abattage, assise sur le poids des viandes et des déchets d'abattoirs issus de l'abattage des animaux, affectée au CNASEA et appelée à se substituer à l'actuelle taxe sur les achats de viandes.**

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

##### ***A. LE RÉGIME DE L'ACTUELLE TAXE SUR LES ACHATS DE VIANDES***

L'article 302 *bis* ZD du code général des impôts, instituant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997 une taxe sur les achats de viandes, a été introduit par la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996, relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural.

D'après les dispositions de cette loi, codifiées notamment à l'article L. 226-1 du code rural, « *la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, celles des viandes, abats et sous-produits animaux saisis à l'abattoir reconnus à la consommation humaine et animale, ainsi que celles des matériels présentant un risque spécifique au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles, dénommés matériels à risque spécifiés et dont la liste est arrêtée par le ministre chargé de l'agriculture, constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat* ».

La taxe sur les achats de viandes, codifiée à l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts, a été créée par la loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 précitée dans le but de financer les besoins du nouveau service public de l'équarrissage (SPE).

En outre, l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000<sup>1</sup> a sensiblement modifié le régime de la taxe sur les achats de viandes actuellement en vigueur.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

## **1. Les personnes redevables de la taxe sur les achats de viandes**

Le I de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts dispose que la taxe sur les achats de viandes est due par toute personne qui réalise des ventes au détail de viande et produits énumérés au II du même article.

Sont donc concernées par le paiement de cette taxe les entreprises, qu'il s'agisse d'entreprises individuelles ou de sociétés, qui réalisent de la vente au détail de viandes et de produits carnés.

## **2. Les produits imposables**

Le II de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts précise que la taxe sur les achats de viandes est assise sur la valeur hors TVA des achats de toutes provenances :

- de viandes et abats, frais ou cuits, réfrigérés ou congelés, de volaille, de lapin, de gibier ou d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine et des espèces chevaline, asine et de leurs croisements ;

- de salaisons, produits de charcuterie, saindoux, conserves de viandes et abats transformés, et autres produits à base de viande ;

- d'aliments pour animaux à base de viandes et d'abats.

La taxe sur les achats de viandes est en outre exigible lors des achats.

## **3. La fixation du taux de la taxe**

Le V de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts dispose qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget et du ministre de l'agriculture fixe les taux d'imposition, par tranche d'achats mensuels hors TVA, dans les limites suivantes :

- jusqu'à 19.000 euros : 2,1 % ;

- au-delà de 19.000 euros : 3,9 %<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette rédaction est issue de l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée. La rédaction initiale de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts prévoyait des taux de 0,6 % jusqu'à 19.000 euros et de 1 % au-delà de 19.000 euros.

#### **4. Les exonérations prévues**

La taxe n'est pas due lorsque le montant d'achats mensuels est inférieur à 3.050 euros hors taxe sur la valeur ajoutée.

En outre, les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est inférieur à 763.000 euros hors TVA sont exonérées de la taxe.

#### **5. Le recouvrement de la taxe**

Le VI de l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts dispose que la taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

#### **6. Le mode d'affectation du produit de la taxe sur les achats de viandes**

Avant l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, le produit de la taxe sur les achats de viandes était affecté à un fonds ayant pour objet de financer la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des saisies d'abattoirs reconnus impropres à la consommation humaine et animale, et géré par le Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA). Ce fonds faisait l'objet d'une comptabilité distincte.

**L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée a supprimé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'affectation du produit de la taxe sur les achats de viandes à un fonds géré par le CNASEA et l'a réaffecté au budget général de l'Etat.**

Le CNASEA a toutefois conservé son rôle d'organisme payeur pour le service public de l'équarrissage et les opérations d'élimination des déchets animaux mais sur la base de dotations budgétaires provenant de l'Etat.

**Produit effectif de la taxe sur les achats de viande depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997**

*(en millions d'euros)*

<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
83,69	113,57	100,16	99,09	396,367	520	530

## **B. UN RISQUE D'INVALIDATION DE CETTE TAXE AU REGARD DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

### **1. La naissance d'un contentieux au niveau national et communautaire**

Dans un arrêt du 25 mai 2000, *SA GEMO c/ directeur des services fiscaux de la Côte d'or*, le tribunal administratif de Dijon avait estimé, à propos de la taxe sur les achats de viandes instituée par l'article 302 bis ZD du code général des impôts, que « *le régime de l'équarrissage tel qu'il résulte de la loi du 26 décembre 1996, en raison des circonstances mêmes de son instauration, de son économie générale et de sa finalité spécifique, tend à créer un avantage financé par une ressource fiscale, bénéficiant, sinon exclusivement, du moins principalement, aux producteurs de viandes et aux abattoirs établis en France, que l'avantage ainsi créé constitue un régime d'aide, qui affecte nécessairement les échanges de produits carnés entre les Etats membres de la Communauté* ». Le tribunal administratif de Dijon avait dès lors condamné l'Etat au remboursement de la taxe sur les achats de viandes au requérant concerné.

Le raisonnement suivi par le juge administratif reposait sur l'idée qu'une recette fiscale affectée au financement du service public de l'équarrissage et permettant la gratuité de ce service au bénéfice des exploitants agricoles français était de nature à constituer un avantage concurrentiel sur le marché communautaire de la viande, vis-à-vis des autres producteurs de viande, situé hors du territoire national et tenus de financer eux-mêmes les coûts relatifs à l'équarrissage.

En appel de ce jugement, la Cour administrative d'appel de Lyon n'avait pas confirmé le jugement de première instance du tribunal administratif de Dijon mais avait saisi la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) d'une question préjudicielle visant à savoir si « *la taxe sur les achats de viande prévue à l'article 302 bis ZD du code général des impôts, s'insère dans un dispositif pouvant être regardé comme une aide au sens* » du traité CE.

D'après les informations fournies à votre rapporteur général par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, il semble bien que la taxe sur les achats de viandes peut être considérée comme une aide d'Etat au sens du droit communautaire relatif aux conditions de concurrence entre les Etats membres.

En effet, d'après ces informations, la France a reçu une mise en demeure de la Commission concernant l'assujettissement des viandes importées à la TVA jugée contraire à l'article 95 du traité CE. Elle fait en outre l'objet d'une procédure au titre de l'article 88.3 du traité CE pour la fourniture à titre gratuit du service public de l'équarrissage (SPE), assimilée à une aide non notifiée et contraire au droit communautaire. Enfin le SPE et son mode de financement sont attaqués devant plusieurs juridictions nationales et devraient faire l'objet d'une condamnation par un « *arrêt imminent* » de la CJCE.

## **2. La publication des nouvelles lignes directrices agricoles de la Commission européenne relatives aux aides d'Etat liées aux tests d'EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets**

Les lignes directrices agricoles de la Commission du 24 décembre 2002, applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, permettent d'accorder « *des aides d'Etat pouvant aller jusqu'à 100 % des coûts d'enlèvement et de destruction des carcasses lorsque l'aide est financée au moyen de prélèvements ou de contributions obligatoires destinés au financement de la destruction des carcasses, à condition que ces prélèvements et contributions soient limités au secteur de la viande et directement imposés à celui-ci* ».

En outre, elles permettent aux Etats membres d'accorder « *des aides d'Etat pouvant aller jusqu'à 100 % des coûts d'enlèvement et de destruction des animaux trouvés morts lorsqu'il existe une obligation d'effectuer des tests EST<sup>1</sup> sur ces animaux* ».

Enfin, il est précisé que « *la Commission n'autorisera pas d'aide d'Etat visant à couvrir les coûts liés à l'élimination de déchets d'abattoirs produits* » après le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Dès 2004, ces nouvelles lignes directrices agricoles imposent donc d'appliquer le principe du « pollueur-payeur » avec toutefois des aménagements possibles concernant les cadavres d'animaux sur les exploitations agricoles. Ces lignes directrices ménagent deux voies :

- soit l'élimination des déchets à risque par le marché, à l'instar des déchets dits à bas risque ;

- soit un dispositif administré mais respectueux du principe « pollueur-payeur », reposant sur la mise en place d'une taxe d'abattage affectée.

---

<sup>1</sup> Tests en matière d'encéphalopathies spongiformes transmissibles animales.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose la **suppression de la taxe sur les achats de viandes visée à l'article 302 bis ZD du code général des impôts et son remplacement par une taxe d'abatage**, affectée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

### A. LE RÉGIME DE LA NOUVELLE TAXE D'ABATTAGE

Le présent article vise à ajouter au chapitre I *bis* (« *Taxe sur le chiffre d'affaires et taxes diverses assimilées* ») du titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts, une section IX<sup>1</sup> intitulée « *Taxe d'abatage* ».

#### 1. Les personnes redevables de la taxe d'abatage

Le texte proposé par le présent article pour le I du nouvel article 1609 *septvicies* du code général des impôts, instituant une taxe d'abatage, dispose que la taxe est due par toute personne ayant reçu l'agrément sanitaire prévu à l'article L. 233-2<sup>2</sup> du code rural qui exploite un établissement d'abatage d'animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine, ainsi que des espèces chevaline et asine et de leurs croisements, et de volaille, ratites, lapins et gibier d'élevage.

#### 2. L'assiette de la taxe d'abatage

Le texte proposé par le présent article pour le II de l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts dispose que la taxe est assise sur le poids de viande avec os des animaux abattus et le poids des déchets collectés à l'abattoir relevant de l'article L. 226-1 précité du code rural.

---

<sup>1</sup> Le texte initial proposé par le gouvernement visait à ajouter une section VIII bis au chapitre I bis du titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts ; toutefois un amendement adopté à l'Assemblée nationale, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a modifié la numérotation de cette section et l'a nommée « Section IX ».

<sup>2</sup> L'article L. 233-2 du code rural dispose, dans son premier alinéa, que les établissements préparant, traitant, transformant, manipulant ou entreposant des denrées animales ou d'origine animale destinées à la consommation humaine ne peuvent mettre leurs produits sur le marché que s'ils satisfont à des conditions sanitaires et ont reçu l'agrément sanitaires de l'autorité administrative.

### **3. Le fait générateur de la taxe**

D'après les dispositions du III du nouvel article 1609 *septvicies* du code général des impôts proposé par le présent article, le fait générateur de la taxe est constitué par l'opération d'abattage.

### **4. Les tarifs d'imposition**

Le texte proposé par le présent article pour le IV du nouvel article 1609 *septvicies* du code général des impôts dispose qu'un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture fixe les tarifs d'imposition par tonne de viande avec os et par espèce animale dans la limite de 150 euros, et par tonne de déchets dans la limite de 750 euros.

**Une différenciation des tarifs de la taxe d'abattage est ainsi instaurée entre le tarif applicable à la tonne de viande avec os et le tarif applicable à chaque tonne de déchets relevant du service public de l'équarrissage au regard des dispositions de l'article L. 226-1 du code rural. Cette différenciation a pour but d'inciter les abattoirs à mieux sélectionner les déchets qu'ils dirigent vers le SPE.**

### **5. Les modalités de liquidation et de recouvrement de la nouvelle taxe d'abattage**

Le texte proposé par le présent article pour le V de l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts précise que la taxe est déclarée et liquidée sur les déclarations mentionnées à l'article 287 du même code, applicable à la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, la taxe d'abattage est acquittée lors du dépôt de ces déclarations.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanction, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

### **6. Le mode d'affectation du produit de la taxe d'abattage**

Le texte proposé par le présent article pour le VI de l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts dispose que le produit de la taxe d'abattage est affecté au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cet établissement crée un fonds à comptabilité distincte auquel est rattaché ce produit, à l'exception d'une part

fixée par décret dans la limite de 3 % de ce produit, qui est destinée à financer la gestion des opérations imputées sur le fonds.

Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des dépenses du service public de l'équarrissage ainsi qu'au financement des mesures concourant au stockage, au transport et à l'élimination des farines d'origine animale.

## **7. La nécessaire intervention d'un décret en Conseil d'Etat**

Le texte proposé par le présent article pour le VII de l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts dispose qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de cet article et notamment les obligations déclaratives des redevables.

### ***B. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES ACHATS DE VIANDES***

Le présent article abroge l'article 302 *bis* ZD du code général des impôts instituant la taxe sur les achats de viandes. La nouvelle taxe d'abattage est ainsi appelée à se substituer à la taxe sur les achats de viandes.

### ***C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE***

En vertu du II du présent article, les dispositions relatives à la taxe d'abattage entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, dans le but notamment de respecter les lignes directrices agricoles de la Commission européenne publiées en décembre 2002 et applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

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

### ***A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE (SPE)***

Le service public de l'équarrissage assure la collecte et la transformation des animaux morts dans les exploitations agricoles mais aussi de tous les cadavres, saisies sanitaires et matériels à risque spécifiés collectés dans les abattoirs. Ce service est un élément fondamental pour garantir la sécurité sanitaire des viandes françaises.

L'application au 1<sup>er</sup> janvier 2004 des nouvelles lignes directrices agricoles européennes sur les aides d'Etat dans ce secteur impose de revoir le financement de ce service public dans la voie déjà initiée l'an dernier de la **prise en charge par les opérateurs économiques des coûts de traitement de leurs déchets produits.**

Grâce au dispositif proposé par le présent article, les éleveurs continueront à bénéficier d'un service gratuit pour l'enlèvement et le traitement des animaux morts sur leur exploitation. De même, les bouchers artisans continueront à bénéficier du même service gratuit pour la collecte et la transformation des déchets à risque (colonnes vertébrales notamment) collectés dans leur magasin.

**L'Etat continuera à participer au financement du SPE dans les limites fixées par le droit communautaire et la part du financement de ce service devant être financée par la filière sera prélevée au niveau des abattoirs afin d'assurer une plus grande lisibilité du dispositif** et d'organiser la répercussion du coût sur le consommateur final. Afin de mettre fin à la gratuité du service, assimilable à une aide d'Etat au sens du droit communautaire de la concurrence, l'Etat est ainsi aujourd'hui contraint de répercuter aux abattoirs le coût du service de l'équarrissage car ce sont les principaux producteurs de déchets pris en charge par le SPE. **La nouvelle taxe d'abattage devrait permettre de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à l'élimination des déchets d'abattoir par le service public de l'équarrissage.**

**Le nouveau dispositif proposé par le présent article est-il pour autant conforme aux lignes directrices agricoles définies par la Commission européenne ?** La question peut légitimement être posée. En effet, au regard de la jurisprudence de la CJCE, tout financement par le produit d'une taxe est assimilable à une aide d'Etat. En cela, le dispositif proposé déroge sensiblement aux lignes directrices agricoles. Ceci est néanmoins inévitable pour permettre la participation financière des industries productrices de déchets, la rétribution des entreprises pour l'exécution du service public de l'équarrissage *stricto sensu* incombant à l'Etat. La commission européenne ne pourra dès lors se satisfaire du nouveau dispositif que sous réserve d'une **comptabilité indépendante des ressources et dépenses du SPE**, d'où l'affectation de la nouvelle taxe d'abattage au CNASEA et la création au sein de cet organisme d'un fonds à comptabilité distincte auquel est rattaché le produit de la taxe d'abattage.

En tout état de cause, **le dispositif ayant la préférence de la Commission européenne serait un dispositif dans lequel l'abattoir achèterait sur le marché privé de l'équarrissage une prestation de collecte et d'élimination des déchets correspondants**, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des autres pays européens. En effet, très peu de dispositifs assimilables à un service public de l'équarrissage ont été conservés dans les

autres pays de l'UE en dehors du financement des tests ESB. Pour mémoire, toutes les autres aides qui avaient été autorisées ou tolérées par la Commission étaient limitées dans le temps et n'excédaient pas le 31 décembre 2002.

## ***B. LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COÛTS ENTRE LES ABATTOIRS, LES FILIÈRES, L'ÉTAT ET LE CONSOMMATEUR***

### **1. Le coût du service public de l'équarrissage à la charge de l'Etat**

Le projet de budget pour 2004 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales prévoit l'inscription au chapitre 44-71 « *Service public de l'équarrissage – Elimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables* » des crédits suivants :

- **34 millions d'euros**, à l'article 10 « *Service public de l'équarrissage* », en baisse de 168,11 millions d'euros, soit – 83,2 %, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, sur les 34 millions d'euros inscrits à l'article 10 du chapitre 44-71, 29 millions d'euros seront consacrés à la prise en charge des cadavres des ruminants concernés par le dépistage des EST et 5 millions d'euros à l'élimination de cadavres ne relevant pas de l'élevage (animaux domestiques, déchets vétérinaires, gibier...) ;

- **48 millions d'euros** à l'article 20 « *Elimination des coproduits animaux* », en baisse de 29,89 millions d'euros, soit une diminution de 38,4 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Au total, les crédits inscrits au chapitre 44-71 pour 200 s'élèvent donc à 82 millions d'euros, en baisse de 198 millions d'euros, soit une baisse de 70,7 %, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

### **2. Un allègement du coût pour les filières viandes et un prélèvement désormais au niveau des abattoirs**

**Le rendement attendu de la nouvelle taxe d'abattage est estimé par le gouvernement à 176 millions d'euros** et sera donc destiné à l'autofinancement de la gestion des déchets d'abattoirs qui relèvent du service public de l'équarrissage en application de l'article L. 226-1 du code rural.

Ce montant doit être comparé avec le produit attendu de la taxe sur les achats de viandes en 2003 qui s'élève à 530 millions d'euros<sup>1</sup>. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la suppression de la taxe sur les achats de viandes va donc alléger de 530 millions d'euros les prélèvements sur les filières viandes et devrait permettre, à terme, de baisser le prix de la viande au détail.

En outre, **l'actuel régime d'aide aux investissements dans les abattoirs sera adapté pour encourager les efforts de tri, de traitement voire de valorisation des déchets animaux.** En effet, d'après les dispositions du présent article, la nouvelle taxe d'abattage est assise, pour partie, sur le tonnage de viande produite afin de financer les frais fixes de collecte des déchets d'abattoirs ainsi que la part de l'élimination des animaux morts, pour partie sur les quantités de déchets effectivement produits par l'établissement assujéti à la taxe. Les taux de la taxe ont été calculés en fonction du coût actuel du service public de l'équarrissage et des quantités de déchets collectées et mesurées par les équarrisseurs. **D'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, certaines dérives avaient été constatées, dont le coût était jusqu'ici entièrement assuré par l'Etat.** Le gouvernement estime qu'aujourd'hui, une partie des déchets d'abattoirs, qui ne relève pas du service public de l'équarrissage en application de la législation en vigueur, est néanmoins dirigée vers lui, du fait de sa gratuité, alors que la valorisation de ces déchets devrait normalement faire l'objet d'un contrat de droit privé avec les équarrisseurs.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les abattoirs devront s'assurer que les déchets pris en charge par le SPE sont pesés pour répondre à leur obligation de déclaration fiscale. Les services de contrôle croiseront ces données déclaratives avec celles qui sont issues de la facturation des équarrisseurs.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'agriculture, le coût total du SPE en 2003 s'est élevé à 243 millions d'euros. Dans l'hypothèse du maintien des quantités actuelles de déchets d'abattoirs, ce coût sera vraisemblablement le même en 2004. Dès lors sur la base d'un coût du SPE en 2004 de 243 millions d'euros et compte tenu du montant des aides publiques autorisées, le produit de la nouvelle taxe d'abattage devrait s'élever en 2004 à 209 millions d'euros. Or, le rendement attendu par le gouvernement de cette taxe pour 2004 s'élève à seulement 176 millions d'euros. **Le gouvernement attend en effet de la mise en place de cette nouvelle taxe, en partie liée aux quantités de déchets produits, un meilleur tri et une plus grande maîtrise des déchets** (vidage des intestins de ruminants, retraits des déchets de dégrillage, par exemple), **devant permettre une réduction de l'ordre de 25 % des déchets collectés.** Ainsi, en raison de l'application d'un tarif de la nouvelle taxe d'abattage pour chaque tonne de déchet relevant du service public de l'équarrissage, substantiellement plus

---

<sup>1</sup> D'après les estimations révisées contenues dans le tome I de l'évaluation des voies et moyens du présent projet de loi de finances.

élevé que le tarif applicable à la tonne de viande avec os (750 euros contre 150 euros), **la taxe d'abattage est conçue pour inciter les abattoirs à ne diriger vers le SPE que les déchets relevant effectivement de ce service au regard de la législation en vigueur.** Si tel était le cas, le produit de la taxe d'abattage serait diminué à due concurrence de même que le coût du SPE.

### **3. La question de la répercussion du coût de la réforme du SPE sur le consommateur**

S'agissant de la répercussion du coût de l'élimination des déchets sur le consommateur, compte tenu de la soudaineté de la réforme du SPE, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a annoncé la mise en place d'un « *dispositif efficace et juridiquement robuste de transfert des nouveaux coûts de production de la viande au consommateur* ». Ce dispositif devra toutefois respecter le droit communautaire de la concurrence et ne pas constituer une infraction aux organisations communes de marché (OCM) des viandes. En effet, la fixation, même partielle, du prix de la viande, est contraire à l'OCM viandes et passible de poursuites par la Commission européenne.

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

## ARTICLE 14

### **Majoration des taux de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)**

**Commentaire : le présent article vise à augmenter le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) afin de participer au besoin de financement résultant de l'abrogation de la taxe sur les achats de viande.**

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

##### ***A. UNE TAXE ANCIENNE QUI N'ABONDE LE BUDGET DE L'ETAT QUE DEPUIS 2003***

#### **1. La montée en puissance de la TACA**

La TACA a été créée par la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

**L'objet initial de cette taxe était d'instaurer un mécanisme de solidarité du grand commerce vers le petit commerce : elle est assise sur la superficie des grandes surfaces construites depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1960 (surface de vente supérieure à 400 mètres carrés).**

Sa nature juridique était celle d'une contribution sociale.

**Or, depuis son instauration, la forte augmentation du produit de la TACA avait permis une stratification d'affectations.**

La vocation de cette taxe était de financer l'**indemnité de départ des commerçants et des artisans** (article 106 de la loi de finances pour 1982). A ce titre, les chefs d'entreprises individuelles artisanales et commerciales peuvent bénéficier, lorsqu'ils envisagent de cesser leur activité professionnelle, d'une indemnité de départ, sous conditions de ressources, d'âge et de durée d'affiliation à leur régime de retraite.

L'instauration du **FISAC** était prévue à l'article 4 de la loi Doubin (loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989). Financé par une partie du produit de la TACA, l'objet du FISAC est de favoriser, par des opérations collectives, le maintien et la modernisation du commerce et de l'artisanat dans des secteurs connaissant des difficultés en raison de mutations économiques et sociales.

Puis, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a prévu que la TACA participerait, à hauteur d'un montant fixé annuellement par arrêté ministériel, au financement des régimes de vieillesse des commerçants (ORGANIC) et des artisans (Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans - CANCAVA).

Dans le même temps, la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte sur la ville décidait d'une dotation non reconductible de 19,82 millions d'euros destinée à initier l'action de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (**EPARECA**), prélevée sur le produit de la TACA.

Enfin, depuis 1998, un prélèvement fixé par arrêté ministériel (à 11,3 millions d'euros jusqu'en 2001) était effectué chaque année au profit du Comité professionnel de la distribution des carburants (**CPDC**), afin de suppléer à la disparition de la taxe parafiscale qui l'alimentait.

## **2. La budgétisation de la TACA**

**L'article 35 de la loi de finances pour 2003 a décidé de la budgétisation de la TACA, en conformité au principe d'universalité budgétaire**, tout en permettant le contrôle parlementaire du FISAC, dont il s'agissait d'optimiser l'action.

En conséquence de cette budgétisation, les réserves constituées à partir du produit de la TACA, qui ressortaient à 154 millions d'euros, ont été affectées à l'Etat.

### ***B. LE RÉGIME DE LA TACA***

#### **1. Les redevables de la TACA**

La surface de vente des magasins de commerce de détail prise en compte pour le calcul de la TACA comprend les espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux

affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.

La surface de vente des magasins de commerce de détail prise en compte pour le calcul de la taxe ne comprend que la partie close et couverte de ces magasins.

**Tout établissement exploitant une surface de vente au détail de plus de 400 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 460.000 euros est redevable de la TACA.**

## **2. Le calcul de la TACA**

Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 1.500 euros, le taux de cette taxe est de 3,5 euros au mètre carré.

Ce taux est porté à 4,25 euros si l'établissement a également une activité de vente au détail de carburants, sauf si son activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles.

Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12.000 euros, le taux ressort à 12,73 euros.

Ce taux est porté à 13,32 euros si l'établissement a également une activité de vente au détail de carburants, sauf si son activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles.

Un décret détermine les taux applicables lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré est compris entre 1.500 euros et 12.000 euros (selon que l'établissement pratique ou non la vente au détail de carburants, ces taux varient entre 3,5 euros et 12,73 euros dans le premier cas, et entre 4,25 et 13,32 euros dans le second cas).

Le même décret prévoit, par rapport aux taux ci-dessus, des réductions pour les professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées, et, en fonction de leur chiffre d'affaires au mètre carré, pour les établissements dont la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail est comprise entre 400 et 600 mètres carrés.

En revanche, pour les établissements ayant une activité de vente au détail de carburants et dont l'activité principale n'est pas la vente ou la réparation de véhicules automobiles, l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 prévoit que l'assiette de la taxe connaît en outre une majoration forfaitaire déterminée par décret.

Toutefois, le même article indique que les établissements situés à l'intérieur des zones urbaines sensibles bénéficient d'une franchise de 1500 euros sur le montant de la taxe dont ils sont redevables.

## **II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### ***A. LA MESURE PROPOSÉE : UNE FORTE HAUSSE DES TAUX***

Il est prévu, pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est inférieur à 1.500 euros, de porter le taux de cette taxe de 3,50 euros à 9,38 euros au mètre carré.

Parmi ces établissements, ceux ayant également une activité de vente au détail de carburants, et dont l'activité principale n'est pas la vente ou la réparation de véhicules automobiles, se voient appliquer un taux porté de 4,25 euros à 11,39 euros au mètre carré.

Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au mètre carré est supérieur à 12.000 euros, le taux passe de 12,73 euros à 34,12 euros.

Parmi ces établissements, ceux ayant également une activité de vente au détail de carburants, et dont l'activité principale n'est pas la vente ou la réparation de véhicules automobiles, se voient appliquer un taux porté de 13,32 euros à 35,70 euros au mètre carré.

Ces augmentations sont particulièrement conséquentes : elles ressortent à 168 %.

### ***B. LA RÉPARATION D'UNE OMISSION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Il n'était pas prévu, dans le texte initial, de renvoi à un décret pour la détermination des taux applicables lorsque le chiffre d'affaires au mètre carré est compris entre 1.500 euros et 12.000 euros, et il convenait naturellement de réparer cette omission.

Logiquement, ce décret devrait faire évoluer le taux de la taxe au mètre carré, selon que l'établissement pratique ou non la vente au détail de carburants, entre 9,38 euros et 34,12 euros dans le premier cas, et entre 11,39 euros et 35,70 euros dans le second cas.

### **III. UNE HAUSSE JUSTIFIABLE ET SUPPORTABLE**

#### ***A. UNE HAUSSE QUE JUSTIFIE L'ABROGATION DE LA TAXE SUR LES ACHATS DE VIANDES***

L'application des nouvelles lignes directrices agricoles définies par la Commission européenne relatives aux aides d'Etat sur l'équarrissage amène la France à abroger la taxe sur les achats de viandes, à laquelle le gouvernement a estimé qu'il convenait de trouver des recettes de substitution pour un niveau globalement équivalent au produit initialement attendu de cette taxe, qui s'établissait à 550 millions d'euros pour 2003 (le montant prévisionnel figurant dans le tome I du fascicule des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances ressort finalement à 520 millions d'euros).

La nouvelle taxe additionnelle à la redevance sanitaire d'abattage, instaurée par l'article 13 du présent projet de loi de finances, est affectée au Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cette taxe, supportée, conformément aux lignes directrices agricoles, par la filière viande, permet de dégager une ressource de 176 millions d'euros.

Il convenait donc, pour le solde, soit 374 millions d'euros, de trouver une nouvelle ressource. L'augmentation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat décidée par le présent article est censée y pourvoir à due concurrence.

#### ***B. UNE HAUSSE VRAISEMBLABLEMENT SUPPORTABLE***

Certes, les redevables de la TACA ne sont pas tous redevables de la taxe sur les achats de viandes. Cependant, pour les surfaces de vente dont l'une des activités consiste en la vente de produits alimentaires, le relèvement des tarifs de la TACA sera au moins partiellement compensée par l'abrogation de la taxe sur les achats de viandes.

Il reste à souhaiter que, dans la grande distribution, le poids de cette hausse ne sera pas intégralement répercuté sur les producteurs, dont les centrales d'achat ont, d'une façon générale, réduit les marges dans des proportions habituellement qualifiées d'excessives.

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

*ARTICLE 14 bis (nouveau)*

**Extension des possibilités de prise en compte des biens ruraux et des parts de groupements fonciers agricoles comme biens professionnels exonérés au titre de l'ISF**

**Commentaire : le présent article élargit d'une part le « cercle familial » au sein duquel l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune des biens ruraux donnés à bail à long terme et des parts de groupements fonciers agricoles peut être accordée. Il étend d'autre part le périmètre d'exonération aux biens ruraux loués ou mis à la disposition d'une société dans le cadre d'un bail à long terme lorsque cette société est contrôlée par le « cercle familial » du bailleur.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les dispositions du code général des impôts relatives à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) devraient, en principe, exonérer de cet impôt, compte tenu de leur rentabilité peu élevée, les biens nécessaires à l'activité agricole. Cette position de principe est compliquée par la spécificité des structures capitalistiques du monde agricole, les conditions d'exploitation des biens ruraux et les problématiques particulières qui s'appliquent aux transmissions de patrimoine.

L'article 885 N du code général des impôts exonère d'ISF les biens nécessaires à l'exercice, à titre principal, d'une profession agricole par leur propriétaire ou par son conjoint.

Outre cette exonération strictement conforme au régime habituel des biens professionnels au regard de l'ISF, deux autres dispositions permettent une exonération. La première concerne les biens immobiliers agricoles. La seconde concerne les parts de groupements fonciers agricoles.

Enfin, les biens ruraux donnés à bail à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles qui n'entrent pas dans le cadre de ces dispositions peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une exonération partielle à concurrence des trois quarts ou de la moitié de leur valeur.

**A. UNE EXONÉRATION DES BIENS AGRICOLES DONNÉS À BAIL À LONG TERME À L'INTÉRIEUR DU « CERCLE FAMILIAL »**

L'article 885 P du code général des impôts considère comme biens professionnels exonérés au titre de l'ISF les biens ruraux donnés à long terme dans les conditions suivantes :

- la durée du bail doit être au minimum de dix-huit ans ;
- le bail doit être consenti à certains membres de la famille du bailleur limitativement énumérés (conjoint, ascendants, descendants, frères et sœurs) ;
- le bénéficiaire du bail doit utiliser le bien rural dans l'exercice de sa profession principale.

La disposition est identique, à l'article 885 Q, pour les parts représentatives de biens détenus dans le cadre d'un groupement foncier agricoles qui se trouvent totalement exonérées<sup>1</sup> si les trois conditions précédentes sont remplies.

Si ces conditions ne sont pas remplies, une exonération à concurrence de 75 % de la valeur des biens loués est possible en application de l'article 885 H du code général des impôts lorsque la valeur des biens loués est inférieure à 76.000 euros et que la durée du bail est supérieure à dix-huit ans. Au-delà de 76.000 euros, l'exonération est de 50 %.

**B. L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DES BIENS MIS À DISPOSITION OU LOUÉS, DANS LE CADRE D'UN BAIL À LONG TERME, À UNE SOCIÉTÉ CONTRÔLÉE PAR LE CERCLE FAMILIAL DU BAILLEUR**

Le code général des impôts ne prévoit pas les cas, au demeurant de plus en plus courants, où le bail à long terme est conclu avec une **société** contrôlée en partie ou en totalité par le « cercle familial » (conjoint, ascendants, descendants, frères et sœurs) du bailleur ou mis à la disposition d'une même société.

Seule la mise à disposition a fait l'objet d'une instruction fiscale<sup>2</sup> en début d'année 2003. Il est désormais admis qu'un bien mis à disposition d'une société contrôlée par le « cercle familial » du bailleur est susceptible d'être exonéré de l'ISF<sup>3</sup> au titre des biens professionnels lorsque :

---

<sup>1</sup> Sous réserve que ces parts soient représentatives d'apports constitués par des immeubles ou des droits immobiliers à destination agricole.

<sup>2</sup> Instruction 7 S-1-03 n°1 du 3 janvier 2003.

<sup>3</sup> A concurrence des parts détenus par les membres du cercle familial y exerçant leur activité principale.

- la ou les personnes contractant (conjoint, ascendants, descendants, frères et sœurs du bailleur) le bail à long terme sont associées de la société bénéficiaire de la mise à disposition et que cette société est uniquement constituée de personnes physiques ;

- la société au profit de laquelle le bien est mis à disposition est une société à objet principalement agricole dont au moins 50 % des titres sont détenus collectivement en pleine propriété par le bailleur et les membres de son « cercle familial » (conjoint, ascendants, descendants, frères et sœurs du bailleur).

Ces conditions s'appliquent également aux groupements fonciers agricoles.

En revanche, l'instruction fiscale n'a pu régler le cas, dans le principe identique, de la location par le bénéficiaire du bail à long terme du bien à une société. Une modification du code général des impôts est nécessaire.

Tel est, notamment, l'objet du présent article.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson avec l'avis favorable du gouvernement, a un double objet :

- élargir le périmètre du « cercle familial » au sein duquel l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune des biens ruraux donnés à bail à long terme peut être accordée ;

- prévoir le cas des biens donnés à bail à long terme, mis à disposition par le ou les détenteurs du bail ou loués directement à une société composée des mêmes personnes.

### ***A. L'EXTENSION DU « CERCLE FAMILIAL » AU SEIN DUQUEL L'EXONÉRATION AU TITRE DES BIENS PROFESSIONNELS EST MAINTENUE***

Le présent article modifie les articles 885 P et 885 Q du code général des impôts en prévoyant que le bail à long terme peut bénéficier, non seulement au conjoint, frères et sœurs, ascendants et descendants du bailleur, mais désormais aussi aux conjoints de ces ascendants et descendants.

Ceci vaut donc tant pour les biens immobiliers agricoles détenus en direct que pour ceux détenus en groupements fonciers agricoles.

### **B. LA PRISE EN COMPTE DE LA MISE À DISPOSITION OU D'UNE LOCATION À UNE SOCIÉTÉ**

Les articles 885 P et 885 Q du code général des impôts sont complétés par deux alinéas additionnels qui précisent que :

- les biens ruraux immobiliers **donnés à bail à une société** contrôlée à plus de 50 % par le « cercle familial » du bailleur sont considérés comme des biens professionnels à concurrence de la participation détenue dans la société par les membres du « cercle familial » y exerçant leur activité principale ;

- les biens ruraux **donnés à bail et mis à disposition** d'une société sont considérés comme des biens professionnels dans les mêmes conditions.

En conséquence de ces nouvelles dispositions, la fraction des parts de société qui n'est pas qualifiée de biens professionnels, parce qu'elle n'appartient pas au « cercle familial » qui exerce son activité principale à l'intérieur de la société, relève de l'article 855 H du code général des impôts et donc d'une exonération à concurrence de 75 % jusqu'à une valeur de 76.000 euros et de 50 % au-delà.

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

Votre commission des finances ne peut que se féliciter de constater que les problèmes pratiques engendrés par le régime complexe des biens professionnels exonérés au titre de l'ISF peuvent trouver des commencements de réponse malgré les débats passionnés que ne manque pas de susciter toute modification, même limitée et technique, des articles du code général des impôts consacrés à l'imposition sur la fortune.

Ces dispositions très utiles ne dispensent évidemment pas de réformes plus structurelles dans le domaine de la fiscalité du patrimoine : la lourdeur des barèmes et des taux engendre mécaniquement une multitude de dispositifs dérogatoires qui, s'ils permettent à certains d'échapper à une fiscalité trop lourde, ne répondent pas aux défis économiques et démographiques qui attendent la société française dans les dix prochaines années.

Dans son rapport au nom de la commission spéciale du Sénat<sup>1</sup>, le rapporteur du volet fiscal du projet de loi pour l'initiative économique, notre collègue René Trégouët, mentionnait les améliorations techniques susceptibles d'être apportées au régime d'exonération des groupements fonciers agricoles. Il proposait ainsi d'élargir l'exonération aux parts de groupements fonciers agricoles représentatives d'apports en numéraire afin de favoriser les investissements dans les exploitations agricoles.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 217 (2002-2003).

Jugeant cette amélioration au dispositif adopté par l'Assemblée nationale utile et susceptible de permettre l'installation de jeunes agriculteurs et à développer l'emploi agricole, votre commission des finances vous propose **deux amendements**, l'un à l'article 885 H du code général des impôts, l'autre à l'article 885 P, incluant dans le champ de l'exonération applicable aux groupements fonciers agricoles les apports en numéraire.

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

## **C. - Mesures diverses**

### *ARTICLE 15*

#### **Revalorisation du prélèvement sur le produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) opéré au profit de l'Etat**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'actualiser le prélèvement sur le produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle perçue par les chambres de commerce et d'industrie, institué par l'article 29 de la loi de finances pour 2003 portant assujettissement de France Télécom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun.**

## **I. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME FISCAL DE FRANCE TÉLÉCOM**

### *A. UN RÉGIME PARTICULIER AVANT 2003*

Avant 1990, le secteur des postes et des télécommunications était financé par un budget annexe. La direction générale des télécommunications n'était alors imposable qu'à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en vertu des dispositions communautaires relatives à l'harmonisation des législations relatives au chiffre d'affaire, mais n'était pas, en tant que service administratif de l'Etat, imposable aux autres taxes (taxe professionnelle, taxes foncières, impôt sur les sociétés).

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 a créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991, deux personnes morales de droit public placées sous la tutelle du ministre chargé de la poste et des télécommunications : La Poste et France Télécom. L'article 21 de cette loi avait prévu une charge fiscale inchangée pour les opérateurs, avec la conservation de l'acquis par l'Etat, le produit provenant de l'augmentation de la base imposable revenant aux collectivités territoriales par le biais du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Ainsi, l'Etat a perçu entre 1994 et 2003 le produit des taxes professionnelles et foncières de France Télécom, et le FNPTP a bénéficié du solde excédentaire, en fonction de l'évolution du produit de ces taxes. La dynamique des bases d'imposition a permis d'accroître les ressources du FNPTP, qui bénéficiait d'une part significative (27,4 % en 2001) du produit des taxes locales de France Télécom.

Avant 2003, France Télécom était donc, en vertu de cette disposition, considéré comme un établissement unique au niveau national, auquel était appliqué un taux moyen national pour les impositions.

***B. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 29 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003***

L'article 29 de la loi de finances pour 2003<sup>1</sup> a assujéti France Télécom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun, accédant à une demande formulée depuis de nombreuses années par notre Assemblée et, en particulier, par votre commission des finances. Cet article a prévu que France Télécom serait désormais imposée à la taxe professionnelle et aux taxes foncières dans les conditions normales, soit, respectivement, au niveau de chaque établissement et de chaque propriété.

Les collectivités territoriales bénéficient désormais de l'intégralité du produit tiré des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Toutefois, afin de garantir la neutralité budgétaire de la banalisation de l'imposition locale de France Télécom pour l'Etat, un double prélèvement a été institué :

- d'une part, sur le montant de la **compensation** versée aux collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, au titre de la suppression de la part « salaires » de la base de la taxe professionnelle. Ce prélèvement est égal *« au produit obtenu en multipliant la base imposable de taxe professionnelle de France Télécom au titre de 2003 pour cette collectivité territoriale, cet établissement public de coopération intercommunale ou ce fonds, par le taux de taxe professionnelle, applicable en 2002, à la collectivité, à l'établissement public de coopération intercommunale ou au fonds »*. Ce prélèvement sera ensuite « fictivement » indexé sur la dotation forfaitaire, puisqu'il minore la compensation de la suppression de la part « salaires » de la base de la taxe professionnelle, que le présent projet de loi de finances propose, à l'article 32, d'intégrer dans la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités territoriales ;

- d'autre part, sur le produit de la **taxe additionnelle** à la taxe professionnelle, perçue par chaque chambre de commerce et d'industrie (CCI). Le IV de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 a prévu en effet qu'un prélèvement serait effectué en 2003 au profit de l'Etat sur le produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle prévu par l'article 1600 du code général

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

des impôts<sup>1</sup>, égal, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom au titre de l'année 2003, par le taux de cette taxe applicable en 2002.

Par ailleurs, l'article 120 de la loi de finances pour 2003 précitée, relatif à la revalorisation de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP), a pris en compte le prélèvement effectué au profit de l'Etat en 2003 et a prévu la neutralisation de son impact pour les chambres de commerce et d'industrie, dès lors que celles-ci avaient déjà voté leur taux pour l'année 2003, en disposant que « *pour 2003, le produit de la taxe arrêté dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents est majoré du montant du prélèvement prévu au III de l'article 13 de la loi de finances pour 2003* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **pérenniser le prélèvement** précité sur le produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle, perçue par les chambres de commerce et d'industrie.

L'article 29 de la loi de finances pour 2003 avait prévu le prélèvement opéré par l'Etat pour la seule année 2003. Le présent article vise à pérenniser ce prélèvement et à prévoir que son montant évolue chaque année en fonction du taux d'évolution du produit de la taxe professionnelle, arrêté par chaque chambre de commerce et d'industrie. **Le prélèvement opéré par l'Etat serait ainsi proportionnel au produit perçu par les chambres de commerce et d'industrie.**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit d'un ajustement technique, la loi de finances pour 2003 n'ayant pas prévu la pérennisation du prélèvement sur le produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) permettant **d'assurer la neutralité budgétaire pour l'Etat**, de l'assujettissement de France Télécom aux impositions locales dans les conditions de droit commun. Votre commission des finances y est donc favorable.

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

---

<sup>1</sup> « *Il est pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et d'industrie au moyen d'une taxe additionnelle à la taxe professionnelle, répartie entre les redevables de cette taxe proportionnellement à leur base d'imposition* ».

## ARTICLE 16

### **Prélèvement sur le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'opérer un prélèvement de 300 millions d'euros sur les réserves du FGAO. Ce prélèvement constituerait une recette non fiscale pour le budget de l'Etat.**

## **I. LA SITUATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DU FGAO**

### *A. LA SITUATION JURIDIQUE*

Le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages a été créé par la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>1</sup> par transformation du Fonds de garantie contre les accidents de circulation et de chasse.

#### **1. Missions**

Il a repris les missions de l'organisme dont il est issu (indemnisation des victimes d'accidents de la circulation et de chasse provoqués par des auteurs non identifiés, non assurés ou dont l'assureur est totalement ou partiellement défaillant<sup>2</sup>).

Ses missions ont également été étendues par la loi relative à la sécurité financière à la protection des personnes assurées, souscriptrices, adhérentes ou bénéficiaires de prestations de contrats d'assurance dont la souscription est rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, contre les conséquences de la défaillance des entreprises d'assurance agréées en France et soumises au contrôle de l'Etat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 (article 81). Voir le commentaire de l'article initial 57 dans le rapport au nom de la commission des finances du Sénat, n° 206 (2002-2003).

<sup>2</sup> Voir l'article L. 421-1 du code des assurances.

<sup>3</sup> Voir l'article L. 421-9 du code des assurances.

Par ailleurs, la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>1</sup>, votée deux jours avant la loi relative à la sécurité financière, a étendu la garantie du Fonds aux catastrophes technologiques et aux risques miniers.

## **2. Statut juridique**

L'article L. 421-2 du code des assurances prévoit que le FGAO est une « *personne morale de droit privé* ».

Ses adhérents sont, obligatoirement « *toutes les entreprises d'assurance agréées en France et soumises au contrôle de l'Etat (...) qui couvrent les risques faisant l'objet d'une obligation d'assurance en vertu d'une disposition législative ou réglementaire* », ainsi que « *l'ensemble des entreprises qui offrent des garanties en matière d'assurance automobile et de chasse* ».

### **B. LA SITUATION FINANCIÈRE**

#### **1. Nature des ressources**

Les ressources actuelles du FGAO sont les suivantes :

- des contributions instituées par le code des assurances sur les assurés, les non assurés, les entreprises d'assurance (circulation et chasse), ainsi que des majorations d'amendes pénales et des pénalités dues par l'assureur en cas d'offre d'indemnisation manifestement insuffisante ;

- le produit des recours intentés par le fonds, subrogé dans les droits des victimes.

Ces ressources, qui correspondent aux ressources de l'ancien Fonds de garantie contre les accidents de circulation et de chasse, seront vraisemblablement complétées afin de faire contribuer l'ensemble des adhérents du FGAO. Cette extension devrait s'opérer prochainement par décret.

---

<sup>1</sup> N° 2003-699 du 30 juillet 2003.

## **2. Situation financière actuelle**

L'actif du fonds est actuellement composé de près de 2 milliards d'euros de placements. Le budget 2003 du fonds fait apparaître des provisions relatives à ses nouvelles missions telles qu'issues des deux lois de sécurité financière et relative aux risques technologiques et naturelles d'un montant d'1,22 milliard d'euros. Dans le budget 2004, ce ne sont que 31 millions d'euros qui sont provisionnés à ce titre. Les provisions techniques totales du fonds s'établissent ainsi à plus de 2 milliards d'euros, pour faire face à des indemnisations par nature incertaines et pour la plupart totalement neuves pour le Fonds.

## **II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT : UN PRÉLÈVEMENT DE 300 MILLIONS D'EUROS SUR SES RÉSERVES**

Par le présent article, le gouvernement propose d'opérer un prélèvement sur le FGAO d'un montant de **300 millions d'euros**. Ce prélèvement, qui constituerait une ressource non fiscale pour le budget de l'Etat serait payable en une fois, dès promulgation de la présente loi de finances.

**L'Assemblée nationale** a adopté un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec un avis de « sagesse » du gouvernement, qui prévoit que *« le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ce prélèvement sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires »*.

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

## ARTICLE 17

### **Prélèvement sur les réserves des comités professionnels de développement économique**

**Commentaire : le présent article vise à effectuer, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement sur les fonds de roulement des comités professionnels de développement économique.**

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

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) ont été créés en application de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, afin de contribuer au développement de la compétitivité de certaines professions.

Les secteurs concernés ont suscité la création de quatre CPDE, échelonnée de 1981 à 1996 :

- le Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie (CPDHBJO), créé en 1981 ;
- le Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure (CIDIC), créé en 1983 ;
- le Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEFI), créé en 1984 ;
- le Comité de développement des industries françaises de l'ameublement (CODIFA), créé en 1996.

Le CPDHBJO vise notamment à renforcer les actions collectives de promotion, de communication, de création et de recherche-développement.

Le CIDIC assure principalement des actions en faveur de l'exportation, des actions de promotion et de communication, la réalisation d'études et de statistiques, ainsi que le fonctionnement d'un bureau de style.

Le DEFI a surtout pour mission d'encourager la promotion des exportations. En outre, il effectue des études économiques et des actions de formation.

Depuis sa création, le CODIFA a contribué au financement d'un ensemble cohérent d'actions visant à dynamiser le secteur de l'ameublement, notamment par la mise en place et l'entretien d'outils collectifs, accessibles aux divers acteurs de ce secteur d'activité caractérisé par une faible concentration.

Dès leur naissance, ces organismes se sont vus attribuer des prérogatives de puissance publique, en particulier celle de percevoir des cotisations obligatoires, prérogative bientôt remplacée par l'affectation de taxes parafiscales, dont les caractéristiques générales sont retracées dans le tableau suivant.

**Caractéristiques générales des taxes parafiscales perçues au profit des comités professionnels de développement économique**

<b>Organismes bénéficiaires</b>	<b>Redevables</b>	<b>Assiette</b>	<b>Taux</b>	<b>Produit en 2002 (en millions d'euros)</b>
Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie	fabricants et détaillants	chiffre d'affaire hors TVA	0,20 %	8,71
Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure	fabricants et négociants	ventes hors taxes	0,18 %	8,77
Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement	fabricants	ventes hors taxes	0,07 %	10,56
Comité de développement des industries françaises de l'ameublement	fabricants	chiffre d'affaire hors TVA	0,14 %	9,03

Les ressources provenant de ces taxes parafiscales ont été quelque peu surdimensionnées, si bien qu'au 31 décembre 2002, les réserves de trésorerie constituées par les organismes bénéficiaires s'élevaient en moyenne à un montant approchant l'équivalent d'une année de charges de fonctionnement. Il est à noter que les taxes parafiscales constituent plus de 90 % des recettes de ces organismes.

## II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à instituer, au profit du budget de l'État, un prélèvement exceptionnel de 30,5 millions d'euros sur les comités professionnels de développement économique.

Le tableau suivant donne le détail de cette répartition et met en regard les réserves de trésorerie accumulées au 31 décembre 2002.

### Montants des prélèvements devant être opérés en 2004

*(en millions d'euros)*

Organismes bénéficiaires	Montant prélevé	Trésorerie au 31 décembre 2002
Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie	0,829	2,4
Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure	1,331	4,1
Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement	20,803	27,4
Comité de développement des industries françaises de l'ameublement	7,537	11,8

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UN PRÉLÈVEMENT QUI NE LÈSE AUCUN INTÉRÊT PRIVÉ

Les prélèvements opérés ne paraissent pas illégitimes. En effet, les recettes des CPDE proviennent principalement de la perception de taxes parafiscales, sinon de subventions de l'État.

Ainsi, les réserves que ces organismes de droit privé ont constituées proviennent très majoritairement de fonds publics, et, en regard, le niveau des prélèvements prévu par le présent article ne peut, en aucun cas, les empêcher de poursuivre leur mission.

### ***B. UN PRÉLÈVEMENT LOGIQUE DANS LE CADRE DE LA SUPPRESSION DE LA PARAFISCALITÉ***

En outre, ces prélèvements doivent être resitués dans le cadre de la disparition de la parafiscalité. En effet, l'article 63 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les taxes parafiscales doivent disparaître avant le 31 décembre 2003.

D'après les informations fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le financement des CPDE sera assuré sur une base budgétaire *via* des subventions inscrites au budget général. Par ailleurs, leurs relations avec l'État s'inscriront désormais dans un cadre renouvelé, caractérisé par la signature de contrats d'objectifs et de moyens qui doivent être signés avant la fin de l'année 2003. Ces contrats devraient prévoir une évaluation de la performance de ces organismes, ce qui constitue sans doute une précaution significative.

De fait, à l'aube de la mise en place d'un nouveau mode de financement, il semble logique de procéder, au moins partiellement, à une « purge » des réserves accumulées dans le cadre finissant.

Il est à noter que la subvention budgétaire qu'il est prévu d'affecter, dans le budget pour 2004, au profit de ces organismes, s'élève précisément à 30,5 millions d'euros. Elle est fondue avec les crédits du chapitre 44-05 « *Centres techniques et organismes assimilés* » du « bleu » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il peut donc être considéré que, dans leur ensemble, les CPDE s'« autofinancent » pour 2004, mais selon une clé différente de celle des prélèvements, car les montants affectés sont naturellement évalués en fonction des besoins de ces organismes.

### ***C. UN PRÉLÈVEMENT MINIME QUI EST CEPENDANT UTILE AUX FINANCES PUBLIQUES***

Compte tenu du contexte d'extrême tension budgétaire, il est parfaitement légitime que les trésoreries dormantes constituent le terrain privilégié de la recherche de ressources nouvelles : elles n'augmentent pas le niveau des prélèvements obligatoires au-delà de l'exercice au cours duquel elles s'exercent et ne pénalisent guère l'activité économique.

Surtout, elles rappellent aux organismes concernés qu'il ne leur appartient pas de se constituer des matelas de crédits, et que leurs ressources doivent être strictement proportionnées à une évaluation raisonnable de leurs missions.

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

## ARTICLE 18

### **Suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer le FOREC et transfère en conséquence ses biens, droits et obligations à l'Etat.**

#### **I. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU FOREC JUSQU'EN 2003**

##### **A. LE CADRE JURIDIQUE**

Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a pour mission de compenser auprès des régimes de base de sécurité sociale les pertes de cotisations engendrées par les mesures générales d'allègements de charges portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail.

Créé par l'article 5 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, inséré aux articles L. 131-8 à L. 131-11 du code de la sécurité sociale, le FOREC est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Il est doté d'un conseil de surveillance comprenant notamment des représentants du Parlement et des partenaires sociaux.

En 2000, le fonds n'ayant finalement pas encore été mis en place, ses recettes ont été enregistrées et suivies par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour le compte de l'établissement public, ce qui a permis d'assurer la trésorerie du régime général de sécurité sociale.

Le décret n° 2001-968 du 25 octobre 2001 a fixé les conditions d'organisation, de fonctionnement et de gestion du FOREC. Ce texte prévoit notamment que le fonds est placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé du budget.

Le FOREC est géré par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont il a reçu en partage, pour les mêmes fonctions, le président du conseil d'administration, le directeur et l'agent comptable.

## **B. LA PROGRESSION DES DÉPENSES DU FOREC**

La progression des dépenses du FOREC résulte d'une **stratification des dispositifs d'exonération pris en charge**, et de **transferts d'effectifs vers les plus coûteux de ces dispositifs**, d'abord en raison de la réduction du temps de travail, puis, depuis 2003, en conséquence de la mise en place de l'allègement « Fillon ».

- Lors de sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le FOREC a pris en charge :

- la réduction dégressive sur les bas salaires (RBS), volontiers dénommée « ristourne Juppé », résultant de la loi n° 95-882 du 4 août 1995. Ce dispositif accordait à l'employeur une réduction sur les cotisations patronales de sécurité sociale dégressive jusqu'à 1,3 fois le SMIC<sup>1</sup> ;

- l'aide incitative à la réduction du temps de travail mise en place par la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite allègement « Aubry I ». Cette aide consiste en un allègement forfaitaire de cotisations patronales par salarié, dont le montant est dégressif dans le temps<sup>2</sup> ;

- les allègements ayant été accordés dans le cadre de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail, dite « loi Aubry II ». Le volume de ces allègements a augmenté avec le nombre d'entreprises réduisant leurs horaires collectifs.

- A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, ont été également pris en charge par le FOREC :

- l'allègement en faveur de l'incitation à la réduction collective du temps de travail institué par la loi n° 96-502 du 11 juin 1996, dite « loi de Robien » ;

- les exonérations de cotisations d'allocations familiales en faveur de certains régimes spéciaux (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994) et des salariés agricoles (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996).

- En 2002, les dépenses du FOREC devaient enregistrer l'incidence des mesures suivantes :

---

<sup>1</sup> Il n'est pas cumulable avec les allègements Aubry II et le volume d'allègements pris en charge au titre de la « ristourne Juppé » a donc eu tendance à diminuer.

<sup>2</sup> Le droit à cette aide n'étant plus ouvert depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le volume d'allègements pris en charge à ce titre a donc désormais tendance à diminuer.

- la mise en place d'une majoration de l'allègement lié aux 35 heures pour les entreprises situées en zone de redynamisation urbaine (ZRU) ;

- la mise en place d'une majoration de l'allègement lié aux 35 heures pour les entreprises de transport routier de marchandises ;

- l'ouverture du bénéfice de l'allègement lié aux 35 heures lors de l'embauche d'un premier salarié ;

- l'élargissement du champ de l'allègement lié aux 35 heures et de celui de la ristourne dégressive aux bénéficiaires des primes des contrats initiative-emploi (CIE) et des contrats de qualification-adultes ;

- la mise en place d'une « majoration zone franche de Corse » pour les entreprises y bénéficiant de l'allègement lié aux 35 heures.

- A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, les dépenses du FOREC ont principalement évolué en conséquence de l'application de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite « loi Fillon » :

- pour les entreprises organisées sur une base supérieure à 35 heures, qui bénéficiaient donc de la « ristourne Juppé », le dispositif est entré dans la première année d'une phase transitoire qui doit mener à son terme, le 1<sup>er</sup> juillet 2005, à une prise en charge de 26 % du coût du travail au niveau du SMIC. Ainsi, la nouvelle réduction dégressive sur les bas salaires permet une prise en charge de 20,8 % du coût du travail au niveau du SMIC contre 18,2 % avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003, et elle s'annule pour les rémunérations supérieures ou égales à 1,5 fois le SMIC, contre 1,3 fois le SMIC avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003. Le nouveau dispositif procurant donc un montant d'exonération plus important que la ristourne sur les bas salaires quel que soit le niveau de rémunération, son coût est supérieur ;

- le régime définitif s'applique aux entreprises qui, au 30 juin 2003, ont réduit leur durée collective de travail en application de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail et qui bénéficient, à ce titre, de l'allègement « Aubry II ». Dans leur cas, la nouvelle réduction dégressive sur les bas salaires permettant une prise en charge de 26 % est obtenue pour un salaire égal à la « GMR 2<sup>1</sup> », et elle s'annule pour cette GMR

---

<sup>1</sup> Les GMR (garanties mensuelles de rémunération) ont été créées afin de garantir le niveau de la rémunération mensuelle des salariés payés au niveau du SMIC lors du passage aux 35 heures, et de leur assurer ensuite la progression de leur pouvoir d'achat. Le système d'indexation des GMR étant moins favorable que celui du SMIC, chaque nouvelle GMR créée au 1<sup>er</sup> juillet était plus favorable que la précédente après indexation. La « GMR 2 » concerne les salariés d'entreprises passées aux 35 heures entre le 1<sup>er</sup> juillet 1999 et le 30 juin 2000.

majorée de 70 % ; le niveau d'allègement est alors supérieur à celui du dispositif « Aubry II » pour des rémunérations inférieures à environ 1,4 fois la rémunération minimale ; il est d'un montant moindre au-delà.

Le tableau suivant permet de suivre l'augmentation des dépenses du FOREC consécutives à ces dernières évolutions.

#### Evolution des dépenses du FOREC

(en millions d'euros)

Catégories de dépenses	2002 Droits constatés	2003 Droits constatés
« Ristourne Juppé »	4 615	2 138
« Aubry I »	2 218	2 073
« Aubry II » (jusqu'au 1er juillet 2003)	8 249	4 190
ARTT « de Robien »	478	530
Allègement unique (à compter du 1er juillet 2003)		6 969
Charges diverses		9
<b>TOTAL</b>	<b>15 560</b>	<b>15 909</b>

Source : PLFSS pour 2004 - Annexe f

- A terme, la pleine application de la loi « Fillon » devait amener à un nouvel accroissement des dépenses du FOREC

Concernant les entreprises qui bénéficiaient de la « ristourne Juppé » lors de sa « transformation », le 1<sup>er</sup> juillet 2003, en allègement « Fillon », le dispositif transitoire menant à une prise en charge de 26 % du coût du travail au niveau du SMIC doit suivre son cours selon le calendrier suivant.

#### Dispositif transitoire d'exonération de charges mis en place par la loi « Fillon » concernant les entreprises organisées sur une base supérieure à 35 heures

	A compter du 1er juillet 2003	A compter du 1er juillet 2004	A compter du 1er juillet 2005
Niveau maximal d'exonération	20,8 %	23,4 %	26,0 %
<b>Seuil d'éligibilité</b>	1,5 SMIC	1,6 SMIC	1,7 SMIC

En conséquence, dès 2004, le coût des exonérations générales de cotisations est appelé à connaître une augmentation substantielle qu'entraîne, d'une part, l'effet report de l'entrée en vigueur du dispositif transitoire au

---

1<sup>er</sup> juillet 2003, et la poursuite, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la montée en puissance de l'allègement « Fillon » programmée par ce dispositif.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des dépenses se situant dans le périmètre du FOREC pour 2004.

**Evolution des exonérations de cotisations se situant dans le périmètre 2003 du FOREC**

*(en milliers d'euros)*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>évolution 2004 / 2003</b>
Ristourne bas salaires 1,3 SMIC (jusqu'au 1 <sup>er</sup> juillet 2003)	2 138 000	0	-100 %
Allègement "Aubry I"	2 073 000	890 000	-57,07 %
Allègement "Aubry II" (jusqu'au 1 <sup>er</sup> juillet 2003)	4 190 000	0	-100 %
ARTT "de Robien"	530 000	408 000	-23,02 %
Allègement unique "Fillon" (à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2003)	6 969 000	15 792 000	126,60 %
<b>ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX : exonérations se situant dans le périmètre 2003 du FOREC</b>	<b>15 900 000</b>	<b>17 090 000</b>	<b>7,48 %</b>

*Source : réponses au questionnaire budgétaire pour 2004 du ministère du travail*

**C. LA COMPLEXIFICATION DU FINANCEMENT DU FOREC**

L'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale dresse la liste des recettes du fonds. En conséquence, notamment, de la croissance de ses besoins, le FOREC est aujourd'hui financé par une stratification de huit impôts qui lui sont affectés intégralement ou pour partie :

- recettes affectées depuis l'exercice 2000 :
  - ◆ droits de consommation sur les tabacs : 97 % en 2001, 90,7 % en 2002, puis 84,4 % en 2003 ;
  - ◆ droits de consommation sur les alcools et boissons : 55 %, puis intégralité pour 2001 ;
  - ◆ contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB) : intégralité ;
  - ◆ taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : intégralité.

- recettes affectées depuis l'exercice 2001 :
  - ◆ taxe sur les véhicules des sociétés (TVS) : intégralité ;
  - ◆ taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TCA) : 24,7 % en 2001, puis 30,56 % en 2002, enfin 44,07 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ;
- recettes affectées depuis l'exercice 2002 :
  - ◆ prélèvements sur les véhicules terrestres à moteur (TVM) : intégralité ;
  - ◆ taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement des prestations sociales de prévoyance (taxe prévoyance) : intégralité.

L'année 2003 marque une pause dans cette « escalade de la complexité » : il n'y a pas d'impôts nouveaux, et seuls leurs produits et la proportion de ces produits affectés au FOREC connaissent des évolutions.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des parts respectives des différentes ressources du FOREC participant à son financement.

**Evolution des parts respectives des différentes ressources du FOREC**

<b>Recettes du FOREC</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Droits de consommation sur le tabac	65%	58%	50%	47%
Droits de consommation sur les alcools et les boissons	19%	19%	17%	16%
CSB	5%	7%	6%	5%
TGAP	4%	4%	4%	3%
Taxe sur les véhicules des sociétés		5%	5%	5%
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		7%	9%	14%
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur			6%	6%
Taxe prévoyance			4%	3%
Contributions publiques	7%			
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.*

*Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003*

Il est prévu que les recettes du fonds peuvent être majorées des produits non consommés de l'exercice antérieur et d'une contribution de l'Etat (recettes mentionnées aux 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Il est proposé de supprimer le FOREC.

En conséquence, les articles L. 131-8 à L. 131-11 du code de la sécurité sociale, qui régissent le FOREC, sont abrogés. Par ailleurs, les biens, droits et obligations du FOREC doivent être transférés à l'Etat le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il est attendu du reversement du fonds de roulement du FOREC une **recette non fiscale de 328 millions d'euros**.

En outre, il est prévu à l'article 24 du présent projet de loi de finances que les ressources affectées au FOREC seront, à l'exception des droits tabac, intégralement affectées au budget général.

Désormais, les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de charges sociales devront être supportées par le budget de l'Etat, au sein du budget du travail.

## **III. LA SUPPRESSION DU FOREC CONSTITUAIT UN OBJECTIF À ATTEINDRE**

Le Sénat a toujours vivement critiqué le système de compensation d'exonérations de charges sociales que représentait le FOREC, qui entraînait une débudgétisation massive de ces compensations qui incombent normalement à l'Etat, et l'illisibilité tant de leur coût global que de leurs financements.

### ***A. LA FIN D'UNE DÉBUDGÉTISATION ABUSIVE***

#### **1. Une décision naturelle et attendue**

**Il était déconcertant que l'élément central de la politique du travail relevât de la loi de financement de la sécurité sociale.**

Il convient de rappeler que le coût prévisionnel des allègements de charges financés par le FOREC en 2003 s'élève à 16,56 milliards d'euros, soit un montant (pour la première fois) supérieur à celui prévu pour le budget du travail, qui ressort à 15,72 milliards d'euros.

Que les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de charges sociales soient désormais supportées par le budget

du travail est conforme à sa vocation, et constitue **un retour opportun à la configuration budgétaire antérieure.**

#### **Un retour à la configuration budgétaire antérieure**

La politique d'allègement général des charges sociales, qui vise en particulier celles pesant sur les emplois peu qualifiés, a connu une montée en charge progressive à partir de la mise en place, en 1993 et en 1995, de la ristourne dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé ».

Dans un premier temps, la compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales a été à l'origine de la croissance du budget du travail, passé de 12,87 milliards d'euros en 1993 à 22,93 milliards d'euros en 1997, soit une progression de 78,2 % en quatre ans. Au cours de la même période, en effet, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées est passé de 1,84 milliard d'euros à 10,17 milliards d'euros.

Puis la politique de réduction du temps de travail suivie par le précédent gouvernement à partir de 1997 l'a conduit à procéder à certaines modifier le périmètre du budget du travail.

A compter de 2000, la création du FOREC s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant amputé, au profit de l'établissement public, des crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales.

**Le droit rejoint d'ailleurs le bon sens**, car selon les termes de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, résultant de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite « loi Veil » : *« Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application ».* **Cette prescription devrait donc se trouver, enfin, strictement observée.**

## **2. Une décision cependant courageuse**

**Sous l'impact de la loi « Fillon », les dépenses résultant des exonérations de charges sur les bas salaires sont appelées à être très évolutives jusqu'en 2006.** Ainsi, dès 2004, c'est une dépense supplémentaire de 1,2 milliard d'euros, avec la montée en puissance de l'allègement « Fillon », qui pèse sur le budget du travail. Au total, le coût de ce dispositif est évalué à **6 milliards d'euros à l'horizon 2006.**

**Ces évolutions pèseront dorénavant sur le budget de l'Etat**, dont la progression se trouve normée : ainsi, il a été décidé que la croissance du budget de l'Etat n'excéderait pas 1,5 % pour 2004, soit le taux attendu de

l'inflation. Dans ce cadre, le montant des économies devant être pratiquées par ailleurs s'en trouve forcément accru.

### ***B. DES RESPONSABILITÉS À NOUVEAU IDENTIFIABLES***

**Le mode de financement du FOREC est à l'origine d'une dilution des responsabilités.** L'Etat doit normalement assumer le coût de sa politique de soutien à l'emploi, et bénéficier, d'une façon générale, de recettes distinctes de celles de la sécurité sociale. Seule une telle configuration permet de distinguer les situations financières respectives de l'Etat et de la sécurité sociale.

Or, comme la Cour des comptes l'a noté dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2002, le FOREC est structurellement confronté à des difficultés pour équilibrer ses dépenses et ses ressources : *« La différence entre les dynamiques qui gouvernent les dépenses et les ressources, a de fortes chances de perdurer. L'équilibre annuel du FOREC nécessitera de ce fait des ajustements permanents des ressources affectées qui risquent de rendre l'évolution d'une année sur l'autre peu lisible ».*

Ainsi, les excédents cumulés sur la gestion des années 2001 et 2002 se sont élevés à 488,7 millions d'euros, mais l'année 2003 devrait faire apparaître un déficit de 221,8 millions d'euros.

### ***C. UNE RECETTE NON FISCALE NON NÉGLIGEABLE***

Une recette non fiscale est attendue du reversement du fonds de roulement du FOREC. Elle s'élève à 328 millions d'euros, soit 0,14 % des ressources nettes du budget général.

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

## ARTICLE 18 bis (nouveau)

### Réforme de l'intérêt de retard

**Commentaire : le présent article vise à étendre les possibilités de remise gracieuse et de transaction fiscale pour les montants dus au titre de l'intérêt de retard.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

L'intérêt de retard et la détermination de son taux sont définis par l'article 1727 du code général des impôts : *« le défaut ou l'insuffisance dans le paiement ou le versement tardif de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts donnent lieu au versement d'un intérêt de retard qui est dû indépendamment de toutes sanctions. Le taux de l'intérêt de retard est fixé à 0,75 % par mois et s'applique sur le montant des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé »*.

Les intérêts de retard concernent deux à trois millions de contribuables et atteignent souvent le quart des sommes dues à l'administration fiscale, compte tenu des délais des notifications du redressement qui atteignent souvent trois à quatre ans après la date d'exigibilité des impôts redressés.

Malgré plusieurs décisions de justice<sup>1</sup>, non confirmées en dernière instance, et une diminution des taux d'intérêt de marché, le taux de l'intérêt de retard est resté fixé à 9 % par an.

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

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement, sur l'initiative de nos collègues députés Jean-Yves Cousin et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, afin de prendre en compte les situations difficiles de certains redevables, souvent de bonne foi, après un redressement fiscal.

---

<sup>1</sup> Le tribunal de grande instance de Paris s'est prononcé deux fois dans le sens d'une diminution du taux de l'intérêt de retard, dans des jugements en date du 6 juillet 2000 et du 6 mars 2003, de même que le tribunal de grande instance de Nîmes le 15 février 2001 et le tribunal administratif de Nantes le 18 juillet 2001. Ces juridictions ont préconisé les solutions proposées à plusieurs reprises par votre commission des finances, rappelées ci-dessous en troisième partie.

Les dispositions adoptées visent à permettre des remises gracieuses et des transactions fiscales, suivant les procédures définies respectivement aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales<sup>1</sup>, pour les sommes dues au titre de l'intérêt de retard.

L'exposé des motifs de l'amendement précise que cette faculté nouvelle offerte à l'administration respecterait les prescriptions qui s'imposent d'ores et déjà à elle, de façon notamment à « *ne pas permettre aux contribuables d'obtenir du Trésor, pour le paiement des impôts exigibles, un crédit moins onéreux que celui qu'ils auraient pu éventuellement se procurer auprès des établissements bancaires* »<sup>2</sup>.

Cette réforme correspond aux préconisations de notre collègue député Jean-Yves Cousin, dans un rapport d'information de septembre 2003 au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>. Des deux solutions envisagées dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2004, une modification des dispositions de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales a été retenue de préférence à une réinterprétation de ces mêmes dispositions.

Les dispositions adoptées ont été présentées comme un premier pas vers une réforme du taux de l'intérêt de retard qui s'élève 9 % par an, afin de le rapprocher des taux constatés sur le marché privé du crédit, ainsi que du taux de l'intérêt légal (fixé à 3,29 % pour l'année 2003<sup>4</sup>) dont bénéficient les contribuables qui disposent de créances sur le Trésor et se trouvent ainsi placés dans une position moins favorable. Notre collègue député Jean-Yves Cousin a proposé que le taux de l'intérêt soit fixé à environ **8 % par an**.

---

<sup>1</sup> « L'administration peut accorder sur la demande du contribuable :

(...)

« 2° Des remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ;

« 3° Par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives ».

<sup>2</sup> Documentation de base de l'administration fiscale, 13 S 2434, applicable au champ actuel des remises gracieuses et des transactions fiscales.

<sup>3</sup> Assemblée nationale, 12<sup>ème</sup> législature, rapport d'information n° 1064 sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, p. 28-37.

<sup>4</sup> L'intérêt légal s'applique notamment pour la liquidation de certains intérêts moratoires, le calcul d'intérêts créditeurs, pour le recouvrement différé de produits en matière domaniale et pour le paiement différé ou fractionné de certains droits. Son taux, fixé annuellement par décret, est égal à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariels des adjudications de bons du Trésor à taux fixe à treize semaines. Son taux s'élevait à 4,26 % en 2001 et 2002 ; 2,74 % en 2000 ; 3,47 % en 1999.

**« Réformer l'intérêt de retard : le souhaitable et le possible »**

**Extraits du rapport d'information de septembre 2003 de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables**

**2004 : une contrainte budgétaire réelle**

*« Si votre Rapporteur est très favorable à une réforme de l'intérêt de retard et s'il est prêt à contribuer au débat préalable concernant les modalités souhaitables de cette réforme, il apparaît que sa mise en œuvre dans l'état actuel du marché privé du crédit constituerait un coût substantiel pour les finances publiques. Au regard des modalités de réforme suggérées par votre Rapporteur, il apparaît que le taux de l'intérêt de retard pourrait être établi à environ 8 % l'an, voire un peu moins. Or, le « coût » pour les finances publiques d'une baisse d'un point du taux de l'intérêt de retard s'élève à environ 130 millions d'euros. Ce coût serait sans doute doublé si le taux des intérêts moratoires était fixé au niveau du taux de l'intérêt de retard.*

*« Au regard de la situation des finances publiques françaises, des engagements internationaux de la France en la matière et de la nécessité, dans ce contexte, d'opérer des choix s'agissant des mesures fiscales dont la mise en œuvre est projetée l'année prochaine, votre Rapporteur estime que la réforme de l'intérêt de retard n'est pas envisageable pour 2004. Le retour à un solde des finances de nos administrations publiques dans les limites définies par le pacte de stabilité et de croissance pourrait constituer le moment opportun pour la mise en œuvre de cette réforme. Par ailleurs, si d'ici là les conditions constatées sur le marché privé du crédit rendaient moins onéreuse pour les finances publiques, la réforme proposée, celle-ci pourrait être mise en œuvre plus rapidement.*

**Une solution envisageable à court terme : la possibilité de remise et de transaction des montants dus au titre de l'intérêt de retard**

*« Le montant de l'intérêt de retard peut constituer une lourde charge pour le contribuable notamment dans les cas où ce montant est calculé suite à un redressement fiscal. Le 1 de l'article 1727 A du code général des impôts dispose en effet que « l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 est calculé à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'impôt devait être acquitté [...] ». Le 2 de l'article 1729 du même code prévoit que, dans le cas d'un redressement fiscal, « le décompte de l'intérêt de retard est arrêté au dernier jour du mois de la notification de redressement ou, en cas d'échelonnement des impositions supplémentaires, au dernier jour du mois au cours duquel le rôle doit être mis en recouvrement. ». Par ailleurs, les articles L. 169 à L. 189 du livre des procédures fiscales disposent qu'en règle générale le délai de reprise de l'administration fiscale s'établit entre trois et quatre ans, rétroactivement à la date du contrôle fiscal considéré.*

*« Ces dispositions combinées signifient, à titre d'exemple, qu'un redressement établi au mois de décembre 2003, relatif à des insuffisances concernant l'établissement des revenus ou des résultats pour 2000, donne lieu à des rappels de droits sur lesquels sont calculés un montant d'intérêt de retard qui court depuis la date à laquelle l'imposition qui fait l'objet de ces rappels de droits aurait dû être payée, soit depuis le courant de l'année 2001. L'intérêt de retard peut courir, selon l'imposition considérée et l'attitude du contribuable, depuis un nombre d'années plus élevé encore, si le délai de reprise est plus long, en application de certaines des dispositions prévues par les articles L. 169 à L. 189 du livre des procédures fiscales. Un contribuable de bonne foi, à qui est adressé un redressement fiscal, peut donc constater dans certains cas, notamment si l'erreur qu'il a commise est ancienne, que le montant des sommes qu'il doit payer, relève pour une bonne part de l'application de l'intérêt de retard.*

« Votre Rapporteur estime qu'une réflexion doit être menée afin d'envisager que dans ces cas, le montant des intérêts de retard puisse faire l'objet d'une remise gracieuse ou d'une transaction. Ces procédures sont prévues par l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (...).

« La documentation de base éditée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'attention des agents de l'administration fiscale, prescrit les éléments suivants s'agissant de la remise et de la transaction des intérêts de retard.

**Point n° 23 de la sous-section 13 S 2434 de la documentation de base 13 RC contrôle de l'impôt - contentieux - autres réglementations**

« En raison de leur nature même, les intérêts de retard ne présentent pas le caractère de véritables sanctions puisqu'ils ont pour objet de compenser le préjudice subi par le Trésor par suite de l'encaissement tardif des sommes qui devaient lui revenir.

« Ils ne doivent pas, en règle générale, faire l'objet de remise ou modération.

« Il ne peut être fait d'exception à cette règle que dans les circonstances particulières et spécialement le cas prévu à l'article L. 247-1° du LPF, c'est-à-dire lorsque le contribuable se trouve dans un état de gêne ou d'indigence le mettant dans l'impossibilité de se libérer envers le Trésor .

« A cet égard, doivent notamment être examinées avec bienveillance des demandes présentées par les contribuables qui, ayant exécuté des marchés pour le compte d'organismes publics [...], n'ont pas perçu le montant de leurs créances dans les six mois suivant les échéances prévues.

« De même, en ce qui concerne le cas des petites et moyennes entreprises qui se créent et, notamment, des travailleurs s'établissant à leur compte, il a été décidé, pour tenir compte du fait que ces nouveaux chefs d'entreprise ne sont pas nécessairement familiarisés avec la législation fiscale, que les services feront preuve d'indulgence pour les erreurs commises de bonne foi pendant les quatre premières années de fonctionnement de l'entreprise. A cette fin, une large remise des pénalités peut être accordée.

« L'application de la règle ci-dessus exposée ne doit pas cependant priver le service de la possibilité d'envisager une modération des intérêts de retard lorsqu'il est constaté qu'en dehors des paiements tardifs et des insuffisances ayant motivé l'application de ces intérêts, le contribuable a effectué, par ailleurs, des excédents de versements.

« En tout état de cause, les intérêts de retard ne doivent pas faire l'objet d'une transaction.

« Votre Rapporteur suggère que dans les cas où le montant de l'intérêt de retard représente une part substantielle du montant global à recouvrer suite, notamment, à un contrôle fiscal, soit ouverte la possibilité pour l'administration de transiger en la matière ou de remettre une partie de ce montant. La règle cardinale concernant la mise en œuvre de cette marge supplémentaire de remise ou de transaction demeurerait le fait qu'elle ne doit pas avoir « pour effet de permettre aux contribuables d'obtenir du Trésor, pour le paiement des impôts exigibles, un crédit moins onéreux que celui qu'ils auraient pu éventuellement se procurer auprès des établissements bancaires. ». Autrement dit, il serait possible, notamment dans les cas où la bonne foi du contribuable est avérée, de remettre une partie des montants dus du fait de l'application de l'intérêt de retard ou de transiger en la matière, afin que ces montants soient le cas échéant ramenés aux montants qui seraient dus si le taux de l'intérêt de retard était fixé à un niveau considéré comme adéquat ou souhaitable, au regard des critères suggérés supra par votre Rapporteur.

*« S'il était envisagé de permettre ces pratiques fiscales, il serait nécessaire de déterminer au préalable si la législation doit être modifiée (...).*

*« Au total, deux solutions sont envisageables :*

*« - une « nouvelle » interprétation du quatrième alinéa de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales pourrait permettre de considérer que, dorénavant, les montants dus au titre de l'intérêt de retard peuvent faire l'objet d'une transaction ;*

*« - l'article L. 247 du livre des procédures fiscales pourrait être modifié afin que soit expressément prévu que les montants dus au titre de l'intérêt de retard peuvent faire l'objet d'une transaction ou d'une remise gracieuse. Cette solution a la préférence de votre Rapporteur, parce qu'elle est certainement juridiquement la plus logique. Si la documentation de base évoquée permet dans certains cas que les montants dus au titre de l'intérêt de retard fassent l'objet d'une remise gracieuse, il s'agit d'une interprétation de la loi certes opportune, mais à tout le moins audacieuse ».*

*Source : Assemblée nationale, 12<sup>ème</sup> législature, rapport d'information n° 1064 sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, extraits p. 32-37*

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

Les dispositions du présent article doivent être approuvées dans la mesure où elles permettent une diminution du taux de l'intérêt de retard. Il faut cependant rappeler que votre commission des finances avait proposé à plusieurs reprises une réforme du taux de l'intérêt de retard tendant à l'abaisser plus fortement que ne l'envisage la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Lors des **débats relatifs à la loi de finances pour 2001**, le Sénat avait adopté un **amendement<sup>1</sup> indexant le taux de l'intérêt de retard sur celui de l'intérêt légal majoré de 0,25 % par mois** (soit 3 % par an). La différence proposée se justifiait par la volonté d'éviter des calculs d'optimisation fiscale des contribuables.

Cette proposition n'avait pas été reprise par l'Assemblée nationale. Lors des débats relatifs à la loi de finances pour 1999, le Sénat avait adopté un amendement similaire de votre commission des finances <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Amendement portant article additionnel après l'article 7.

<sup>2</sup> Amendement de notre collègue Jean Arthuis et des membres du groupe de l'Union centriste portant article additionnel après l'article 12 quinquies.

Devant l'Assemblée nationale le **11 décembre 2002**, le **ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a déclaré vouloir arriver à cet objectif dans la loi de finances pour 2004**, après en avoir étudié le coût. Ce débat est intervenu suite à l'avis défavorable du gouvernement sur un amendement proche<sup>1</sup> déposé par le groupe socialiste.

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire avait alors estimé que *« nous devons traiter le contribuable de la même manière lorsque l'Etat est débiteur et lorsqu'il est créancier. Vu le calendrier de la démocratie française, Monsieur Goulard, on bâtit un budget trois semaines après avoir été nommé au gouvernement (...) Il faut naturellement analyser l'impact financier d'une telle décision, mais mon objectif, c'est d'arriver dans la loi de finances pour 2004 à cette équité »*. Notre collègue député Didier Migaud a alors retiré l'amendement *« en prenant tout à fait acte de (v)otre engagement à nous faire une proposition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 »*<sup>2</sup>.

Le **coût** global de l'amendement de votre commission des finances avait été estimé en 1998 à **un demi-milliard d'euros**, mais les estimations s'avèrent trop variables faute de connaître précisément le champ d'application éventuel d'une telle mesure.

En outre, le Médiateur de la République a adopté en 2003 une proposition de réforme 98-R18 qui a relevé la différence de traitement *« relativement inéquitable »* entre les contribuables débiteurs et créanciers de l'administration fiscale :

*« Le Médiateur de la République a cru devoir attirer l'attention sur une partie du problème qui lui paraissait sous-estimée, alors même qu'elle témoignait, plus que toute autre, du caractère inégalitaire des relations entre les contribuables et les services fiscaux : la différence entre les valeurs du taux applicable aux premiers et de celui retenu pour les seconds pour tenir compte du « prix du temps », et le fait que l'un est fixe et que l'autre est variable.*

*« S'il est légitime, dès lors que l'intérêt de retard auquel sont soumis les contribuables, n'est pas une pénalité, de rechercher la plus grande adéquation possible de sa valeur avec celle du loyer de l'argent, puisque les deux notions relèvent globalement du même concept – le prix du temps – , il me semble aussi indispensable, par souci d'équité, de parvenir à une égalité de traitement entre les citoyens et l'Etat (...).*

---

<sup>1</sup> L'amendement propose d'aligner le taux de l'intérêt retard sur le taux de l'intérêt légal majoré de 0,33 % par mois.

<sup>2</sup> Débats sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002 JO, 2<sup>ème</sup> séance du mercredi 11 décembre 2002.

*« Le Médiateur de la République souhaiterait connaître l'issue éventuelle de la réflexion dont le gouvernement avait annoncé, en 1999, le lancement sur le lien entre le taux des intérêts de retard et le taux légal (...).*

*« Il estime que l'argument de la complexité des calculs induits par une éventuelle modification des taux – argument avancé par le ministère dans sa réponse à la question écrite n° 8658 JOAN 13/01/03 – ne saurait être retenu s'agissant d'une administration moderne et bien équipée, qui effectue le même type de calcul à son profit s'agissant des trop-perçus d'impôts qu'elle est tenue de rembourser ».*

Votre rapporteur général formule le souhait que la réforme proposée dans le cadre du présent article ne constitue qu'une première étape vers une réforme de plus large portée du taux de l'intérêt de retard, en vue d'un traitement équitable des contribuables débiteurs et créanciers de l'Etat.

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

## II. – RESSOURCES AFFECTÉES

### ARTICLE 19

#### Dispositions relatives aux affectations

**Commentaire : le présent article confirme, pour l'année 2004, les affectations résultant des budgets annexes et des comptes spéciaux.**

L'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que, par exception au principe d'universalité, certaines recettes peuvent être affectées à certaines dépenses par le biais de budgets annexes et de comptes spéciaux du Trésor. Au sein même du budget général ou d'un budget annexe, des procédures comptables particulières d'affectation peuvent être décidées par voie réglementaire (fonds de concours ou rétablissements de crédits).

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. A l'exception de ces opérations, « *l'affectation est exceptionnelle et ne peut que résulter d'une disposition de loi de finances* ».

Aussi le présent article propose-t-il de confirmer les affectations en vigueur pour l'année 2004, sous réserve des dispositions du présent projet de la loi de finances créant de nouvelles affectations ou modifiant les règles de certaines d'entre elles.

Il concerne en pratique les cinq budgets annexes et les comptes d'affectation spéciale, dont le nombre décroît régulièrement.

#### Evolution du nombre de comptes d'affectation spéciale

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Comptes d'affectation spéciale	17	12	12	11	11	9

L'article 16 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui ne s'appliquera qu'à partir de la loi de finances pour 2006, maintient la possibilité, par dérogation au principal général de non affectation, d'affecter certaines recettes de l'Etat à certaines de ces dépenses, selon une rédaction similaire à celle de l'actuel article 18 précité : « *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial* ».

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

## **A. - Mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances**

### *ARTICLE 20*

#### **Consolidation du régime juridique de la redevance audiovisuelle**

**Commentaire : en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le présent article prévoit le remplacement de la redevance audiovisuelle, taxe parafiscale, par une imposition de toute nature.**

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

La redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de télévision a été créée en application de l'article 2 de la loi n° 49-1032 du 30 juillet 1949 portant répartition des abattements globaux opérés sur le budget annexe de la radiodiffusion par la loi n° 48-1992 du 31 décembre 1948. L'article 10 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la radiodiffusion-télévision française d'une part l'a requalifiée sous son nom actuel « *redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision* » et a prévu d'autre part que ses taux seraient fixés par décret en Conseil d'Etat et que son produit serait soumis à la TVA. La TVA s'applique au taux particulier de 2,10 % conformément à l'article 281 *nonies* du code général des impôts.

Le caractère de taxe parafiscale de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision a été confirmé par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel.<sup>1</sup>

La disparition des taxes parafiscales au plus tard le 31 décembre 2003 est prévue par l'article 63 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. La nature même des impositions que constituent les taxes parafiscales était en contradiction avec les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui donnent pouvoir au législateur de « *fixe(r) les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

---

<sup>1</sup> Notamment les décisions n° 60-8 DC du 11 août 1960, n° 79-111 L du 21 novembre 1979 et n° 80-126 DC du 30 décembre 1980.

## **A. L'IMPUTATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE À UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE**

En application de l'article 33 modifié de la loi de finances initiale pour 1975<sup>1</sup>, **le produit de la redevance est imputé au compte d'affectation spéciale n° 902-15**, intitulé « *Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et télévision* ».

Le compte d'affectation spéciale n° 902-15 permet de financer les sociétés suivantes de l'audiovisuel publique, énumérées aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication : France Télévisions, Réseau France Outre-mer (RFO), Radio France, Radio France Internationale (RFI), ARTE-France et l'Institut National de l'Audiovisuel.

La répartition du produit de la redevance entre ces différentes sociétés et établissements publics figurait à l'état E annexé à la loi de finances.

Le **fait générateur** de la taxe est précisé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 92-304 du 30 mars 1992 modifié relatif à l'assiette et au recouvrement de la redevance, lequel précise que :

*« Tout détenteur d'un appareil récepteur de télévision est assujéti à une redevance pour droit d'usage. Cette détention constitue le fait générateur de la redevance.*

*« Tout dispositif permettant la réception de la télévision est considéré comme appareil récepteur de télévision pour l'application du présent décret ».*

## **B. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE**

### **1. La distinction suivant l'usage des appareils de réception**

Le droit actuel distingue les appareils de réception destinés à l'usage privatif du foyer et ceux installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public et d'usagers multiples et successifs.

---

<sup>1</sup> Loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974).

Pour les appareils de télévision ou les dispositifs assimilés destinés à l'**usage privatif du foyer**, une seule redevance est due au titre de la détention dans une même résidence pour l'ensemble de ces appareils. Pour les résidences secondaires, seuls les détenteurs de postes à titre permanent sont redevables à la redevance.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 mars 1992 précité fixe le régime suivant pour les appareils « *installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public et d'usagers multiples ou successifs* » :

- le détenteur de ces appareils est le responsable de ces établissements ;

- la redevance est due pour chacun des points de vision où sont installés les dispositifs de réception détenus dans l'établissement ;

- un abattement est appliqué au taux de 30 % pour chacun des points de vision à partir du troisième et jusqu'au trentième, puis de 35 % pour la redevance due pour chacun des points de vision à partir du trente-et-unième ;

- les hôtels de tourisme dont la période d'activité annuelle n'excède pas neuf mois bénéficient d'une minoration supplémentaire de 25 % ;

- le tarif de base de chaque redevance est multiplié par quatre en ce qui concerne le responsable d'un débit de boissons alcoolisées à consommer sur place de l'une des deuxième, troisième et quatrième catégories visées à l'article L. 3331-1 du code de la santé publique.

## **2. Les appareils et les dispositifs assimilés hors du champ de la redevance audiovisuelle**

La pratique, établie dans certains cas par des instructions ou des décisions ministérielles, a consacré l'exclusion du champ de la redevance audiovisuelle des appareils et dispositifs assimilés à la redevance dont la liste suit :

- les matériels utilisés pour les besoins des services et organismes de télévision, à l'exclusion de ceux installés dans les locaux affectés à l'habitation (cette exonération est conforme à l'esprit de la redevance qui vise à aider exclusivement le financement des sociétés de l'audiovisuel public, et à la volonté de ne pas créer de distorsion de concurrence au détriment des sociétés privées en exonérant les seuls organismes publics de télévision) ;

- les appareils détenus en vue d'activités de recherche, de production et de commercialisation des appareils récepteurs de télévision ou des dispositifs assimilés ;

- les matériels détenus par des établissements publics utilisés à des fins strictement scolaires dans les locaux où sont dispensés habituellement des enseignements ;

- les appareils détenus par les membres du corps diplomatique étranger en fonction en France et par les membres des délégations permanentes auprès des organisations internationales dont le siège est en France ;

- les matériels détenus à bord de navires et d'avions assurant de longs courriers ;

- les appareils détenus dans les locaux administratifs de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- les appareils récepteurs de télévision et les dispositifs assimilés utilisés à d'autres fins que la réception de programmes de télévision (par exemple, les appareils de renseignement de la clientèle situés dans les gares et les transports en commun).

### **3. Les personnes et les organismes hors du champ de la redevance audiovisuelle**

L'article 11 du décret précité du 30 mars 1992 exonère certaines personnes ou organismes du paiement de la redevance :

*« a) Les personnes âgées de soixante-cinq ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité de la redevance lorsqu'elles remplissent simultanément les conditions suivantes :*

*« - ne pas être imposé à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité de la redevance ;*

*« - ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la même année ;*

*« - ne pas vivre sous le même toit qu'une personne imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt de solidarité sur la fortune dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents.*

*« b) Les mutilés et invalides civils ou militaires atteints d'une infirmité ou d'une invalidité au taux minimum de 80 % lorsque sont remplies simultanément les conditions suivantes :*

« - bénéficiaire, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue à l'article 1417 I du code général des impôts<sup>1</sup> ;

« - ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

« - vivre seul ou avec son conjoint et, le cas échéant, avec des personnes à charge au sens des articles 6, 196, 196 A bis du code général des impôts<sup>2</sup> ; avec des personnes bénéficiant, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue à l'article 1417 I du code général des impôts, avec une tierce personne chargée d'une assistance permanente, ou avec ses parents en ligne directe si ceux-ci bénéficient eux-mêmes, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue à l'article 1417 I du code général des impôts ;

« c) Sous réserve qu'ils ne soient pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, les établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins, à l'exception des appareils destinés à l'usage privatif des personnels de ces établissements ».

### **C. LES TARIFS DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE**

Les tarifs de la redevance audiovisuelle sont actuellement fixés par voie réglementaire.

En application du décret n° 2002-27 du 8 janvier 2002, le tarif de la redevance s'élève à 116,50 euros pour un poste couleur et à 74,31 euros pour un poste noir et blanc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

---

<sup>1</sup> Le I de l'article 1417 du code général des impôts est ainsi libellé : « Pour les impositions établies au titre de 2002, les dispositions des articles 1391 et 1391 B, du 3 du II et du III de l'article 1411, des 1° bis (à compter des impositions établies au titre de 2003), des 2° et 3° du I de l'article 1414 sont applicables aux contribuables dont le montant des revenus de 2001 n'excède pas la somme de 6.928 euros, pour la première part de quotient familial, majorée de 1.851 euros pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu au titre de 2001. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 7.046 euros et 1.882 euros). Pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, les montants des revenus sont fixés à 8.198 euros, pour la première part, majorée de 1.958 euros pour la première demi-part et 1.851 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la deuxième. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 8.337 euros, 1.991 euros et 1.882 euros). Pour la Guyane, ces montants sont fixés respectivement à 8.570 euros, 2.359 euros et 1.851 euros. (Pour les impositions établies au titre de 2003, les montants relatifs aux revenus de 2002 sont respectivement fixés à 8.716 euros, 2.399 euros et 1.882 euros) ». Ces montants sont révisés chaque année.

<sup>2</sup> Les articles 6, 196 et 196 A du code général des impôts définissent comme personnes à charges les enfants de moins de 18 ans ou infirmes et les enfants recueillis par le contribuable à son propre foyer (à condition de ne pas disposer de revenus distincts de ceux qui servent à la base de son imposition) et les personnes titulaires de la carte d'invalidité.

Pour un poste couleur, les tarifs de la redevance s'établissaient à 106,71 euros en 1996 et en 1997, à 112,05 euros en 1998, à 113,42 euros en 1999, à 114,49 euros en 2000 et en 2001, soit une progression moyenne de 1,3 % par an entre 1996 et 2003.

A titre de comparaison, les tarifs de la redevance en Allemagne et au Royaume-Uni sont de l'ordre de 190 euros.

#### **D. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES**

##### **1. Pour le détenteur du matériel**

Conformément à l'article 12 du décret du 30 mars 1992 précité, le détenteur d'un appareil récepteur de télévision doit en faire la déclaration dans les trente jours à compter de l'entrée en possession, en précisant le lieu et les conditions d'utilisation, s'il s'agit d'un récepteur couleur ou noir et blanc et s'il est déjà soumis ou non à la redevance.

Ces obligations s'imposent aux personnes devenant détentrices d'un poste de télévision par rachat, cadeau ou don.

##### **2. Pour le vendeur du matériel**

L'article 94 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle modifiée par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication a défini les obligations qui incombent au vendeur du matériel taxable pour l'établissement de la déclaration par le détenteur :

*« Les commerçants, les constructeurs et les importateurs en matériel radio-électrique sont tenus de faire souscrire par leurs clients une déclaration à l'occasion de toute vente d'un poste récepteur de télévision.*

*« Cette obligation s'impose également aux officiers publics et ministériels à l'occasion des ventes publiques de postes récepteurs de télévision.*

*« Cette déclaration doit être adressée au centre régional de la redevance dans les trente jours à compter de la vente.*

*« Un double de la déclaration doit être conservé pendant quatre ans par le professionnel désigné ci-dessus. Il doit être présenté à toute réquisition des agents assermentés du service de la redevance.*

*« Les opérations de vente entre professionnels sont dispensées de déclaration ».*

## **E. LES MODALITÉS DE MISE EN RECouvreMENT DE LA REDEVANCE**

### **1. Les modalités de droit commun**

L'article 15 du décret du 30 mars 1992 précité dispose que la redevance *« fait l'objet de rôles rendus exécutoires par le préfet de département siège du centre régional du service de la redevance de l'audiovisuel ».*

Le I de l'article 17 du même décret prévoit que *« la redevance est acquittée annuellement et d'avance en une seule fois et pour une année entière ».*

### **2. Les modalités dérogatoires**

#### *a) La location de matériel taxable*

L'article 4 du décret du 30 mars 1992 précité a établi la possibilité d'un paiement fractionné pour le paiement de la redevance au titre des appareils loués, le paiement étant constaté par l'imposition de timbres-vignettes :

*« Tout locataire d'un appareil récepteur de télévision doit s'acquitter de la redevance soit annuellement, en un seul versement ou par paiement fractionné conformément aux dispositions de l'article 17 du présent décret, soit pour la durée de location, entre les mains du commerçant bailleur.*

*« Dans ce dernier cas, la redevance exigible est égale, pour une période de sept jours ou moins de location, à 1/26<sup>ème</sup> de la redevance annuelle arrondi au franc inférieur.*

*« Son paiement est constaté par l'apposition de timbres-vignettes spéciaux sur le contrat de location ou sur la facture délivré par le commerçant au locataire de l'appareil récepteur de télévision, à raison d'un timbre-vignette par période ou fraction de période de sept jours. Les timbres-vignettes spéciaux sont mis par le service de la redevance de l'audiovisuel à la disposition des commerçants bailleurs contre versement des redevances correspondantes ».*

Il convient d'observer que le paiement fractionné à hauteur d'un vingt-sixième du montant annuel par période de sept jours correspond à une imposition deux fois plus lourde que celle qui incombe au propriétaire d'un appareil de télévision.

*b) Le paiement fractionné*

Les dispositions des II à V de l'article 17 du décret du 30 mars 1992 définissent les modalités du paiement fractionné de la redevance :

*« II. - La redevance peut être acquittée au moyen de trois prélèvements effectués les 1<sup>er</sup> février, 1<sup>er</sup> juin et 1<sup>er</sup> octobre de l'année civile au titre de laquelle elle est due, sur demande du redevable formulée avant le 10 décembre de l'année précédant celle de l'exigibilité de la taxe, sauf lors de l'ouverture d'un compte redevance.*

*« Ces prélèvements sont effectués sur un compte de dépôt ou d'épargne ouvert par le redevable dans un des établissements habilités au titre du paiement mensuel de l'impôt sur le revenu.*

*« Lorsque la date du prélèvement est un dimanche, un jour férié ou un jour de fermeture de l'établissement dépositaire, le prélèvement est effectué le premier jour ouvrable suivant cette date.*

*« III. - Le paiement fractionné est reconduit tacitement chaque année, sauf renonciation écrite du redevable adressée à son centre de redevance avant le 1<sup>er</sup> novembre pour effet l'année suivante.*

*« IV. - Il est mis fin au paiement fractionné en cas de décès du redevable ou en cas de rejet de deux prélèvements, consécutifs ou non.*

*« V. - Lorsqu'un prélèvement n'est pas opéré à la date prévue, il est appelé avec le prélèvement suivant ».*

## **F. LES PÉNALITÉS RELATIVES AU PAIEMENT DE LA REDEVANCE**

### **1. La pénalité de recouvrement**

L'article 19 du décret n° 92-304 du 30 mars 1992 fixe le taux de la pénalité de recouvrement à 30 % du montant impayé à la date limite de paiement.

## **2. Les pénalités en cas de non-respect des obligations déclaratives**

L'article 13 du décret du 30 mars 1992 précité dispose que « *les agents assermentés du service de la redevance de l'audiovisuel sont chargés du contrôle des déclarations faites par les détenteurs d'appareils récepteurs de télévision. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux* ».

En l'absence de déclaration, le redevable est « *taxé d'office* ». Conformément aux dispositions de l'article 14 du décret du 30 mars 1992 précité, « *le montant des droits éludés est doublé et majoré d'une taxe de base. En cas de récidive, ce montant est quadruplé et majoré d'une taxe de base. Il y a récidive lorsqu'il a été fait application au détenteur intéressé, depuis moins de cinq ans, des dispositions du premier alinéa du présent article* ».

En cas de défaut d'obligation déclarative d'un commerçant, constructeur ou importateur en matériel radio-électrique, l'article 96 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle prévoit « *une amende de 75 euros à 7.500 euros assimilée à une amende fiscale* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

La transformation de la redevance, taxe parafiscale, en une imposition de toute nature se traduit par l'inscription dans le code général des impôts de la plupart des dispositions la concernant, alors que la plupart des règles actuelles sont d'ordre réglementaire.

Le gouvernement a précisé ne vouloir modifier ni l'imputation, ni les bénéficiaires de la redevance. Si le texte du projet de loi de finances soumis par le gouvernement à l'Assemblée nationale reprend pour l'essentiel les règles actuellement applicables, plusieurs dispositions visent notamment à élargir les possibilités de contrôle, alors que le service de la redevance a évalué cette évasion fiscale à 8,5 % des sommes collectées, soit plus de 200 millions d'euros par an sur un total de 2,54 milliards d'euros de ressources liées à la redevance pour l'audiovisuel public, dont 428 millions d'euros de remboursement par l'Etat au titre des exonérations prévues dans le projet de loi de finances pour l'année 2004 et inscrits au budget des services généraux du Premier ministre.

### ***A. L'IMPUTATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE À UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE***

Le premier alinéa de l'article 1605 du code général des impôts prévu par le **A** du présent article requalifie la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision en « *redevance audiovisuelle* ». Cette

dénomination est de nature à clarifier l'objet de la redevance pour les contribuables, dans la mesure où elle finance (à hauteur de 76 %) non seulement les sociétés de télévision du secteur public, mais également celles de radiodiffusion.

Le deuxième alinéa prévoit que le **produit de la redevance est imputé à l'actuel compte d'affectation spéciale** ouvert au profit des mêmes sociétés de l'audiovisuel public, tout en modifiant l'intitulé de ce compte afin de tenir compte du remplacement de l'actuelle redevance par une imposition de toute nature.

Du fait de ce remplacement, l'état E annexé au projet de loi de finances et qui précisait jusqu'en 2003 la répartition du produit de la redevance entre les différents établissements et sociétés de l'audiovisuel public ne figure plus dans le présent projet de loi de finances. Les informations communiquées par le gouvernement montrent toutefois que cette répartition est globalement inchangée, nonobstant les différents taux de progression des ressources liées à la redevance pour chacun des établissements et sociétés.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 1605 du code général des impôts prévus par le **A** du présent article ne modifient pas le **fait générateur** de l'imposition, en reprenant la formule du décret du 30 mars 1992 précité selon laquelle celle-ci est due pour tout détenteur d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé.

Ces dispositions correspondent à un souci de neutralité technologique : la redevance est due par tout détenteur d'un moyen permettant la réception de la télévision. **En pratique, seuls les détenteurs d'un poste de télévision sont actuellement redevables.** Les médias s'étaient toutefois interrogés sur la possibilité d'un élargissement de l'assiette de la redevance par une réinterprétation de ces dispositions, en ce qui concerne les ordinateurs permettant de recevoir la télévision, voire demain l'ensemble des ordinateurs si cette technologie devait se généraliser.

Le gouvernement a précisé lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale que les détenteurs de micro-ordinateurs ne seraient pas redevables, ce qui inclut *a priori* l'ensemble des appareils, y compris ceux qui permettent la réception de la télévision.

Le présent article a toutefois procédé, s'agissant de l'obligation déclarative pour les vendeurs de matériel taxable, au remplacement des termes « *postes récepteurs* » de télévision par ceux plus larges d'« *appareil ou de dispositif de réception* » de la télévision à l'article 1605 *sexies* que le **A** du présent article propose d'inclure dans le code général des impôts.

## **B. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE**

### **1. Les régimes juridiques applicables selon l'usage des appareils de réception**

Le gouvernement a repris l'essentiel des dispositions du droit actuel concernant l'assiette de la redevance à l'article 1605 *bis* du code général des impôts proposé par le **A** du présent article.

Concernant les **résidences secondaires**, le présent article ne reprend toutefois pas les dispositions relatives à la détention à titre permanent d'un ou plusieurs postes de télévision ou dispositifs assimilés dans ces résidences. En pratique, la plupart des redevables déclarent actuellement transporter leur poste de télévision lorsqu'ils se déplacent de leur résidence principale à leur résidence secondaire, d'où un taux d'évasion fiscale estimé entre 65 % et 90 % pour les résidences secondaires. Le changement proposé par rapport au droit existant vise à lever cette possibilité de contourner la réglementation.

Concernant les appareils non destinés à l'usage privatif du foyer, d'une part la rédaction retenue dans le présent article vise les dispositifs installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public ou d'usagers multiples « *et* » successifs, alors que les dispositions actuellement en vigueur du décret du 30 mars 1992 précité s'appliquent aux dispositifs installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public ou d'usagers multiples « *ou* » successifs.

D'autre part, la rédaction proposée pour l'article 1605 *bis* du code générale des impôts légalise deux pratiques actuelles concernant la redevance :

- « *lorsqu'à la même adresse, un redevable détient un dispositif de réception imposable à la fois dans un local affecté à son habitation et dans un local affecté à l'exercice de sa profession, il doit acquitter une redevance pour le ou les appareils détenus dans le local affecté à son habitation et une redevance par appareil détenu dans le local affecté à l'exercice de sa profession* », suivant les conditions de droit commun pour les dispositifs installés dans des établissements où ils sont à la disposition du public ou d'usagers successifs ;

- les maisons d'arrêt et les établissements affectés à l'exécution des peines sont réputés être les détenteurs des appareils et des dispositifs assimilés utilisés par les personnes qui y sont écrouées.

## **2. Les appareils et les dispositifs assimilés hors du champ de la redevance audiovisuelle**

L'article 1605 *ter* du code général des impôts dans sa rédaction proposée par le **A** du présent article consacre la pratique actuelle d'exonération de redevance audiovisuelle de certains appareils et dispositifs assimilés, tout en en élargissant le champ d'application aux établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat qui utilisent ces dispositifs à des fins exclusives d'enseignement ; actuellement, seuls les établissements public bénéficient d'une telle possibilité.

## **3. Les personnes et les organismes hors du champ de la redevance audiovisuelle**

Le dispositif proposé par le **A** du présent article pour l'article 1605 *quater* du le code général des impôts reprend les dispositions de l'article 11 du décret précité du 30 mars 1992 pour l'exonération des personnes âgées de plus de 65 ans et des personnes atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité au taux minimum de 80 %, sous certaines conditions, notamment de revenus.

En revanche, une rédaction nouvelle est proposée pour les « établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale et les établissements hospitaliers ou de soins » afin de reprendre la terminologie utilisée dans le code de la santé publique et le code de l'action sociale.

Les établissements et les associations agissant dans le domaine social exonérés du paiement de la redevance sont ainsi définis par le III du texte proposé par l'article 1605 *quater* du code général des impôts :

*« III. - Sous réserve que les récepteurs imposables ne soient pas destinés à l'usage privatif de leurs personnels :*

*« 1° les associations caritatives hébergeant des personnes en situation d'exclusion ;*

*« 2° les établissements et services sociaux et médico-sociaux visés par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'ils sont gérés par une personne publique et ont été habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale en application des articles L. 313-6 et L. 313-8-1 dudit code ;*

*« 3° les établissements de même nature que ceux cités au 2° gérés par une personne privée, lorsque leurs opérations sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions prévues au b du 1° du 7 de l'article 261 et*

*qu'ils ont été habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale en application des articles L. 313-6 et L. 313-8-1 du code de l'action sociale et des familles ;*

*« 4° les établissements de santé visés par le titre quatrième du livre premier de la sixième partie du code de la santé publique ;*

*« 5° les établissements de santé visés par le titre sixième du livre premier de la sixième partie du code de la santé publique lorsque les frais d'hospitalisation et de traitement y sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions prévues au 1° du 4 de l'article 261 ».*

### **C. LES TARIFS DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE**

Le **A** du présent article propose d'insérer dans le code général des impôts un article 1605 *quinquies* relatif aux tarifs de la redevance. Les tarifs de la redevance relèvent désormais de la compétence du législateur.

**Le présent projet de loi de finances propose de maintenir les tarifs au même niveau qu'en 2004, soit 116,50 euros pour un poste couleur et 74,31 euros pour un poste noir et blanc.**

Le projet de loi proposé par le gouvernement légalise par ailleurs la pratique consistant à n'imposer les appareils récepteurs ou les dispositifs assimilés situés **outre-mer** qu'au taux noir et blanc, même s'il s'agit d'appareils couleur.

### **D. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES**

#### **1. Les obligations du détenteur du matériel**

L'obligation et les délais de déclaration de la détention d'un récepteur de télévision actuellement appliqués sont repris par le **A** du présent article au I de l'article 1605 *sexies* qu'il est proposé d'insérer dans le code général des impôts.

Les mentions obligatoires que doit comporter la déclaration à établir par le détenteur d'un appareil taxable sont toutefois modifiées. Il est proposé qu'il s'agisse du lieu d'utilisation de l'appareil, de l'identité du détenteur, ainsi que de sa date et de son lieu de naissance.

## 2. Les obligations du vendeur

Les obligations déclaratives qui s'imposent au vendeur du matériel taxable sont reprises et complétées par le **A** du présent article au II de l'article 1605 *sexies* qu'il est proposé d'insérer dans le code général des impôts :

- cette obligation incombe aux commerçants, constructeurs et importateurs en récepteurs, ainsi que « *aux officiers publics et ministériels à l'occasion des ventes publiques de ces matériels* » et « *aux entreprises dont l'activité consiste en la revente ou le dépôt-vente de récepteurs imposables d'occasion* », cette dernière précision prenant en compte le développement récent de la pratique du dépôt-vente et élargissant le champ de l'obligation, puisque actuellement seules les opérations de vente entre professionnels sont dispensées de déclaration ;

- conformément à une pratique aujourd'hui généralisée, la déclaration transmise à l'administration en charge de l'assiette et du recouvrement de la redevance est collective ;

- il est précisé que la déclaration que le vendeur doit faire souscrire à l'acheteur doit comporter les mentions suivantes : la date d'achat, l'identité sous laquelle se déclare l'acheteur, le nom, le prénom, l'adresse et la date et le lieu de naissance de celui-ci.

## 3. Les obligations des diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision

Au III du texte proposé pour l'article 1605 *sexies* du code général des impôts par le **A** du présent article, le gouvernement a prévu de nouvelles obligations incombant « *aux établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision* ». Ceux-ci « **communiquent à l'administration chargée d'asseoir, de liquider ou de recouvrer la redevance audiovisuelle les informations nominatives concernant leurs abonnés qui sont strictement nécessaires à l'établissement de l'assiette de la redevance et à l'identification des personnes** ». « *Ces informations se composent de l'identité sous laquelle se déclare l'abonné, de son nom, de son prénom, de son adresse, et de la date à laquelle il a souscrit son abonnement* ».

Cette mesure proposée par le gouvernement est destinée à **améliorer les contrôles en croisant les fichiers, tout en limitant la communication des informations à celles qui sont strictement nécessaires aux services de contrôle de la redevance**. Il est précisé que « *ces informations sont transmises sur demande de l'administration* ».

## **E. LES MODALITÉS DE MISE EN RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE**

### **1. Les modalités de droit commun**

Le 1° du **B** du présent article propose d'insérer un article 1659 C dans le code général des impôts précisant que « *la redevance audiovisuelle (...) fait l'objet de rôles rendus exécutoires par le chef du service de la redevance audiovisuelle et par délégation de ce dernier, aux chefs des services de gestion de cette redevance* », alors que l'actuel décret de mars 1992 précité établit que ces rôles sont rendus exécutoires par le préfet de département. L'existence des rôles de la redevance est toutefois maintenue, ces documents servant de pièces justificatives pour le contrôle des juridictions financières.

La compétence donnée au chef du service de la redevance audiovisuelle s'inscrit dans une démarche de simplification des procédures, au terme de laquelle les rôles fiscaux seraient rendus exécutoires par les directeurs des services fiscaux, et non plus par les préfets de département.

Outre la reprise du droit existant en ce qui concerne la règle d'acquittement annuel de la redevance, les conditions en sont précisées par les deuxième et troisième alinéas de l'article 1679 *quater* que le 2° du **B** du présent article propose d'insérer dans le code général des impôts :

*« La première période de douze mois, au titre de laquelle le redevable doit la redevance, s'ouvre le premier jour du mois suivant celui au cours duquel il est entré en possession du dispositif de réception imposable.*

*« Le rôle est mis en recouvrement à cette date. La redevance est exigible dès la mise en recouvrement du rôle ».*

### **2. Les modalités dérogatoires**

#### *a) La location de matériel taxable*

Le paiement de la redevance pour les matériels loués est précisé par l'article 1679 *quater* A que le 3° du **B** du présent article propose de rétablir dans le code général des impôts. Le gouvernement propose de maintenir les tarifs fixés par le décret du 30 mars 1992 précité, tout en modifiant les modalités de recouvrement : « *l'entreprise spécialisée dans la location* » opère le reversement au service de la redevance, auprès duquel elle doit avoir été immatriculée.

*b) Le paiement fractionné*

Les dispositions du décret du 30 mars 1992 précité relatives au paiement fractionné de la redevance sont reprises à l'article 1681 *bis* que le 4° du **B** du présent article propose d'insérer dans le code général des impôts. Le texte proposé par le gouvernement a précisé que le paiement fractionné s'effectuait au choix du redevable, sur « *option* » de ce dernier.

**F. LES PÉNALITÉS RELATIVES AU PAIEMENT DE LA REDEVANCE**

**1. La pénalité de recouvrement**

Le 5° du **B** du présent article reprend le principe d'une majoration de 30 % du montant de la redevance au titre de la pénalité de recouvrement. Il est proposé que ces dispositions figurent dans un article 1762 *bis* nouveau du code général des impôts.

**2. Les pénalités en cas de non-respect des obligations déclaratives**

Les dispositions proposées par le 6° du **B** du présent article visant à insérer les articles 1783 *ter* et 1783 *ter* A dans le code général des impôts prévoient un renforcement des sanctions en cas de non-respect des obligations déclaratives et des procédures spécifiques dans l'hypothèse de récidives :

- une pénalité de 300 euros pour les personnes entrées en possession d'un matériel taxable qui omettent de le déclarer ;

- des pénalités de 10.000 euros (alors que les montants actuels sont compris entre 75 euros et 7.500 euros) pour le vendeur ;

- des doublements de ces pénalités en cas de récidive des infractions correspondantes dans des délais de cinq ans.

En outre, le 7° du **B** du présent article propose d'insérer un 6 à l'article 1920 du code général des impôts : le remplacement de la redevance, taxe parafiscale, par une imposition de toute nature permet l'**exercice du privilège du Trésor**. Le privilège du Trésor ouvre la possibilité d'avoir accès aux comptes bancaires et d'émettre un avis à tiers détenteur : la procédure consiste, en cas de non-paiement d'un impôt, à prélever la somme due sur les fonds appartenant au redevable mais détenus par un tiers, et notamment sur son salaire, cette hypothèse étant toutefois limitée aux cas d'abus et de mauvaise foi avérés.

## **G. LES MODIFICATIONS DES TEXTES EXISTANTS**

### **1. Le code général des impôts**

Le **C** du présent article opère des modifications rédactionnelles du code général des impôts, en application du changement de dénomination de la redevance audiovisuelle.

### **2. Le livre des procédures fiscales**

Les modifications proposées sont opérées par le **D** du présent article :

- le **1°** propose l'insertion de deux articles L. 76 B et L. 76 C dans le livre des procédures fiscales<sup>1</sup> afin de définir le rôle des agents du service de la redevance en matière de contrôle et de préciser que le rappel des droits omis ou éludés sont rappelés pour l'année en cours et l'année précédente, sans préjudice de l'amende de 300 euros pour défaut de déclaration ;

- le **2°** précise à l'article L. 253 du livre des procédures fiscales que la redevance fait l'objet d'un avis d'imposition de droit commun, adressé sous pli fermé au redevable et mentionnant le total de l'imposition ainsi que les conditions d'exigibilité et de recouvrement ;

- le **3°** propose l'insertion d'un article L. 255 B au livre des procédures fiscales afin de préciser la compétence des agents du service de la redevance en matière de recouvrement, ainsi que celle de ces mêmes agents et des comptables du Trésor en cas de poursuites.

### **3. Les articles 94, 95 et 96 de la loi n° 92-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle**

Le **E** du présent article tend à l'abrogation des articles 94, 95 et 96 de la loi n° 92-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle. Il s'agit des obligations déclaratives des vendeurs, des pouvoirs des agents assermentés du service de la redevance concernant les livres et documents comptables tenus par les vendeurs et du montant des amendes relatives aux infractions des vendeurs à ces obligations. Le présent article propose de reprendre ces dispositions à l'article 1605 *sexies* du code général des impôts et à l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales.

---

<sup>1</sup> Ces deux articles doivent composer une section V bis nouvelle intitulée « dispositions particulières relatives au contrôle de la redevance audiovisuelle » au sein du chapitre I<sup>er</sup> du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales.

#### **4. Le III de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**

Le **F** du présent article propose de modifier le III de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

- le **1°** prend en compte la nouvelle dénomination de la redevance audiovisuelle ;

- le **2°** supprime le dernier alinéa du III de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication relatif au paiement fractionné de la redevance, ces dispositions étant reprises par ailleurs au présent article.

#### **5. L'article 33 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974)**

Le **G** du présent article opère des modifications rédactionnelles de la loi de finances pour 1975 en application du changement de dénomination de la redevance audiovisuelle.

#### ***H. DISPOSITIONS DIVERSES***

Le **H** du présent article définit les mesures transitoires relatives au remplacement de la redevance entre 2003 et 2004.

Le **I** du présent article prévoit que l'option formulée pour le paiement fractionné de la redevance reste acquise malgré le remplacement de la redevance par une imposition de toute nature.

Le **J** du présent article prévoit que ses modalités d'applications pourront être précisées par un décret en Conseil d'Etat.

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

**Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, dans sa deuxième séance du lundi 20 octobre 2003, nos collègues députés ont substantiellement modifié le projet du gouvernement :**

- sur l'initiative conjointe du président de sa commission des finances, du rapporteur général du budget, du rapporteur spécial et du président de la mission d'évaluation et de contrôle, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement qui limite à l'année 2004 les nouvelles dispositions** relatives à la redevance afin de ne pas pérenniser le dispositif de la redevance et de pouvoir donner suite aux préconisations de notre collègue député Patrice Martin-Lalande concernant un **adossement de la redevance à la taxe d'habitation**<sup>1</sup> ;

- ce même amendement a également **supprimé les dispositions relatives au croisement des fichiers** pour améliorer la lutte contre la fraude, en invoquant à l'appui un avis de la CNIL rendu public le 26 septembre 2003 ; un sous-amendement du gouvernement, précisant les conditions d'accès aux données des opérateurs de télévision payante, n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale ; la perte est estimée à 22 millions d'euros pour les finances publiques ;

- un amendement de notre collègue député Laurent Hénart, adopté avec un avis de sagesse du gouvernement et dont le rapporteur général du budget a simplement relevé qu'il n'avait pas été examiné par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a **supprimé le taux de la redevance sur les télévisions noir et blanc en l'alignant sur celui des télévisions couleur**, soit un gain estimé à 5,3 millions d'euros pour les finances publiques ;

- défendu par notre collègue député Patrice Martin-Lalande, un sous-amendement au même amendement a précisé que **seuls les téléviseurs détenus de façon permanente dans les résidences secondaires sont soumis à la redevance** ; cet amendement, sur lequel le gouvernement a rendu un avis de sagesse, tend en fait à revenir sur les mesures proposées par le gouvernement pour renforcer le contrôle des déclarations fiscales dans les résidences secondaires.

Un sous-amendement du groupe de l'UMP exonérant de la redevance les personnes handicapées (à l'exception des redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune) a été adopté contre l'avis du gouvernement et du rapporteur général du budget en première délibération, puis rejeté en seconde délibération.

Au total, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale conduisent à **minorer de 17 millions d'euros le produit attendu des recettes de redevance pour l'année 2004**.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, rapport d'information n° 1019 sur la redevance audiovisuelle, juillet 2003.

### **A. LE CARACTÈRE TRANSITOIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS**

Dans la continuité des propositions formulées par sa mission d'évaluation et de contrôle, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture complète du présent article qui prévoit l'application des dispositions du présent article pour la seule année 2004. Par conséquent, celles-ci ne seraient pas codifiées.

Si le remplacement de la redevance par une imposition de toute nature est effectivement opéré dans le projet de loi de finances pour l'année 2004, en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'Assemblée nationale a proposé de procéder à un changement *a minima* limité à la seule année 2004.

La discussion du projet de loi de finances pour 2005 devrait ainsi être l'occasion d'engager un débat de plus large portée sur l'avenir de la redevance audiovisuelle, et notamment son adossement éventuel à la taxe d'habitation.

Les critiques adressées par la majorité de l'Assemblée nationale à l'encontre de la redevance sont multiples : la redevance est perçue comme un impôt archaïque, au recouvrement coûteux, dont ne s'acquittent pas une part importante des redevables (le taux de fraude a été évalué entre 8 % et 16 % de son produit par le ministre de la culture et de la communication lors de la présentation de son budget pour l'année 2004) et qui ne justifierait pas l'existence d'une administration fiscale spécifique.

Votre rapporteur général souhaite rappeler que les services de la redevance emploient 1.430 agents et que les frais de gestion du service, stabilisés à 73,54 millions d'euros par an depuis 2000, représentent 3,3 % des sommes collectées. A l'issue d'un contrôle au service central de la redevance à Rennes<sup>1</sup>, notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la communication audiovisuelle, avait relevé les réels efforts de productivité effectués par les agents du service de la redevance. En outre, comme le souligne notre collègue dans son rapport spécial de 2003, les activités de contrôle sont efficaces : en l'absence de ces contrôles, le nombre de comptes déclarés aurait diminué au cours des cinq dernières années.

---

<sup>1</sup> Le service de la redevance est formé par ailleurs de 5 centres régionaux et de deux services outre-mer.

## **B. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE**

### **1. La distinction suivant l'usage des appareils de réception**

Le sous-amendement de notre collègue député Patrice Martin-Lalande a rétabli les dispositions figurant dans la réglementation actuelle qui précisent que la redevance est également due au titre des **récepteurs de télévision détenus de manière permanente dans les résidences secondaires**.

Cette précision vise à éviter la double imposition de contribuables de bonne foi qui équiperaient alternativement leur résidence principale et leur résidence secondaire.

Le gouvernement espérait ainsi majorer de **2 millions d'euros par an** le montant des sommes collectées au titre de la redevance. Ce chiffrage, qui correspondait à moins d'un millième de l'ensemble des cotisations de redevance, semble très bas, dans la mesure où il signifierait que moins de 1 % des quelques 10 % de foyers disposant d'une résidence secondaire ne procèdent pas à la déclaration d'appareils récepteurs qui y sont installés à titre permanent.

Cette perte de recettes n'a toutefois pas été intégrée dans le chiffrage de l'impact financier des amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur le produit de la redevance. Il a sans doute été considéré qu'il s'agissait d'un sous-amendement de précision.

Par ailleurs, l'amendement de réécriture du présent article adopté par l'Assemblée nationale vise les dispositifs installés dans des **établissements où ils sont à la disposition du public ou d'usagers multiples « ou » successifs**, alors que la rédaction initiale proposée par le gouvernement introduisait le critère cumulatif d'usagers multiples « et » successifs, ce qui pouvait restreindre l'assiette de la redevance audiovisuelle.

### **2. Les personnes et les organismes hors du champ de la redevance audiovisuelle**

L'amendement de réécriture du présent article adopté par l'Assemblée nationale a précisé que les établissements et les associations agissant dans le domaine social et exonérés du paiement de la redevance ne devaient pas être assujettis à la taxe professionnelle. En effet, cette précision, figurant dans le décret précité du 30 mars 1992 qui fonde le droit existant, avait disparu dans la rédaction initiale du présent article.

### **C. LES TARIFS DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE**

Sur l'initiative de notre collègue député Laurent Hénart, l'Assemblée nationale a adopté un sous-amendement à l'amendement de réécriture du présent article qui supprime le taux de la redevance pour les postes noir et blanc en l'alignant sur les postes couleur, sauf pour l'outre-mer. Cette mesure a été présentée comme étant de nature à lutter contre la fraude fiscale, un certain nombre de postes couleur étant déclarés comme des postes noir et blanc.

Le taux anciennement applicable aux postes noir et blanc doit désormais être considéré comme un taux spécifique aux départements et collectivités d'outre-mer.

### **D. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES**

#### **1. Les obligations du détenteur du matériel**

Bien que le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale ait relevé que les informations relatives à la qualité d'assujetti ou non à la redevance fiscale et l'adresse pourraient faciliter le travail de l'administration fiscale, l'Assemblée nationale n'a pas modifié la liste des mentions obligatoires que doit comporter la déclaration à établir par le détenteur d'un matériel taxable.

#### **2. Les obligations du vendeur**

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale a suggéré que les mentions obligatoires de la déclaration que le vendeur doit faire souscrire à l'acheteur soient modifiées :

- d'une part, en supprimant la mention *« l'identité sous laquelle se déclare l'acheteur »*, redondante avec celle de ses nom et prénom ;

- d'autre part, en prenant en compte le fait que le détenteur pouvait ne pas être l'acheteur et en complétant ces mentions par celles du lieu d'utilisation du matériel, de l'adresse de l'acheteur ou du détenteur ainsi que de son assujettissement ou non à la redevance audiovisuelle.

L'Assemblée nationale n'a toutefois pas modifié le présent article sur ces différents points.

### 3. Les obligations des diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision

L'Assemblée nationale a supprimé les dispositions qui instaurent des obligations nouvelles pour les diffuseurs ou les distributeurs payants de service de télévision, afin de renforcer les contrôles, en invoquant la position de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : la CNIL a estimé que cette mesure, telle qu'elle était envisagée, était « *contraire aux principes de la protection des données personnelles* ».

En 1991, 95 députés avaient déféré au Conseil constitutionnel des dispositions analogues au prétexte qu'elles portaient atteinte aux libertés individuelles. Le Conseil constitutionnel avait procédé à leur censure pour des motifs de procédure<sup>1</sup>.

L'Assemblée nationale n'a pas adopté un sous-amendement du gouvernement tendant à préciser que ces dispositions obéissent aux règles relatives aux différents impôts directs et que la communication des informations était limitée aux « *renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission* » par le service de la redevance.

#### **Communiqué de presse de la CNIL sur l'utilisation des fichiers des abonnés aux services de télévision payante pour lutter contre la fraude à la redevance**

*« Fichiers des abonnés aux télévisions payantes : la CNIL prend position*

*« Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la communication à l'administration fiscale par les télévisions payantes d'informations sur leurs abonnés. S'il s'agit d'une transmission exhaustive et systématique des fichiers, la CNIL estime que cette mesure est contraire aux principes de la protection des données.*

*« La CNIL a été consultée par le ministère des finances sur les dispositions de l'avant-projet de loi de finances pour 2004 relatives au régime juridique de la redevance annuelle de l'audiovisuel et a examiné ces dispositions au cours de sa séance du 23 septembre 2003.*

*« Ces dispositions qui figurent maintenant à l'article 20 du projet déposé le 25 septembre à l'Assemblée nationale prévoient que les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision communiquent à l'administration de la redevance les informations nominatives concernant leurs abonnés et plus précisément les nom, prénom et adresse de l'abonné ainsi que la date de souscription de l'abonnement.*

*« Il est précisé que ces informations sont transmises sur demande de l'administration, ce qui conduit la CNIL à penser qu'il s'agit seulement d'une extension aux télévisions payantes du « droit de communication », c'est-à-dire du droit du fisc d'obtenir, auprès de divers organismes, des renseignements sur un contribuable. Dans cette hypothèse, les renseignements doivent être demandés de façon ponctuelle et motivée et porter sur des personnes nommément désignées.*

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 sur la loi de finances pour 1992, considérants relatifs à l'article 106.

« Si telle est l'intention du gouvernement, la CNIL n'a rien à y redire.

« Toutefois elle estime que le texte qui lui a été transmis peut être interprété différemment.

« S'il doit être lu comme mettant à la charge des télévisions payantes une obligation de procéder à la transmission exhaustive et systématique de leurs fichiers d'abonnés en vue de leur mise en relation avec le fichier des personnes imposées à la redevance sur l'audiovisuel, la Commission le juge contraire aux principes de protection des données personnelles.

« En effet, croiser des fichiers commerciaux avec un fichier fiscal se heurte directement à un principe essentiel, celui de finalité, tel qu'il est défini par l'article 6 de la directive européenne « protection des données personnelles » (directive 95/46/CE) : « Les Etats membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être (...) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités ».

« L'article 13 de cette directive permet certes aux Etats membres de prendre des mesures législatives visant à limiter la portée de ce principe lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder un intérêt économique ou financier d'un Etat, y compris dans le domaine fiscal. La CNIL considère cependant que l'atteinte portée en l'espèce aux dispositions protectrices des données personnelles paraît, quelle que soit la légitimité de l'objectif de réduction de la fraude à la redevance, disproportionnée par rapport aux bénéfices espérés ».

Source : communiqué en date du 26 septembre 2003 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

## **E. LES MODALITÉS DE MISE EN RECOUVREMENT DE LA REDEVANCE**

### **1. Les modalités de droit commun**

L'amendement de réécriture du présent article adopté par l'Assemblée nationale a précisé les modalités selon lesquelles les rôles de la redevance étaient rendus exécutoires : « ces rôles sont adressés aux contribuables selon les modalités pratiques fixées par les deux premiers alinéas de l'article L. 253 du livre des procédures fiscales »<sup>1</sup>.

### **2. Les modalités dérogatoires**

En cas de location de matériel taxable, l'Assemblée nationale a confié la mission de recouvrement de la redevance à l'« entreprise de location » du matériel taxable, et non plus à « l'entreprise spécialisée dans la location de ce type d'appareil » : la nouvelle désignation, plus large, permet d'éviter que

---

<sup>1</sup> « Un avis d'imposition est adressé sous pli fermé à tout contribuable inscrit au rôle des impôts directs dans les conditions prévues aux articles 1658 à 1659 A du code général des impôts. L'avis d'imposition mentionne le total par nature d'impôt des sommes à acquitter, les conditions d'exigibilité, la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement (...) ».

certaines entreprises ne respectent pas leurs obligations en faisant valoir qu'elles ne sont pas spécialisées dans la location de ce type de matériel.

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale a relevé d'autres difficultés d'application, concernant l'absence de dispositif explicite pour les locations d'une durée supérieure à un an et, s'agissant du ressort géographique du service de la redevance auquel l'entreprise doit s'adresser, dans le cas des entreprises formées de plusieurs établissements répartis sur le territoire national. L'Assemblée nationale n'a toutefois pas modifié ces dispositions.

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

Votre rapporteur général partage la position de nos collègues députés concernant les **obligations** que le gouvernement souhaitait imposer **aux diffuseurs ou distributeurs de services payants de télévision**. En outre, il relève que le sous-amendement proposé par le gouvernement visait à préciser les conditions d'accès à ces données, alors que les réserves de la CNIL portaient sur la transmission systématique des informations.

L'estimation selon laquelle l'absence de croisement des fichiers correspondrait à une perte de 22 millions d'euros (soit 1 % du produit de la redevance) semble se fonder sur une évaluation de 4 % de fraudeurs parmi les 24 % de foyers abonnés aux chaînes du câble et du satellite (soit 5,5 millions de foyers). Par ailleurs, cette estimation semble fragile puisque l'ampleur de l'évasion fiscale en matière de redevance est elle-même mal connue.

Votre rapporteur général approuve également le sous-amendement de l'Assemblée nationale prévoyant, en ce qui concerne les **résidences secondaires**, de ne soumettre à la redevance que les détenteurs d'un **appareil récepteur installé à titre permanent** dans ces résidences.

Si l'on peut être favorable à ce que soit envisagé un **adossement de la redevance à la taxe d'habitation**, il est nécessaire de **distinguer ces deux impositions**, dont les finalités, les bénéficiaires et les redevables sont différents. La suppression du service de la redevance nécessiterait en outre le redéploiement des agents qu'elle emploie. Il existe d'autres modalités de rapprochement entre les services en charge de ces deux impositions

Dans cette perspective, les questions suivantes devraient notamment être traitées :

- **les conditions d'exonération sont différentes** : en particulier, le dégrèvement d'office de la taxe d'habitation pour les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) au titre des seules résidences principales n'existe pas pour la redevance, même si les titulaires du RMI bénéficient souvent de

remises gracieuses : il est estimé qu'un million de redevables de la redevance audiovisuelle sont exonérés de la taxe d'habitation et qu'un autre million de redevables de la taxe d'habitation sont exonérés du paiement de la redevance ;

- le changement de fait générateur de la redevance poserait la question des résidences secondaires ;

- des comptes collectifs et des régimes particuliers existent pour la redevance, en ce qui concerne par exemple les débits de boisson et certains établissements de santé ;

- les taux de majoration en cas de retard sont différents, s'élevant à 30 % pour la redevance et à 10 % pour la taxe d'habitation ;

- le paiement mensualisé existe pour la taxe d'habitation mais pas pour la redevance, bien qu'il soit alors prévu un paiement fractionné.

Dans son rapport d'information<sup>1</sup>, notre collègue député Patrice Martin-Lalande a ainsi proposé un dédoublement partiel : les deux impositions donneraient lieu à des avis distincts, mais les frais de gestion liés à la duplication du courrier et au traitement des titres de paiements seraient diminués.

Votre commission des finances vous soumet par ailleurs **deux amendements** rédactionnels concernant la capacité des chefs des services de gestion de la redevance audiovisuelle pour rendre les rôles exécutoires, sur délégation du chef du service.

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

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*

## ARTICLE 21

### **Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE)**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de procéder à la clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE), et de budgétiser les opérations et missions afférentes aux deux sections qui le composent : la section A « Fonds national de développement des adductions d'eau » (FNDAE) et la section B « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE).

#### **I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE COMPOSÉ DE DEUX SECTIONS GÉRÉES PAR DEUX MINISTÈRES DIFFÉRENTS**

Le compte d'affectation spéciale n° 902-00 constitue le plus ancien des comptes d'affectation spéciale existant en 2003. Il est composé de deux sections. La première, le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), a été créée en 1954. Elle est gérée par le ministère de l'agriculture. La seconde, le Fonds national de solidarité pour l'eau, ajoutée en 2000, est gérée par le ministère de l'environnement. Si des transferts budgétaires entre ces deux sections seraient juridiquement licites, aucun n'a jamais eu lieu.

##### ***A. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (FNDAE)***

#### **1. La création du FNDAE et l'évolution de ses missions au cours du temps**

Créé par le décret n° 54-982 du 1<sup>er</sup> octobre 1954, le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) est un compte d'affectation spéciale (n° 902-00) géré par le ministère de l'agriculture, dont les ressources sont constituées par :

- une redevance assise sur la consommation d'eau potable ;

- le produit des annuités versées au titre des prêts consentis par le fonds ;

- une part du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain (PMU).

#### **L'évolution des missions du FNDAE au cours du temps**

**D'après l'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales, le FNDAE a quatre missions principales :**

1. L'allègement de la charge des annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable dans les communes rurales ;

**2. L'attribution de subventions en capital pour l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales** (mission attribuée au FNDAE depuis 1979) ;

3. Subsidiairement, l'octroi de prêts pour le financement des travaux d'alimentation en eau potable dans les communes rurales ;

4. Depuis 1997 et jusqu'au 31 décembre 2006, **l'attribution des subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole** destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau.

En application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, l'intitulé du compte d'affectation spéciale n° 902-00 est devenu « *Fonds national de l'eau* » et le FNDAE est devenu la section A de ce compte.

#### *a) Les missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement*

S'agissant des missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement, le fonds retrace **principalement l'octroi de subventions et de prêts aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales.**

**Sur les 142 millions d'euros de crédits dont a bénéficié le fonds en 2002, 62 millions d'euros ont été consacrés aux travaux d'adduction d'eau et 67 millions d'euros aux investissements liés à l'assainissement.**

Le FNDAE finance des travaux de premiers investissements. Il ne complète les financements accordés par les départements et les agences de l'eau en matière d'adduction et d'assainissement d'eau en milieu rural qu'à hauteur de 8% toutefois sa participation financière à ces travaux demeurent indispensables.

Les départements assurent pour leur part 25 à 30 % environ (DGE comprise) du financement de ces travaux. Outre les agences de l'eau, l'Union européenne figure parmi les autres contributeurs. La part restant à la charge des collectivités maître d'ouvrage se limite par conséquent à une fourchette de 40 % à 60 % du coût des investissements.

**Les aides du FNDAE à ce titre sont réparties entre les départements sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement** (80 % répartie en début d'année et le solde en milieu d'année). Cette répartition est décidée par le ministre chargé de l'agriculture, sur proposition du comité consultatif du FNDAE.

**Sur la base des propositions présentées par les collectivités locales concernées, les départements déterminent la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'eau potable et d'assainissement, en fonction notamment d'axes prioritaires définis par des conventions pluriannuelles signées entre l'Etat et les départements et mises en œuvre depuis 1991.**

Un inventaire réalisé par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales en 2001 a évalué à 2,2 milliards d'euros par an d'ici 2005 les besoins d'investissement des communes rurales pour l'alimentation en eau potable et en assainissement. Ainsi, par exemple, les réseaux d'alimentation construits il y a plus de cinquante ans doivent aujourd'hui être renouvelés et l'effort de collecte et de traitement des eaux usées reste très important.

*b) Les missions du FNDAE en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole*

S'agissant des missions du FNDAE en termes de financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles, il convient de souligner que **ce programme, défini en 1993, vise à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques agricoles de façon à mieux respecter l'environnement, conformément aux normes européennes notamment**. Le financement du PMPOA est assuré pour un tiers par les éleveurs, pour un tiers par les agences de l'eau, pour un sixième par l'Etat et pour un sixième par les collectivités locales.

**La dotation du fonds destinée au financement du PMPOA est répartie chaque année par les départements sur la base des propositions formulées par les exploitants agricoles eux-mêmes.**

**Les dotations budgétaires consacrées au PMPOA depuis 1996 (en autorisations de programme)**

*(en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole »	18,29	20,00	26,68	22,87	22,87	22,87	22,87
FNDAE	-	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

## **2. Les ressources du FNDAE**

Les ressources du FNDAE proviennent, en application de l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales :

- pour 52 % du produit de la redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est fixé à 0,02134 euro par mètre cube depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 ;

- pour 48 % d'un prélèvement sur le produit du Pari mutuel urbain (PMU).

En 2002, les recettes du FNDAE s'établissaient à 142 millions d'euros, dont 77 millions d'euros au titre de la redevance sur les consommations d'eau et 65 millions d'euros au titre du prélèvement sur le produit du PMU.

## **3. Les difficultés de gestion constatées du FNDAE**

Dans un référé du 10 octobre 2002 relatif au contrôle sur le FNDAE, la Cour des comptes faisait état de graves carences dans la gestion tant des recettes que des dépenses du fonds. Dans ce référé adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, la Cour des comptes relevait ainsi que *« les insuffisances constatées et la dérive progressive des missions assignées au fonds conduisent (...) à se poser la question de la justification du compte d'affectation spéciale, à tout le moins de sa cohérence avec d'autres sources de financement »*.

**S'agissant des carences dans la gestion des recettes, la Cour des comptes soulignait notamment des déficiences dans le recouvrement des redevances** assises sur la consommation d'eau potable en raison du manquement au respect de leurs obligations déclaratives par les distributeurs et de l'incapacité des directions départementales de l'agriculture de veiller au respect de ces déclarations.

**S'agissant des faiblesses dans la gestion des crédits, la Cour des comptes faisait notamment état d'une dégradation continue de la consommation des crédits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, contribuant à l'accumulation de reports de crédits qui représentaient, en 2002, 1,3 fois le montant des ouvertures annuelles de crédits.**

La Cour des comptes notait en outre que si le rythme d'utilisation des crédits se dégradait dans tous les départements, des écarts importants existaient entre eux et que les aléas de la programmation des opérations, la complexité croissante des procédures de consultation des populations pouvaient, parmi d'autres facteurs, expliquer la dégradation du rythme de consommation.

En outre, il faut rappeler que **les procédures de mise en place des crédits, depuis la subdélégation aux départements jusqu'à l'affectation aux opérations, sont longues et compliquées.** A cet égard, la Cour des comptes soulignait dans le référé précité que ces procédures « *cumulent les caractéristiques et les lenteurs des procédures propres à l'Etat en matière de gestion des subventions aux investissements et les contraintes de la gestion par la collectivité départementale* ». La Cour des comptes en appelait à une nécessaire simplification des procédures pouvant être obtenue par une décentralisation complète de la gestion des enveloppes.

En conclusion de ce référé, la Cour des comptes estimait que les conditions de fonctionnement et la vocation même du compte d'affectation spéciale devaient être redéfinies et qu'au demeurant la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances entraînerait une réforme importante du financement du fonds, qui ne pourrait plus bénéficier de l'affectation de recettes tirées du PMU. En outre, cette réforme pourrait être l'occasion d'établir une nouvelle cohérence dans le financement des missions (adduction, assainissement, maîtrise des pollutions agricoles) assignées au fonds.

#### **4. Les dispositions de la loi de finances pour 2003 et le nécessaire contrôle du Parlement**

L'article 45 de la loi de finances pour 2003<sup>1</sup> a prévu de ne pas affecter au FNDAE, pour l'année 2003, le produit de la fraction des recettes du PMU traditionnellement affecté au fonds, soit un montant de 65 millions d'euros, afin, d'une part, de permettre de résorber une partie des réserves très importantes du fonds, d'autre part, d'engager une réforme nécessaire des procédures de gestion du fonds.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

### Consommation des crédits de paiement disponibles du FNDAE

(en millions d'euros)

	Reports entrants	Dotations initiales	Crédits disponibles	Dépenses effectives	Taux de consommation des crédits disponibles
<b>1999</b>	148,1	147,9	296,0	127,1	43 %
<b>2000</b>	169,4	146,0	315,4	131,2	41,6 %
<b>2001</b>	187,1	153,1	340,2	130,4	38,3 %
<b>2002</b>	214,41	127,2	339,6	126,	37,2 %
<b>2003<sup>1</sup></b>	213,3	77,0	290,3	50,9	17,5 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Une enquête réalisée auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en début d'année 2002 avait permis de déterminer, sur le montant total des reports de crédits en 2002, soit 214,14 millions d'euros, le montant des autorisations de programme non engagées au titre des actions d'« eau et assainissement » et celles non engagées au titre du PMPOA au 31 décembre 2002. Il ressortait de cette enquête qu'environ 68 millions d'euros correspondant à la partie « eau et assainissement » et 30 millions d'euros correspondant au PMPOA n'étaient pas engagées au 31 décembre 2002, le reste correspondant à des opérations en cours de réalisation et à des situations variables en fonction des départements.

En conséquence, les autorisations de programme consenties au FNDAE en 2003 et devant être réparties entre les départements s'élevaient à 82,4 millions d'euros tandis que les crédits de paiement disponibles s'élevaient à 330 millions d'euros (77 millions d'euros de dotation initiale et 213 millions d'euros de reports), soit deux fois la dotation initiale pour 2002.

Toutefois, il faut noter que la réduction des dotations réparties entre les départements a été plus élevée que la diminution des crédits décidée par le Parlement lors du vote de la loi de finances pour 2003 : seuls 37 millions d'euros d'autorisations de programme nouvelles ont été répartis entre les départements contre 126 millions d'euros en 2002. Cette réduction, supérieure à la perte de recettes issue de la non-affectation d'une part des recettes PMU (65 millions d'euros), résulte de la relance du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) pour lequel la dotation du FNDAE a été majorée de 23 millions d'euros pour passer à près de 46 millions d'euros.

Suite au débat intervenu au Parlement lors de la discussion budgétaire pour 2003, le comité du FNDAE avait proposé, au cours de sa réunion de 25 mars 2003, que le calcul des dotations aux départements pour 2003 tienne compte du rapport (R) des autorisations de programme non engagées au 31 décembre 2002 sur la dotation 2002 selon les coefficients suivants :

---

<sup>1</sup> Au 8 septembre 2003.

### Calcul des dotations départementales au titre du FNDAE en 2003

<b>R</b>	<b>Coefficient de minoration appliqué</b>
$0 < R < 0,1$	1
$0,1 < R < 0,5$	0,8
$0,5 < R < 1$	0,6
$1 < R < 2$	0,4
$R \geq 2$	0,2

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

La dotation de chaque département pour 2003 correspond à la dotation pour 2002 multipliée par le coefficient R, rapportée à l'enveloppe nationale.

## ***B. LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU***

### **1. Le FNSE succédait à deux fonds de concours**

Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), créé par l'article 58 de la loi de finances pour 2000 (loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999), constitue la section B du Fonds national de l'eau.

Ce fonds se substituait à deux fonds de concours abondés par les agences de l'eau à hauteur de 250 millions de francs en 1999, rattachés au budget de l'environnement. Ces fonds de concours traduisaient la participation des agences de l'eau aux missions régaliennes de l'Etat en matière de politique de l'eau :

- un fonds de concours « Plan – Risques » créé en 1997 et doté de 110 millions de francs en 1999, affecté à la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues ;

- un fonds de concours « Police de l'eau et de la pêche - Réseaux de mesures », créé en 1999 et doté de 140 millions de francs à cette date, qui finançait les moyens techniques de la police de l'eau exercée par l'Etat, de la collecte et de l'exploitation des données sur l'eau gérées par l'Etat et de la police de l'eau et des milieux aquatiques effectuée par le Conseil supérieur de la pêche.

Le ministre chargé de l'environnement est l'ordonnateur principal de cette seconde section du Fonds national de l'eau et il est assisté par un comité consultatif dont la composition et les attributions ont été définies par le décret n° 2000-953 du 22 septembre 2000.

## **2. Des missions très larges**

Le FNSE a pour objet :

- d'une part, de **renforcer les moyens de l'Etat dans le domaine de la politique de l'eau** ;

- d'autre part, de mener des **actions de péréquation entre bassins**.

Le champ d'action est très large et l'on peut repérer cinq domaines d'intervention :

1. le système d'information sur l'eau et les milieux aquatiques ;
2. la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole ;
3. la solidarité et la péréquation nationale ;
4. la préservation ou la restauration des milieux naturels aquatiques ;
5. le fonctionnement des structures de la politique de l'eau.

## **3. Un financement assuré par un prélèvement sur les agences de l'eau**

Le FNSE comporte en recettes, outre des recettes diverses ou accidentelles, le produit d'un prélèvement de solidarité pour l'eau. Son montant est déterminé chaque année en loi de finances. Ce prélèvement est versé au comptable du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année. Il est recouvré selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

Le montant de ce prélèvement est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau. Il est fonction pour deux tiers de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

Compte tenu de ces critères, la part de la contribution de chaque agence est la suivante :

### Répartition de la contribution entre les agences

Agences de l'eau	Part
Adour-Garonne	9,20 %
Artois-Picardie	7,66 %
Loire-Bretagne	15,94 %
Rhin-Meuse	8,46 %
Rhône-Méditerranée-Corse	23,04 %
Seine-Normandie	35,70 %
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>

Le produit du prélèvement de solidarité pour l'eau s'élève à 81,6 millions d'euros en 2003. Le tableau qui suit fait apparaître le montant acquitté par chaque agence :

### Contribution des agences de l'eau en 2003

(en euros)

Agences de l'eau	Montant 2003
Loire-Bretagne	13.012.000
Artois-Picardie	6.253.000
Rhin-Meuse	6.906.000
Adour-Garonne	7.510.000
Rhône-Méditerranée-Corse	18.809.000
Seine Normandie	29.144.000
<b>Total</b>	<b>81.634.000</b>

Il doit être relevé que le niveau de contribution a été maintenu en 2003 au même niveau qu'en 2002, mais que, sur proposition du Sénat, le FNSE n'a pas bénéficié de l'intégralité du prélèvement. Seuls 60 millions d'euros lui ont été versés en 2003, les 21,6 millions d'euros restants étant inscrits au budget général, en raison de la sous-consommation des crédits du fonds.

L'évaluation de recettes de la section B du Fonds national de l'eau pour 2003 est donc la suivante :

- ligne 05 « *prélèvement de solidarité pour l'eau* » : 60 millions d'euros ;

- ligne 06 « *recettes diverses ou accidentelles* » : 1,4 million d'euros.

#### 4. Une faible consommation des crédits

Le taux de consommation des crédits s'est révélé très faible : il s'est ainsi établi à 26 % en 2001 et 34 % en 2002. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année

2002, « sur les années 2000 à 2002, les agences de l'eau ont versé 234,1 millions d'euros au FNSE qui n'en a utilisé que 116,5 millions d'euros. L'affectation des ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation ».

Il faut souligner que le FNSE bénéficie de crédits de paiement à hauteur des autorisations de programme ouvertes chaque année, ce qui génère mécaniquement d'importants reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre. C'est ainsi que face à 176,974 millions d'euros de ressources réelles en 2002 compte tenu des reports, seuls 59,894 millions ont été dépensés et que 117,08 ont du être reportés vers 2003.

Le ministère de l'écologie précise qu'un processus de résorption des reports a été engagé et permet d'observer une nette amélioration des taux de consommation, ainsi que le montre le tableau suivant :

#### Mandatements (DO+CP)

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003 (août)
21,7	36,8	59,9	32,1

Source : agence comptable centrale du Trésor pour les années 2000 à 2002 ; ministère de l'écologie et du développement durable pour 2003.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE : LA BUDGÉTISATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE N° 902-00

Le présent article clôt le compte d'affectation spéciale n° 902-00 dont l'existence paraissait compromise au regard de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Il maintient la taxe sur les consommations d'eau et le prélèvement de solidarité sur l'eau qu'il affecte au budget général.

### A. MODALITÉS DE CLOTURE DU FNDAE

#### 1. La suppression du FNDAE en tant que compte d'affectation spéciale

Le présent article procède à la clôture de la section A (FNDAE) du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » dans le but notamment de respecter les dispositions de l'article 21 de la LOLF selon lesquelles le maintien de recettes affectées à un compte d'affectation spéciale sans relation directe, par nature, avec ses dépenses est impossible, en l'espèce il s'agit des recettes issues du produit du PMU.

Le **III** du présent article abroge le I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 précitée tandis que le **IV** du présent article exclut le FNDAE du bénéfice de la fraction du prélèvement sur le produit du PMU, dont l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 modifiée relative à diverses dispositions d'ordre financier disposait qu'il pouvait être affecté, dans des conditions déterminées par décret, au fonds.

En outre, les **VI**, **VII** et **IX** du présent article prévoient la suppression de la référence au FNDAE au sein du code général des collectivités territoriales à chaque fois que cela est nécessaire.

## **2. Les modalités de la budgétisation du FNDAE**

### *a) Les subventions d'adduction et d'assainissement d'eau*

Le **VI** du présent article remplace l'intitulé actuel de la section IV du chapitre V du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales (« *Fonds national de développement des adductions d'eau* ») par l'intitulé « *Subventions d'investissement pour l'adduction d'eau et d'assainissement* » tandis que le **VII** du présent article dispose que l'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes : « *l'Etat peut attribuer des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales* ».

La compétence du FNDAE en matière de financement du PMPOA, qui figurait au cinquième alinéa de l'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi abrogée de même que l'octroi de prêts pour le financement des travaux d'alimentation en eau potable, compétence historique du FNDAE.

En outre, le **IX** du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales permettant de supprimer la référence au FNDAE sans pour autant en modifier l'objet. La nouvelle rédaction ainsi proposée de l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que « *les aides financières consenties sur le fondement (...) de l'article L. 2335-9 sont réparties par département sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement* ».

**Le département règle, sur la base de propositions présentées par les collectivités et les exploitations agricoles concernées, la répartition de ces dotations entre les communes rurales, leurs groupements et les exploitations agricoles qui réalisent les travaux d'adduction et d'assainissement ainsi que les travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole.**

Par souci de coordination, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, visant à préciser que les subventions en capital accordées par l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales bénéficient à la collectivité départementale qui les répartit dans les conditions prévues aux articles L. 3232-2 et L. 3232-3 du même code.

*b) La transformation de la redevance sur les consommations d'eau en une imposition de toute nature affectée au budget de l'Etat*

Le **VIII** du présent article dispose que l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes : « *Il est institué une taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable. Cette taxe est affectée au budget général de l'Etat à partir de 2004* ».

En outre, le **X** du présent article dispose qu'aux articles L. 2335-13 et L. 2335-14 du code général des collectivités territoriales, le mot redevance est remplacé par le mot taxe.

La taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique, qui était précédemment affectée au FNDAE pour un montant de 77 millions d'euros en 2003, est ainsi affectée au budget général. Son existence est conservée et son circuit de répartition dans lequel interviennent les collectivités locales est maintenu. Du statut de taxe parafiscale, instituée par l'instruction du 1<sup>er</sup> juin 1955 relative aux redevances sur les consommations d'eau, elle passe au statut d'imposition de toute nature affectée au budget de l'Etat.

La définition de son assiette et ses modalités de recouvrement ne sont toutefois pas modifiées par le présent article.

*c) L'inscription au budget du ministère de l'agriculture des crédits destinés à financer les actions relevant auparavant du FNDAE*

Les crédits destinés à financer les actions relevant auparavant des missions du FNDAE sont budgétisés sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La budgétisation du FNDAE et le rattachement de ses reports en crédits de paiement au budget du ministère de l'agriculture entraînent la baisse de moitié de l'inscription en crédits de paiement, le temps de consommer les reports.

Cette budgétisation se traduit par :

- l'inscription au titre III des moyens de fonctionnement et des crédits d'information précédemment financés sur le FNDAE, soit 400.000 euros, dont 100.000 euros sur le chapitre 34-97 « *Moyens de fonctionnement des services* » et 300.000 euros sur le chapitre 37-11 « *Dépenses diverses* » ;

- l'inscription au titre IV des crédits d'animation rurale précédemment inscrits sur le FNDAE, soit un montant de 800.000 euros inscrits sur le chapitre 44-80 « *Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural* » ;

- la modification du libellé du chapitre 61-40 désormais dénommé « *Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau* ». Un article spécifique, l'article 40 « *Adduction d'eau et d'assainissement* », a été créé afin de porter la dépense d'adduction d'eau et d'assainissement, les dépenses relatives au PMPOA étant désormais centralisées sur l'article 30 « *Modernisation des exploitations* » de ce chapitre. L'article 30 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 68,553 millions d'euros en autorisations de programme, soit un doublement de la dotation en 2003. Ce montant doit toutefois être comparé aux 45,7 millions d'euros d'autorisations de programme consacrés à la participation du FNDAE au financement du PMPOA. L'article 40 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 75 millions d'euros en autorisations de programme et 14,6 millions d'euros en crédits de paiement, le montant de ces crédits de paiement devant toutefois être abondés par les reports du FNDAE constatés fin 2003 et évalués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à 200 millions d'euros.

## **B. MODALITÉS DE CLOTURE DU FNSE**

### **1. La budgétisation du FNSE**

Le I du présent article dispose que le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « *Fonds national de l'eau* », ouvert par le I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 est clos à la date du 31 décembre 2003.

Le II du présent article précise que les opérations en compte au titre de ce compte sont reprises au sein du budget général, sur lequel sont reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes.

Le I de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 est d'autre part abrogé.

D'autre part, le budget du ministère de l'écologie et du développement durable voit ses dotations majorées de 83 millions d'euros au titre des dépenses auparavant financées par le FNSE.

La répartition des crédits sur le budget du ministère de l'écologie est la suivante :

- titre III : 30.320.000 euros ;
- titre IV : 22.180.000 euros ;
- titre V : 2.300.000 euros ;
- titre VI : 28.200.000 euros.

Le montant des crédits disponibles reportés sur le budget général devrait atteindre environ 90 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

## 2. Le maintien du prélèvement de solidarité pour l'eau

Cet article prévoit également le maintien du prélèvement de solidarité pour l'eau, institué par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000. Le montant pour 2004 est fixé comme suit :

### Montant du prélèvement de solidarité pour l'eau par agence

*(en euros)*

Agence de l'eau Adour Garonne	7.636.000
Agence de l'eau Artois-Picardie	6.358.000
Agence de l'eau Loire-Bretagne	13.230.000
Agence de l'eau Rhin-Meuse	7.022.000
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	19.123.000
Agence de l'eau Seine-Normandie	29.631.000

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un compte spécial du Trésor, et plus particulièrement un compte d'affectation spéciale, ne peut, en règle générale, constituer un bon support budgétaire pour effectuer des investissements publics dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de **la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées**, conduit le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour

pouvoir engager son opération d'investissement. **Ces modalités conduisent mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses.**

Le Fonds national de l'eau était pour l'essentiel un compte d'investissement : la contradiction fondamentale entre investissement et compte d'affectation spéciale a donc conduit mécaniquement aux dysfonctionnements importants rappelés plus haut.

La budgétisation du FNSE apparaît dès lors comme une opération souhaitable. Votre rapporteur général s'était en effet étonné lors de la création du FNSE que l'on choisisse la voie d'un compte d'affectation spéciale pour financer des dépenses qui relèvent des missions régaliennes de l'Etat. Il avait ensuite critiqué par le passé la gestion de ce fonds<sup>1</sup> et estimé qu'une affectation des ressources au budget général aurait été préférable.

Le maintien du prélèvement sur les agences de l'eau est d'autre part justifié par la nécessité de les faire participer au financement d'actions d'intérêt commun de la politique de l'eau et de pérenniser les actions de péréquation qui constituaient l'un des objets du FNSE.

La même mesure est justifiée en ce qui concerne le FNDAE. Tout d'abord, il faut noter que deux rapporteurs spéciaux de votre commission des finances, nos collègues Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, et Paul Loridant, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, ont mené conjointement au cours de l'année 2003 un contrôle sur pièces et sur place des crédits du FNDAE, dont les conclusions figurent dans leurs rapports spéciaux respectifs pour 2004.

Ce contrôle a permis de confirmer l'ampleur des reports engendrés par le fonctionnement du compte, de constater que le fonds était aujourd'hui géré selon une procédure complexe et une répartition des compétences entre directions départementales de l'agriculture et conseils généraux conduisant soit à des cofinancements difficiles à mettre en œuvre, soit à une répartition des dossiers à financer entre Etat et départements sur la base de critères souvent inopérants.

Les conclusions de ce contrôle plaident notamment pour la décentralisation, à terme, des compétences en matière d'adductions d'eau et d'assainissement ainsi que pour la redéfinition des critères de péréquation des crédits du fonds entre départements.

Votre rapporteur général estime que la clôture de la section A « FNDAE » du compte d'affectation spéciale n° 902-00 et sa budgétisation au budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des

---

<sup>1</sup> *Se reporter au commentaire de l'article 23 du projet de loi de finances pour 2003, rapport n° 68, Tome II, fascicule 1 (2002-2003).*

affaires rurales, étaient donc nécessaires, non seulement au regard des dispositions de l'article 21 précité de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances mais aussi eu égard aux graves difficultés de gestion rencontrées par le FNDAE au cours des dernières années.

A la lumière des conclusions du contrôle sur pièces et sur place de nos collègues Joël Bourdin et Paul Loridant, votre rapporteur général estime en outre souhaitable de pouvoir opérer le plus tôt possible une décentralisation du financement des actions relevant antérieurement du FNDAE.

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

## ARTICLE 22

### **Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » (FNDVA)**

**Commentaire : le présent article vise à clôturer le compte d'affectation spéciale n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » au 31 décembre 2003 et à reprendre les opérations en cours et les reports sur le budget général.**

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

##### ***A. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE : UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE D'ENVERGURE MODESTE***

L'article 62 de la loi de finances initiale pour 1984 a créé un compte d'affectation spéciale intitulé «*Fonds national pour le développement de la vie associative* », ayant pour objet de verser des subventions aux associations d'une part pour la formation de leurs bénévoles et d'autre part pour la réalisation d'études et d'expérimentations. Entre ces deux types de subventions, le partage des ressources est établi à 75 % et 25 %.

Le décret n° 2000-202 du 3 mars 2000 définit les attributions du conseil de gestion du Fonds national pour le développement de la vie associative, composé de 12 représentants associatifs et de 12 représentants issus de différents ministères. Ce conseil de gestion est présidé par le ministre chargé de la jeunesse qui en est également l'ordonnateur.

En recettes, le fonds perçoit une partie du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes. Selon les exercices budgétaires, il est abondé par ailleurs par le chapitre 43-90 du ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire «*Jeunesse et vie associative* » dans la limite de 20 % des crédits ouverts.

En 2002, 1.211 associations ont déposé des projets représentant au total 4.959 actions de formation, pour un montant global de subventions demandées de 13,934 millions d'euros. 954 associations ont été retenues, représentant 3.426 projets pour un montant global de subventions de 7,44 millions d'euros.

Au titre des expérimentations, 421 associations ont déposé en 2002 456 demandes de subventions, pour un volume global demandé de 5,467 millions d'euros. 140 associations ont été retenues pour un total de 1,53 million d'euros de subventions.

Le compte n° 902-20, doté en loi de finances initiale pour 2002 et 2003 respectivement de 9,991 millions d'euros et de 8,2 millions d'euros, est marqué par un taux de consommation de crédits limité (78 % en 2002) et par des reports significatifs<sup>1</sup> (27 % de la dotation initiale 2002 pour les reports sur l'exercice 2003).

#### Niveau des budgets exécutés

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale				
	1999	2000	2001	2002
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	5,68	6,51	3,43	7,88

#### Niveau des reports de crédits

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale				
	Vers 2000	Vers 2001	Vers 2002	Vers 2003
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	1,92	1,50	1,87	2,77

Le volume financier des opérations apparaît limité pour un compte spécial du Trésor : le Fonds national pour le développement de la vie associative constitue sur le plan financier le moins important des comptes d'affectation spéciale.

#### ***B. UN COMPTE REMIS EN CAUSE PAR L'APPLICATION DE LA LOLF***

L'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « ***par nature en relation directe avec les dépenses concernées*** ». L'affectation de recettes issues du PMU au financement de la vie associative est donc logiquement remise en cause à l'horizon 2006. Il paraît difficile de trouver une recette affectée « en relation directe » avec la vie associative (autre que les cotisations des bénévoles des associations...).

Le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) ne peut donc être financé que sur les crédits du budget général.

---

<sup>1</sup> Les reports sont de droit pour les comptes spéciaux du Trésor.

### **C. DES DYSFONCTIONNEMENTS NOMBREUX**

Outre les aspects liés à l'application de la LOLF, d'autres motifs auraient pu militer, depuis longtemps, pour la suppression du Fonds national pour le développement de la vie associative. Le rapport d'avril 1998 de la mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports relative au fonctionnement du FNDVA<sup>1</sup> recensait en effet de nombreux dysfonctionnements. Tous ces dysfonctionnements n'ont pas cessé depuis.

Le rapport notait ainsi, parmi d'autres observations, **un rythme chaotique de consommation des crédits, des critères de décision non transparents, une étude superficielle des dossiers et un suivi des actions quasi-inexistant.**

Dans ses recommandations, le rapport insistait sur la nécessité que le financement des études serve effectivement la vie associative... Ainsi, en 2002, 261 titres de perception ont été émis pour des actions non réalisées en 2000 et 2001, pour un montant global de 227.290 euros.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT**

Le présent article a pour objet de clôturer le compte d'affectation spéciale n° 902-20 (FNDVA). Cette clôture a pour corollaire l'inscription des crédits du fonds sur le chapitre 43-90 « *Jeunesse et vie associative* », au paragraphe 17 (nouveau) « *Développement de la vie associative et formation des bénévoles* », à hauteur de 8,2 millions d'euros, soit l'équivalent de la dotation initiale pour 2003 du ministère de la jeunesse et de l'enseignement scolaire.

Cette budgétisation du fonds permettra une régulation en cours d'année de la dotation du FNDVA et d'éventuelles annulations de crédits en fonction du taux de consommation réel de la ligne budgétaire.

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

La budgétisation du Fonds national pour le développement de la vie associative deux années avant l'échéance de 2006 constitue la sanction d'une gestion passée insuffisamment rigoureuse : les dotations en loi de finances initiale ont manifestement excédé la capacité d'absorption, à la fois du conseil de gestion du FNDVA et des associations.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 98046 d'avril 1998 (IN/A/EQ/980008).

La budgétisation du FNDVA ne résout cependant pas l'ensemble des problèmes constatés par le rapport précité.

**Une déconcentration, voire une décentralisation, des crédits de formation des bénévoles s'impose pour répondre aux besoins des associations de terrain.** Seules deux expériences ont été menées à bien en 2003, dans la région Lorraine et dans la région Nord-Pas-de-Calais, ce qui paraît insuffisant et ne répond pas aux enjeux d'une gestion des interventions de l'Etat au plus près des acteurs associatifs.

**En tant que rapporteur spécial des crédits des comptes spéciaux du Trésor, votre rapporteur général émettait de vives critiques sur la gestion du fonds** dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 1994<sup>1</sup>. Il indiquait que **la gestion de ce compte semblait avoir au moins partiellement échappé à l'Etat**, l'équilibre des forces au sein du conseil de gestion s'opérant au profit des représentants du mouvement associatif qui disposaient de fait du pouvoir de décision. S'agissant de fonds publics, une telle situation apparaissait anormale à votre rapporteur général. Il notait également qu'une part significative des subventions était attribuée à un petit nombre des bénéficiaires, le système suscitant certains phénomènes d'abonnement. En ce qui concerne le financement des études, il soulignait que **toutes les études ne constituaient pas une véritable priorité au regard de l'efficacité de la dépense budgétaire**. Il relevait parmi les productions de sujets tels « l'ordinobus, vecteur de la communication et du développement culturel des quartiers », « la pédagogie du militantisme dans les mouvements de jeunesse », « Pourquoi un bus anglais », ou « étude d'opportunité sur la mise en place d'une boutique alimentation-conseil sur Mistral-Eaux Claires ».

**Toutes ces actions paraissent en définitive bien loin d'une action associative de terrain.** Compte tenu du volume des reports et de la logique de la décentralisation, il paraît souhaitable que les crédits du fonds, désormais intégrés au sein du chapitre 43-90 du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire soient réduits de 2 millions d'euros.

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

---

<sup>1</sup> *Rapport spécial sur les comptes spéciaux du Trésor, annexe n° 48 (première session ordinaire 1993-1994).*

## ARTICLE 23

### **Création d'un Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles appelé à se substituer au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**

**Commentaire : le présent article vise à créer un établissement public national à caractère administratif, dénommé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, appelé à se substituer définitivement au BAPSA au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005, en conservant globalement les mêmes attributions.**

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

##### **A. LE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES**

Dans le droit actuel, la section 1 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre VII du code rural contient les dispositions relatives au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Le BAPSA a été institué par l'article 58 de loi de finances pour 1960<sup>1</sup> et retrace les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse (y compris les prestations prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse) des **personnes non-salariées des professions agricoles**<sup>2</sup>.

Le BAPSA a ainsi pour objet d'identifier le coût des prestations sociales servies aux quelques 600.000 exploitants agricoles, à leurs ayants droits et aux retraités relevant de ce régime, soit un total de plus de 2,2 millions de bénéficiaires selon les statistiques du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959.

<sup>2</sup> Outre les crédits afférents à la participation à des dépenses communes aux divers régimes de protection sociale (régime des étudiants, régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnels).

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits du BAPSA pour 2004 s'élèvent à **15,005 milliards d'euros**, en hausse de 2,6 % par rapport aux dotations initiales de la loi de finances pour 2003.

D'après les dispositions de l'actuel article L. 731-1 du code rural, le BAPSA est rattaché pour ordre au budget général de l'Etat et sa gestion administrative est confiée au ministre chargé de l'agriculture assisté d'un comité de gestion du budget annexe. En outre, le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA), composé notamment de représentants de la profession agricole, participe également à la gestion administrative du BAPSA.

Enfin, il faut préciser que les caisses de la mutualité sociale agricole, départementales ou pluridépartementales, sont chargées de la gestion des régimes obligatoires de protection sociale des salariés et non-salariés agricoles. L'actuel régime de protection sociale agricole est donc caractérisé par une gestion mutualiste et de proximité.

#### ***B. LES CONSÉQUENCES DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES SUR L'EXISTENCE DU BAPSA***

Si la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) n'a pas supprimé les budgets annexes, la rédaction de son article 18 rend encore plus rigoureuses les conditions qui autorisent d'y recourir : les budgets annexes devront désormais retracer *« les seules opérations des services de l'Etat, non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services »*.

Il ressort du texte adopté que le législateur organique a estimé nécessaire de conserver le seul budget annexe de l'aviation civile. Le BAPSA devrait donc être amené à disparaître au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la loi organique, à savoir d'ici 2006.

A cet égard, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes rappelait que *« le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ». Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'Etat. De plus, les contributions des assurés ne représentent qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de*

*croître. Le BAPSA ne correspondant pas davantage aux conditions fixées par l'article 18 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression ».*

Il faut rappeler ici que la création du BAPSA est liée à l'importance des ressources fiscales et budgétaires affectées dès l'origine au financement du régime agricole de protection sociale. S'y sont ajoutées ensuite les recettes issues des mécanismes de compensation démographique. Cependant, le BAPSA n'est aujourd'hui techniquement qu'un compte d'avances et il n'assure pas la réalité de la dépense ni du fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Enfin, dans la mesure où les ressources inscrites au BAPSA n'ont pas vocation à figurer toutes sur le budget de l'agriculture (ressources fiscales) ni même dans le budget de l'Etat (compensation en provenance d'autres régimes) le BAPSA a, avant tout, une fonction d'information.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article a pour objet de substituer au BAPSA un établissement public administratif appelé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles et amené, au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, à exercer globalement les mêmes attributions que celles du budget annexe.

Il remplace ainsi la section du code rural consacrée au budget annexe des prestations sociales agricoles par une nouvelle section intitulée « *Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles* ».

### **A. LA CRÉATION DU FONDS DE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES DES NON-SALARIÉS AGRICOLES**

#### **1. Nature juridique du nouveau fonds de financement**

##### *a) Un établissement public national à caractère administratif*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-1 du code rural, il est créé un fonds dont la mission est d'assurer le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

La gestion de ces prestations et le recouvrement des cotisations correspondantes sont assurés dans les conditions prévues aux articles L. 723-2

et L. 731-30 du code rural, c'est-à-dire par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), départementales ou pluridépartementales, et en laissant le libre choix aux assujettis de s'assurer, en matière de maladie, maternité et invalidité, auprès des caisses de la MSA ou auprès de tout organisme privé d'assurance.

Le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles prend la forme d'un établissement public national à caractère administratif, soumis au contrôle de l'Etat.

*b) Un conseil d'administration et un comité de surveillance*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-2 du code rural, le conseil d'administration du nouveau fonds de financement est constitué de représentants de l'Etat.

Ce conseil d'administration est assisté d'un comité de surveillance composé notamment de membres du Parlement, de représentants des organisations professionnelles agricoles représentatives ainsi que de représentants de la mutualité sociale agricole.

La composition du conseil d'administration et du comité de surveillance ainsi que les règles et conditions de fonctionnement et de gestion de l'établissement seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le rôle de comité de surveillance du nouveau Fonds de financement devrait être confié à l'actuel Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA).

*c) Une organisation en quatre sections*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-7 du code rural, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles est organisé en quatre sections :

- assurance maladie, invalidité et maternité ;
- prestations familiales ;
- assurance vieillesse et veuvage ;
- charges de gestion du fonds.

Ces sections correspondent aux trois branches de la sécurité sociale pour lesquels le BAPSA était compétent, auxquelles s'ajoutent une section consacrée aux charges de gestion du nouveau fonds de financement.

*d) Les relations financières entre le fonds et les organismes de sécurité sociale d'une part, entre le fonds et l'Etat d'autre part*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-9 du code rural, les relations financières entre le nouveau fonds de financement et les organismes de sécurité sociale d'une part, entre le fonds et l'Etat d'autre part, font l'objet de conventions destinées notamment à garantir la neutralité en trésorerie des flux financiers pour les organismes de sécurité sociale.

Ces dispositions ne fournissent aucune indication quant au contenu de ces conventions. Elles ont toutefois pour objet de permettre de déterminer, par le biais d'une convention, le calendrier ou l'échéancier des versements des taxes, impôts et contributions, afin que les organismes concernés ne supportent aucune charge financière induite lorsqu'ils recourent à des ressources non permanentes.

## **2. Définition des recettes et des dépenses du nouveau Fonds de financement**

*a) La définition des recettes du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-4 du code rural, les recettes du fonds sont constituées par deux types de recettes : les recettes dites « techniques » et les produits de gestion du fonds.

(1) Les recettes techniques du fonds

Le présent article fixe la liste des recettes techniques du fonds : ces recettes sont globalement calquées sur celles qui étaient auparavant affectées au budget annexe des prestations sociales agricoles, mentionnées par l'actuel article L. 731-4 du code rural.

Elles comprennent les éléments figurant dans le tableau suivant :

**Liste des recettes techniques affectées au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles**

<b>Divers impôts, taxes et amendes affectés</b>	Taxe sur les farines, taxe sur les tabacs fabriqués, taxe sur les corps gras alimentaires, prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs, CSG et C3S.
<b>Cotisations dues par les assujettis</b>	Cotisations techniques affectées au service des prestations familiales, de l'assurance maladie-maternité-invalidité, de l'assurance vieillesse et veuvage, de l'assurance volontaire et personnelle, cotisations de solidarité et cotisations acquittées dans les départements d'outre-mer.
<b>Subventions du FSI et du FSV</b>	Financement des allocations complémentaires de prestations en invalidité et vieillesse par le Fonds spécial d'invalidité (FSI) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), non comprises les majorations pour enfants.
<b>Contribution de la CNAF</b>	Contribution d'équilibre de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) correspondant à la différence entre les prestations versées aux bénéficiaires et les cotisations recouvrées, la branche étant financièrement équilibrée.
<b>Compensation démographique</b>	Versements au titre de la compensation démographique entre régimes pour les risques maladie et vieillesse, résultant de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.
<b>Versement de l'Etat au titre de l'AAH</b>	Remboursement par l'Etat des prestations versées aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).
<b>Dons et legs</b>	Le cas échéant, affectation des dons et legs dont l'établissement public administratif pourrait être bénéficiaire.
<b>Prélèvements sur le fonds de réserve</b>	Procédure de prélèvement sur les réserves constituées par le fonds afin d'équilibrer le budget de l'établissement.
<b>Dotation budgétaire de l'Etat</b>	Subvention inscrite au budget général destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds (financement du fonctionnement de l'établissement et des dépenses techniques si besoin).

Le **b) du III** du présent article précise que les taxes instaurées par les articles 1609 *vicies*, 1609 *unvicies* et 1618 *septdecies* du code général des impôts<sup>1</sup> sont affectées au nouveau fonds de financement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

En outre, le **c) du III** du présent article dispose qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, une **quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs** mentionné à l'article 575 du code général des impôts est affectée au

---

<sup>1</sup> Il s'agit respectivement de la taxe sur les corps gras alimentaires, la taxe sur les tabacs fabriqués et la taxe sur les farines.

nouveau fonds de financement selon des modalités déterminées chaque année en loi de finances. **Pour 2004, ces modalités sont définies par l'article 24 du présent projet de loi de finances qui fixe cette quote-part à 0,31 % du total des droits, soit 30 millions d'euros environ. Il s'agit, en outre, de la seule ressource du Fonds de financement des prestations sociales des non-agricoles en 2004.**

(2) Les produits de gestion

Au titre des produits de gestion, le fonds reçoit deux types de recettes :

- les produits financiers : contrairement à l'actuel budget annexe des prestations sociales agricoles, le nouveau fonds de financement sera autorisé à percevoir des recettes issues du placement de sa trésorerie. En pratique, le fonds étant appelé à emprunter pour financer son besoin de trésorerie lié au décalage entre le calendrier d'encaissement des recettes et celui du paiement des prestations, cette possibilité devrait être rarement utilisée et ne concerner que le financement du budget de fonctionnement du fonds ;

- d'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

(3) La possibilité de recourir à des ressources non permanentes

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-6 du code rural, le fonds peut recourir à des ressources non permanentes dans les conditions prévues au 5° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Cet article dispose que *« chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres, ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources »*.

Ces ressources non permanentes font référence à l'autorisation donnée par le Parlement à chacun des régimes obligatoires de base de recourir à l'emprunt pour financer leur besoin de trésorerie courante.

Le régime des exploitants agricoles est le second régime, après le régime général, à bénéficier de cette autorisation qui s'établit à 2.210 millions d'euros en 2003, et à 4.100 millions d'euros en 2004, d'après les dispositions de l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

*b) La définition des dépenses du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles*

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-5 du code rural, les dépenses prises en charge par le nouveau fonds de financement sont de deux ordres : les dépenses techniques du fonds et les charges et moyens de gestion du fonds.

(1) Les dépenses techniques

Les dépenses techniques du fonds recouvrent globalement celles qui étaient financées par le budget annexe des prestations sociales agricoles jusqu'à présent, mentionnées par l'actuel article L. 731-5 du code rural.

Elles comprennent les éléments qui figurent dans le tableau ci-dessous :

**Liste des dépenses techniques à la charge du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles**

<b>Dépenses de prestations</b>	Versements destinés au paiement des différentes prestations servies par le fonds aux non-salariés agricoles (famille, maladie-maternité-invalidité, vieillesse, veuvage), à l'exception des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants et des prestations de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire allouées en application des articles L. 732-56 à L. 732-62 et L. 762-35 à L. 762-39 du code rural.
<b>Participation financière de l'Etat prévue à l'article L. 732-58 du code rural</b>	Participation financière de l'Etat au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.
<b>Contributions du régime des exploitants agricoles à d'autres régimes</b>	Contributions du régime des non-salariés agricoles aux assurances sociales des étudiants et au régime d'assurance obligatoire des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.
<b>Contribution aux dépenses relatives aux systèmes d'information de l'assurance maladie</b>	Contribution du régime des exploitants agricoles aux dépenses relatives aux systèmes d'information de l'assurance maladie prévus par l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.
<b>Charges financières</b>	Charges financières du fonds.

Il faut souligner que les dépenses liées à la prise en charge de cotisations destinée à aider les agriculteurs en difficulté ne figurent pas au sein des dépenses techniques du nouveau fonds alors qu'elles faisaient partie des

dépenses prises en charge par le BAPSA. Au cours de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire s'est engagé à ce que ce type de dépenses continue d'être pris en charge par le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

(2) Les charges et moyens de gestion

Les dépenses de gestion du fonds comprennent les frais de fonctionnement du conseil d'administration et de l'agence comptable du fonds.

Les charges de gestion de l'actuel budget annexe des prestations sociales agricoles étaient couvertes par le ministère chargé de l'agriculture.

(3) Les frais d'assiette et de recouvrement

D'après les dispositions proposées par le présent article pour l'article L. 731-8 du code rural, les frais d'assiette et de recouvrement des divers impôts, taxes et amendes affectés au fonds sont à la charge de celui-ci en proportion du produit qui lui est directement affecté. Leur montant est fixé par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture dans la limite de 0,5 % de ce produit.

Dans le dispositif actuel, le BAPSA faisant partie du budget de l'Etat, les frais d'assiette et de recouvrement ne lui sont pas imputés.

D'après les estimations disponibles, le montant des frais d'assiette et de recouvrement pourrait s'élever à près de 27 millions d'euros en 2004<sup>1</sup>.

### **3. Suppression des dispositions relatives au BAPSA au sein du code rural**

Par coordination avec les dispositions relatives à la création du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le présent article supprime les dispositions relatives au budget annexe des prestations sociales agricoles au sein du code rural.

Ainsi, le **a) du II** du présent article abroge l'article L. 731-3 du code rural qui mentionnait les avances accordées par le Trésor au BAPSA. Le **b) et le c) du II** du présent article visent à remplacer, à chaque fois que cela est nécessaire, la référence au BAPSA par celle au nouveau fonds.

---

<sup>1</sup> 2,759 millions d'euros pour les taxes habituelles (tabacs fabriqués, farines et corps gras alimentaires) et 24,07 millions d'euros pour les droits de consommation sur les tabacs.

Enfin, le **a) du III** du présent article dispose, par coordination, que les articles 1003-1 à 1003-6, 1003-8 à 1003-10 et 1142-27 du code rural (ancien) – articles relatifs à la création du BAPSA – sont abrogés.

## ***B. L'ANNÉE 2004 : UNE ANNÉE DE TRANSITION***

### **1. Le BAPSA pour 2004 : dernier BAPSA de l'histoire**

Le **f) du III** du présent article précise que les droits et obligations de l'Etat au titre du BAPSA seront transférés au plus tard le 31 décembre 2004 au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles. Celui-ci est, en outre, chargé des opérations de liquidation du budget annexe.

Le **d) du III** du présent article dispose que, nonobstant les dispositions du I du présent article créant le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le budget annexe des prestations sociales agricoles continue de retracer les opérations financières de la protection sociale des non-salariés agricoles jusqu'au 31 décembre 2004 sur la base des dispositions des articles L. 731-1 à L. 731-10 et L. 762-1-1 du code rural en vigueur dans leur rédaction antérieure à celle introduite par le présent projet de loi de finances.

### **2. Le financement de la mensualisation du versement des retraites des non-salariés agricoles par le nouvel établissement public dès 2004**

*a) Le principe de la mensualisation du versement des pensions de retraite servies aux exploitants agricoles*

(1) Les dispositions de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

L'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites<sup>1</sup> a inséré, dans le code rural, un nouvel article L. 732-55 disposant que les pensions de retraite de base du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles ainsi que leurs majorations et accessoires sont payables mensuellement et à terme échu dans des conditions fixées par décret, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

La question de la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles, indispensable notamment pour les petites retraites, évoquée de longue date, avait fait l'objet, lors de la précédente législature, d'une proposition de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Le gouvernement avait alors souligné qu'un financement de cette mesure par l'emprunt, même s'il permettait d'étaler la charge financière, serait plus coûteux que l'application immédiate et en une seule fois du dispositif, chiffrée aujourd'hui à 1,4 milliard d'euros environ, puisqu'il faudrait ajouter à la charge de l'emprunt le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros par an.

**Les modalités du passage à la mensualisation du versement des pensions de retraite des non-salariés agricoles**

L'article 118 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoyait, pour sa part, la présentation au Parlement par le gouvernement d'un rapport relatif à la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles avant le 1<sup>er</sup> avril 2002. Cet article n'avait toutefois pas été suivi d'effets.

D'après les informations fournies par l'actuel gouvernement, le passage d'un versement trimestriel à un versement mensuel des pensions de retraites implique, lors de la première année d'application, le paiement, non de douze mensualités, mais de quatorze. Dès lors, sur un montant total de 8,35 milliards d'euros, le surcoût serait d'environ 1,4 milliard d'euros.

Dans le système actuel de versement trimestriel des pensions de retraite, au premier trimestre, les mensualités de janvier, février et mars sont versées début avril. Le passage à une mensualisation du versement des retraites implique donc d'avancer le versement de janvier au début du mois de février, et celui de février au début du mois de mars. Il faut donc emprunter le mois de janvier pendant deux mois et le mois de février pendant un mois. Ce qui équivaut à emprunter trois fois une mensualité durant le premier trimestre. La même opération se renouvelant les trois trimestres suivants, il faut donc finalement emprunter douze mensualités sur un mois, ce qui correspond à emprunter une mensualité sur un an. La mensualité étant d'environ 700 millions d'euros, le coût, avec un taux d'intérêt de 5 %, est de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros.

Le BAPSA fonctionnant en comptabilité d'encaissement - décaissement et devant être équilibré, il est nécessaire de compenser la dépense supplémentaire de 1,4 milliard d'euros, correspondant à deux mensualités, par une recette équivalente.

(2) Les conséquences de la mensualisation du versement des retraites de base pour le BAPSA

Concrètement, le BAPSA devrait financer en 2004 l'équivalent de douze mois de pensions de retraite versées aux exploitants agricoles. Ses

premiers versements interviendraient début janvier 2004 ; ils correspondraient au 4<sup>e</sup> trimestre échu de l'année 2003. Le BAPSA devra financer par la suite neuf mois de prestations, versées mensuellement, un emprunt, dont les charges financières seront supportées par le nouveau fonds de financement, permettant de financer les deux mois supplémentaires à la charge du BAPSA.

Au total, le calendrier de versement des pensions de retraite aux non-salariés agricoles devrait donc être le suivant :

**Calendrier du versement des pensions de retraite aux exploitants agricoles en 2004**

Mois	janv	févr (1)	mars (1)	avril	mai	juin	juillet	août	sept	oct	nov	déc
Versements correspondants	10/03 à 12/03	01/04	02/04	03/04	04/04	05/04	06/04	07/04	08/04	09/04	10/04	11/04

(1) Les versements du mois de février et du mois de mars seront financés par l'emprunt contracté par la Mutualité sociale agricole pour le compte du Fonds de financement des prestations sociales agricoles

*b) Le financement de la mensualisation par le recours à l'emprunt*

D'après les dispositions du **e) du III** du présent article, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles assure le remboursement, à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, des intérêts de l'emprunt contracté en 2004 pour le financement de la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles. L'établissement reçoit à ce titre une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs, fixée par l'article 24 du présent projet de loi de finances à 0,31 %, soit environ 30 millions d'euros.

En effet, il est prévu qu'en 2004, le fonds de financement emprunte les sommes nécessaires à la couverture du besoin de trésorerie lié au financement de deux mois de prestations supplémentaires par l'intermédiaire de la MSA (le décalage entre le besoin immédiat de financement et le délai nécessaire à la création du fonds nécessitant de recourir à cette solution transitoire), dans la limite de l'autorisation fixée par l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

En 2004, le besoin de financement supplémentaire lié à la mise en œuvre de la mensualisation par le fonds est en fait de 1.320 millions d'euros, soit deux mois de prestations versées.

L'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 prévoit, pour le régime des exploitants agricoles, une autorisation de recourir à des ressources non permanentes d'un montant de 4.100 millions d'euros, dont 2.100 millions d'euros au titre des besoins courants du BAPSA et 1.400 millions d'euros au titre des besoins de financement du fonds, liés à la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles. La charge financière des emprunts est estimée respectivement à 61 millions d'euros et 30 millions d'euros.

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

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications, d'ordre avant tout technique, au présent article.

Elle a tout d'abord adopté un amendement présenté par le gouvernement visant à préciser que les recettes et dépenses du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles sont retracées dans les comptes de l'établissement public administratif dénommé « Etablissement de gestion du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles », créé à cet effet. Cet établissement est soumis au contrôle de l'Etat. Il s'agit d'une **précision technique qui vise à faire apparaître dans les comptes de l'établissement public, à des fins de transparence, les recettes et dépenses du fonds de financement.**

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement de notre collègue député Yves Censi, rapporteur spécial des crédits du BAPSA, visant à préciser que **le président du conseil d'administration de l'établissement public est nommé par le ministre chargé de l'agriculture** et que **la présidence du conseil de surveillance de l'établissement est confiée à un membre du Parlement.** Cette modification a pour but, d'une part, de réaffirmer le rôle du ministre chargé de l'agriculture dans la conduite de la politique sociale agricole, d'autre part, de permettre au Parlement de continuer à suivre de près la question du financement de la protection sociale agricole.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un ensemble d'amendements de nature rédactionnelle, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

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

### ***A. DES PRINCIPES FONDATEURS À RESPECTER***

#### **1. Le maintien de la spécificité du régime social agricole**

L'actuel mode de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles est caractérisé par **une gestion mutualiste et de proximité**. Votre rapporteur général estime que ces deux principes fondateurs doivent demeurer à la base du fonctionnement du nouveau fonds de financement.

Les dispositions du présent article ne semblent pas remettre en cause ces principes puisqu'elles ne modifient pas les dispositions législatives relatives au fonctionnement des caisses de mutualité sociale agricole.

Ainsi, le principe de démocratie locale et la gestion par les caisses départementales du régime social des agriculteurs ne sont pas menacés par le nouveau mode de financement des prestations sociales agricoles.

En outre, le rôle de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole est conservé et le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles sera maintenu, voire renforcé si le rôle du comité de surveillance du nouvel établissement public lui est confié comme l'attestent les informations recueillies par votre rapporteur général auprès des services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Enfin, le rôle du ministre chargé de l'agriculture devrait également être maintenu, puisque ce dernier est responsable de l'élaboration de la politique sociale agricole du régime des salariés et des non-salariés, d'après les dispositions de l'article L. 721-1 du code rural. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a d'ailleurs permis de renforcer le rôle du ministre chargé de l'agriculture en précisant au sein du présent article que le président du conseil d'administration de l'établissement public est nommé par lui.

#### **2. La nécessité du maintien d'un débat parlementaire**

Avec la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles, le risque de voir disparaître un débat parlementaire spécifique sur le régime de protection sociale des non-salariés agricoles existe. Tel ne doit pas être le cas.

**Plusieurs vecteurs peuvent être envisagés pour permettre au débat parlementaire de s'exprimer sur cette question.**

D'abord, le **vote d'une dotation budgétaire de l'Etat** destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds, devrait permettre au débat parlementaire de se développer au sein de la discussion budgétaire.

Ensuite, il faut noter que, à compter de 2006 et en application des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le ministère de l'agriculture envisage la **constitution d'un programme consacré à la protection sociale agricole**.

Enfin, il est possible d'envisager qu'au cours de l'examen du **projet de loi de financement de la sécurité sociale** par le Parlement, un débat spécifique au financement de la protection sociale agricole soit organisé.

#### ***B. LA QUESTION DE LA PÉRENNITÉ ET DE LA FIABILITÉ DES RESSOURCES AFFECTÉES AU NOUVEAU FONDS DE FINANCEMENT***

Le présent article combiné aux dispositions de l'article 25 du présent projet de loi de finances modifie profondément la structure de financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles, d'une part, en supprimant l'affectation d'une fraction du produit de la TVA à ce régime, d'autre part, en faisant des recettes issues des droits tabacs (taxe sur les tabacs fabriqués et droit de consommation sur les tabacs) une des principales sources de financement du régime.

**Si ces dispositions participent à la nécessaire clarification des relations financières entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale, il est à craindre qu'elles ne contribuent, à terme, à fragiliser le financement de la protection sociale agricole.**

La recette issue de la TVA constituait en effet une recette stable, ayant une évolution régulière. En revanche, les recettes issues des droits sur les tabacs pourraient à l'avenir poser un problème de fiabilité et de rendement, dans la mesure où le produit attendu des hausses successives de ces droits est aléatoire, compte tenu notamment de l'objectif de santé publique de baisse de la consommation qui lui est associé, et du développement manifeste d'un marché parallèle des cigarettes en France.

A titre d'exemple, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 a mis en évidence le caractère aléatoire du rendement des droits sur la consommation des tabacs en soulignant que *« la croissance du rendement des prélèvements sur le tabac en 2003 se révèle très inférieure à celle qui était prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (...). Alors que la hausse prévue des droits sur les tabacs*

*était de 1 milliard d'euros, le rendement ne devrait être que de 200 millions d'euros, soit une perte de recettes de 800 millions d'euros par rapport à la prévision ».*

La nécessité d'une réflexion sur l'évolution des recettes affectées au financement de la protection sociale des non-salariés agricoles ne semble donc pas être épuisée.

En outre, **le nouveau fonds de financement demeure destinataire d'une éventuelle dotation budgétaire de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds**, au même titre que le BAPSA était destinataire d'une subvention budgétaire d'équilibre.

Pour 2004, le fonds n'étant destinataire que de la quote-part du produit des droits de consommation sur les tabacs, définie par le c) du III du présent article, la question de la dotation budgétaire de l'Etat au fonds ne se pose pas. En revanche, il faut souligner que le BAPSA ne sera destinataire en 2004 d'aucune subvention budgétaire alors qu'il avait reçu à ce titre 522,7 millions d'euros en 2003, 560,2 millions d'euros en 2002 et 823,7 millions d'euros en 2001.

La volonté du gouvernement semble donc être aujourd'hui de financer le nouveau fonds avant tout par des taxes affectées, les cotisations des assujettis ainsi que les traditionnels transferts de compensation en provenance des autres organismes de sécurité sociale, **la dotation budgétaire faisant office de solution d'urgence en cas de déséquilibre durable.**

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

## **B. - Autres mesures**

### *ARTICLE 24*

#### **Réaffectation des recettes du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**

**Commentaire : le présent article vise à réaffecter les recettes du FOREC, dont l'article 18 du présent projet de loi prévoit la suppression.**

Le commentaire de l'article 18 du présent projet de loi de finances, qui décide de la suppression du FOREC, détaille l'historique des ressources et des charges actuelles du FOREC.

#### **I. LES IMPOTS AFFECTÉS AU FOREC**

Il est rappelé que le FOREC est financé une stratification de huit impôts qui lui sont affectés intégralement ou pour partie :

- recettes affectées depuis l'exercice 2000 :
  - ◆ droits de consommation sur les tabacs : 84,4 % en 2003 ;
  - ◆ droits de consommation sur les alcools et boissons : intégralité depuis 2001 ;
  - ◆ contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB) : intégralité ;
  - ◆ taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : intégralité.
- recettes affectées depuis l'exercice 2001 :
  - ◆ taxe sur les véhicules des sociétés (TVS) : intégralité ;
  - ◆ taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TCA) : 44,07 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ;

- recettes affectées depuis l'exercice 2002 :
  - ◆ prélèvements sur les véhicules terrestres à moteur (TVM) : intégralité ;
  - ◆ taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement des prestations sociales de prévoyance (« taxe prévoyance ») : intégralité.
  - ◆

L'année 2003 a marqué une pause dans cette « escalade de la complexité », mais s'il n'y a pas, en effet, d'impôts nouveaux pour cette année, leurs produits et la proportion de ces produits affectés au FOREC connaissent des évolutions.

Le tableau suivant donne pour 2003 les parts respectives de ces différentes ressources du FOREC dans son financement.

**Importance relative des différentes ressources du FOREC en 2003**

<b>Recettes du FOREC</b>	<b>2003</b>
Droits de consommation sur le tabac	47%
Droits de consommation sur les alcools et les boissons	16%
CSB	5%
TGAP	3%
Taxe sur les véhicules des sociétés	5%
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	14%
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur	6%
Taxe prévoyance	3%
Total	100%

*Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### *A. LES RECETTES AFFECTÉES AU FOREC SONT ATTRIBUÉES À L'ETAT...*

A l'exception des droits sur les tabacs, **le I du présent article** dispose que l'intégralité des taxes affectées au FOREC est attribuée à l'Etat. Il s'agit :

- de la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance précédemment attribuée au FOREC (**a du I** du présent article) ;
- de la contribution sociale sur le bénéfice des sociétés (**b du I** du présent article) ;
- de la taxe sur les véhicules de société (**c du I**) ;
- de la taxe générale sur les activités polluantes (**d du I**) ;
- des droits sur les alcools et sur les autres boissons (**e du I**) ;
- de la taxe sur les contributions aux bénéficiaires des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance (**f du I**) ;
- de la contribution assise sur les contrats d'assurance en matière de circulation terrestre à moteur, dite taxe sur les primes d'assurance automobile (**g du I**).

### *B. ... À L'EXCEPTION DES DROITS SUR LES TABACS, DONT LA RÉAFFECTATION PARTIELLE À L'ETAT EST CEPENDANT COMPENSÉE À DUE CONCURRENCE*

#### **1. La réaffectation partielle à l'Etat des droits sur les tabacs perçus par le FOREC...**

Pour 2003, la taxe sur les tabacs était affectée à hauteur de 84,45 % au FOREC, de 15,20 % à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de 0,35 % au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA).

Selon cette clé de répartition, le montant attribué au FOREC doit s'établir à 7.432 millions d'euros en 2003.

**Pour 2004, le présent article prévoit de porter à 22,27 % la part de la taxe sur les tabacs affectée à la CNAMTS, et d'en attribuer 50,16 % au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).**

**L'augmentation de 15,20 % à 22,27 % de la part attribuée à la CNAMTS n'est pas fortuite.** Il a en effet été souhaité que le produit supplémentaire de la taxe sur les tabacs à percevoir en 2004 revienne à la CNAMTS. Or le produit attendu de cette taxe passe de 8,8 milliards d'euros en 2003 à 9,6 milliards d'euros pour 2004, et la part attribuée à la CNAMTS en 2003, qui représente 15,20 % de 8,8 milliards d'euros, s'élève à 1,338 milliards d'euros. Afin de tendre, en 2004, vers un versement supplémentaire de 800.000 euros à la CNAMTS, ce qui conduit à un versement total de 2,138 milliards d'euros, il faut affecter précisément 22,27 % des 9,6 milliards d'euros de produit attendu en 2004 de la taxe sur les tabacs.

**La part affectée au budget général ressort à 26,94 %, proportion très sensiblement inférieure à celle précédemment attribuée au FOREC (84,45 %).** Pour maintenir au profit de l'Etat, en valeur, le montant perçu par le FOREC en 2003, la part affectée au budget général aurait du ressortir à 77,42 % compte tenu de l'augmentation du produit des droits sur les tabacs.

Enfin, la part du produit de la taxe sur les tabacs revenant au FCAATA est ramenée à 0,32 %, tandis que le nouveau fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FIPSA) s'en voit attribuer 0,31 %.

**La volonté de maintenir un lien entre la taxe sur les tabacs et la protection sociale justifie ces redéploiements vers la CNAMTS et le BAPSA.**

## **2. ... est quasiment compensée à due concurrence**

**Pour 2004, le gouvernement a décidé du maintien des ressources de l'Etat au niveau des droits sur les tabacs devant être perçus par le FOREC en 2003, qui s'élèvent à 7,432 milliards d'euros.** Or, la part affectée, soit 26,94 % de 9,6 milliards d'euros, ne représente que 2,586 milliards d'euros. En conséquence, il est prévu des mesures destinées à compenser auprès de l'Etat, à due concurrence, ce manque à gagner. Ces mesures se trouvent fort logiquement concerner le BAPSA, nouvellement bénéficiaire, à compter de 2004, de plus de la moitié du produit de la taxe sur les tabacs.

Ainsi se trouvent réaffectés au budget de l'Etat :

- la part de la TVA attribuée au BAPSA
- les droits sur la consommation finale d'alcool affectée au BAPSA

En outre, il est prévu que disparaisse, à compter de 2004, la subvention budgétaire au BAPSA.

Ainsi, la différence entre les droits sur les tabacs qui doivent être perçus par l'Etat en 2004 (2,586 milliards d'euros) et ceux reçus par le FOREC en 2003 (7,432 milliards d'euros), qui ressort à 4,846 milliards d'euros, doit se trouver quasiment comblée par la part de la TVA réaffectée à l'Etat (4.646 millions d'euros de recettes attendues en 2004), par les droits sur la consommation finale d'alcools retournant également à l'Etat (19 millions d'euros), et par la suppression de la subvention budgétaire au BAPSA (montant évalué à 150 millions d'euros pour 2004 toutes choses restant égales par ailleurs).

D'après les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les 30 millions manquants correspondent à la subvention au FIPSA, ce qui ne constitue ni une justification, ni même une explication pour quiconque ne s'accommode pas de l'acception extensive du terme de compensation ayant généralement cours dans le domaine des finances sociales.

Autant énoncer clairement que la compensation auprès de l'Etat de la diminution des droits perçus sur les tabacs par rapport à ceux perçus par le FOREC en 2003 n'est pas intégrale, mais quasi-intégrale.

Il a été dressé le tableau suivant afin de rendre compte de ces évolutions :

**Evolution des ressources destinées à la compensation des allègements de charges supportées par le FOREC entre 2001 et 2003, et transfert de ces ressources à l'Etat en 2004 (prévisions)**

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004 (recettes affectées à l'Etat)	
	montant	proportion affectée au FOREC	montant	proportion affectée au FOREC	montant	proportion affectée au FOREC	montant	proportion nouvellement affectée à l'Etat
Droit sur les alcools et sur les autres boissons	2.851	100 %	2.627	100 %	2.510	100 %	2.535	100 %
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	522	100 %	640	100 %	500	100 %	510	100 %
Contribution sociale sur les bénéficiés des sociétés (CSB)	1.056	100 %	785	100 %	740	100 %	740	100 %
Taxe sur les conventions d'assurance	1.054	24,7 %	1.504	30,56 %	2.260	44,07 %	2.375	44,07 % (1)
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	701	100 %	756	100 %	770	100 %	780	100 %
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	-	-	579	100 %	490	100 %	505	100 %
Taxe sur les primes d'assurance automobile	-	-	947	100 %	965	100 %	965	100 %
Droits sur les tabacs	8.497	97 %	7.798	90,77 %	<b>7.432</b>	84,45 %	<b>2.586 (A)</b>	26,94 %
Part de la TVA attribuée au BAPSA jusqu'en 2003 (article 1609 septdecies du CGI)	-	-	-	-	-	-	<b>4.646 (B)</b>	100 %
Droit sur la consommation finale d'alcool affectée au BAPSA jusqu'en 2003	-	-	-	-	-	-	<b>19 (C)</b>	100 %
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>14.681</b>		<b>15.639</b>		<b>15.667</b>		<b>15.692</b>	-
Disparition de la subvention budgétaire au BAPSA à compter de 2004	-	-	-	-	-	-	<b>150 (D)</b>	-
<b>TOTAL DES RECETTES ET DES BAISSSES DE CHARGES</b>	-	-	-	-	-	-	<b>15.842</b>	-
<b>Total des droits sur les tabacs et des gains en provenance du BAPSA (A + B + C + D)</b>	-	-	-	-	-	-	<b>7.402</b>	-

(1) Compte tenu du fait que l'Etat perçoit déjà 55,93 % de la TVS, cette taxe se trouve désormais lui être intégralement affectée.

Source : d'après les informations communiquées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

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

Les clarifications attendues des mesures que comporte cet article sont appréciables. Il en résulte une **rationalisation bienvenue de l'affectation des taxes concernées**.

Les huit taxes antérieurement attribuées au FOREC sont désormais inscrites au budget de l'Etat. La taxe sur les tabacs, dont le lien avec la protection sociale méritait d'être maintenu, est principalement affectée à la CNAMTS et surtout au BAPSA.

En retour, les taxes antérieurement affectées au BAPSA retrouvent une place plus naturelle dans le budget général.

En outre, les recettes fiscales attribuées à l'Etat en contrepartie de la diminution de sa part du produit des droits sur les tabacs constituent des ressources plus stables dans le temps, notamment pour ce qui concerne la part de la TVA antérieurement affectée au BAPSA. Evidemment, la contrepartie de cette stabilité est la fragilisation des ressources du BAPSA, qui reposent désormais sur les droits sur les tabacs<sup>1</sup>.

D'une façon plus générale, votre rapporteur général se réjouit de la réintégration du FOREC dans le budget de l'Etat, après avoir formulé de nombreuses critiques à l'encontre de ce « budget de nulle part », situé entre celui de l'Etat et celui de la sécurité sociale, de manière à atténuer le poids apparent de la politique des 35 heures sur les finances publiques.

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

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 25 du présent projet de loi de finances.

## ARTICLE 25

### Mesures de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)

**Commentaire : le présent article vise, d'une part, à fixer le montant de la contribution de solidarité à la charge des sociétés (C3S) affecté au BAPSA en 2004, d'autre part, à modifier la structure des taxes affectées au BAPSA.**

#### I. LA FIXATION DU MONTANT DE C3S AFFECTÉ AU BAPSA EN 2004

Le I du présent article dispose que le montant de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) mentionnée à l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, affecté au régime d'assurance vieillesse des professions agricoles, est fixé à 775 millions d'euros en 2004.

##### A. LE FONDEMENT JURIDIQUE DU RECOURS À LA C3S

###### **La contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S)**

###### **Ses principales caractéristiques**

La C3S a été instituée par la loi du 3 janvier 1970. D'après les dispositions de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, elle est acquittée par les sociétés commerciales au régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et aux régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales, et agricoles afin de compenser les pertes de recettes subies par ces régimes du fait du développement de l'exercice sous forme sociale des professions artisanales et commerciales. Elle a fait l'objet d'une réforme en 1995 destinée à augmenter son rendement (loi du 4 août 1995 portant loi de finances rectificative pour 1995) : extension du champ de recouvrement, de l'assiette et augmentation du taux. Son taux est fixé par décret à 0,13 % du chiffre d'affaires des sociétés redevables. Elle n'est pas perçue lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 760.000 euros.

###### **La répartition de son produit**

En application de l'article L. 651-2-1 du code de la sécurité sociale, le produit de la C3S est réparti, au prorata et dans la limite de leurs déficits comptables, entre trois régimes prioritaires : le régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM), le régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales (ORGANIC) et le régime d'assurance vieillesse des artisans (CANCABA).

Le cas échéant, le solde du produit de la C3S était jusqu'en 1998 réparti entre les autres régimes de non-salariés déficitaires, parmi lesquels le BAPSA. Aujourd'hui, ce solde est versé soit au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), soit au Fonds de réserve pour les retraités (FRR) (loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel).

Ces montants de répartition sont fixés par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget.

L'affectation d'une partie du produit de la C3S au BAPSA a été évolutive voire instable au cours du temps, et n'a pas toujours eu de fondement juridique fiable.

### **Historique de l'affectation d'un montant de C3S au BAPSA**

En 1992, la contribution sociale de solidarité sur les sociétés, destinée à financer les régimes sociaux des non-salariés non-agricoles, et la cotisation similaire prélevée sur les sociétés agricoles ont été fusionnées. Le BAPSA est devenu, dès lors, l'un des affectataires de la nouvelle contribution unique.

L'affectation au BAPSA a été opérée en 1992 et 1993 au-delà du produit annuel de la contribution, conduisant à épuiser rapidement les réserves constituées sur le produit de la C3S.

De 1994 à 1996, le BAPSA, bien que demeurant attributaire d'une partie du produit de la contribution, a cessé, en pratique, d'en recevoir une fraction.

La loi n° 96-314 du 12 avril 1996 a exclu le BAPSA de la liste des bénéficiaires de la C3S. Il semblait donc acquis que désormais le BAPSA ne pourrait plus être bénéficiaire d'une fraction de la C3S.

Toutefois, en 1999 et en 2000, 150 millions d'euros ont été prélevés forfaitairement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA alors même que les projets de BAPSA pour 1999 et pour 2000 ne prévoyaient aucun versement au titre de cette contribution. En exécution, pourtant, les versements pour 1999 et 2000 s'élèvent chacun à 150 millions d'euros avec pour objet le financement de la revalorisation des petites retraites agricoles.

En outre, l'article 4 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000, a majoré de 53,4 millions d'euros le prélèvement opéré sur le produit de la C3S au profit du BAPSA.

L'article 38 de la loi de finances pour 2001 quant à lui fixé le prélèvement sur la C3S à 279 millions d'euros dans le but de financer la revalorisation des retraites agricoles ainsi que diverses mesures d'ordre social en faveur des non-salariés agricoles.

En outre, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, il a été décidé que le prélèvement sur la C3S au profit du BAPSA devait retrouver un caractère pérenne dans la mesure où le coût de l'élargissement du champ des personnes bénéficiaires de l'exonération de CRDS était supporté par l'Etat et non par la CADES. Pour compenser cette participation de l'Etat à l'exonération de CRDS, une diminution de la subvention budgétaire de l'Etat au BAPSA a été décidée, diminution elle-même compensée par une augmentation du prélèvement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA.

Dès lors il est apparu justifié de rendre son caractère permanent à l'affectation d'une partie du produit de la C3S au BAPSA. C'est pourquoi, l'article 38 de la loi de finances pour 2001 a modifié l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, qui mentionne désormais les régimes d'assurance vieillesse des professions agricoles comme destinataires d'une partie du produit de la C3S, et non pas explicitement le BAPSA. En outre, l'article 38 précité a également modifié l'article L. 651-2-1 du même code de telle sorte que le produit affecté au régime vieillesse des exploitants agricoles, de fait au BAPSA, soit calculé après le versement de leur dû aux régimes maladie et vieillesse des non-salariés non agricoles, mais avant le versement du solde au FSV.

Cependant, six mois plus tard, l'article 7 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel supprimait dans l'article L. 651-2-1 précité la référence explicite au versement du produit affecté au régime vieillesse des professions agricoles, et donc, de fait, celui du produit attribué au BAPSA.

Enfin, la loi de finances pour 2002 fixe le montant de C3S affecté au BAPSA à 520 millions d'euros, montant destiné à financer le déficit du régime vieillesse des exploitants agricoles et notamment la dernière étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles.

Désormais, le caractère pérenne de l'affectation d'un montant de C3S au BAPSA est acquis puisque l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale définit clairement les bénéficiaires de la C3S. Il s'agit :

- du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles ;
- des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales, et agricoles ;
- du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de réserve pour les retraites.

Pour autant, l'article L. 651-2-1 du même code, qui définit la clé de répartition du prélèvement sur la C3S entre les différents bénéficiaires ne fait plus référence, depuis la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, aux régimes d'assurance vieillesse des professions agricoles et donc au BAPSA.

Dès lors, les exploitants agricoles peuvent demeurer bénéficiaires de la C3S, mais il n'existe plus de texte précisant suivant quelles modalités est arrêté le montant de ce prélèvement à leur profit.

**S'agissant d'une recette du BAPSA, ce montant de C3S ne saurait qu'être déterminé par une disposition de la loi de finances.**

**B. POUR 2004, UN MONTANT DE C3S DE 775 MILLIONS D'EUROS AFFECTÉ AU BAPSA**

D'après les dispositions du présent article, en 2004, le montant de C3S affecté au BAPSA devrait s'élever à 775 millions d'euros, soit une augmentation de 19,23 % par rapport au prélèvement sur la C3S effectué en 2003 (650 millions d'euros).

Le I du présent article propose que ce montant soit affecté au régime d'assurance vieillesse des professions agricoles. Traditionnellement, en effet, le recours au prélèvement sur la C3S affecté au BAPSA devait permettre de financer la mise en œuvre du plan quinquennal (1997 -2002) de revalorisation des petites retraites agricoles.

En outre, en matière de retraite agricole, il faut noter, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2003, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles. Ce nouveau régime n'est cependant pas intégré au BAPSA, la seule conséquence de sa création pour celui-ci étant l'inscription dans ses dépenses, au chapitre 46-96 « Prestations vieillesse versée aux non-salariés du régime agricole », d'une subvention de 142 millions d'euros en 2004 au titre de la participation de l'Etat au financement du régime complémentaire obligatoire, en application de l'article L. 732-58 du code rural, contre 28 millions d'euros en 2003.

**Le recours croissant au produit de la C3S a, de fait, constitué une solution pour couvrir une partie du besoin de financement global du BAPSA, au même titre que la traditionnelle subvention d'équilibre du budget général, qui est cependant réduite à zéro dans le présent projet de loi de finances.**

**Évolution respective du montant de C3S affecté au BAPSA et de la subvention d'équilibre budgétaire entre 1997 et 2004**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001		2002	2003	2004	
<b>C3S affectée au BAPSA</b>	0	0	150	205,81	278,98 (LFI)	514,06 (LFR)	520	650	775	
<b>Part du produit de C3S affectée au BAPSA rapportée au produit total de C3S (en %)</b>	0	0	6,15 %	9,12 %	11,1 %	20,45 %	22,34 %	36,3 %	25,8 %	
<b>Subvention d'équilibre du budget général</b>	1.109,7	1.190	1.204,8	539,1	823,7		270,2 (LFI)	560,2 (LFR)	522,7	0

## II. LA PROFONDE MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES TAXES AFFECTÉES AU BAPSA EN 2004

### A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES DROITS SUR LES TABACS AFFECTÉS AU RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE DES NON-SALARIÉS AGRICOLES

Le **I** du présent article modifie le taux de la taxe sur les tabacs fabriqués définie à l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts.

Cet article dispose, dans sa rédaction actuelle, qu'il est institué, au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, une **taxe de 0,74 % sur les tabacs fabriqués**. Cette taxe est perçue en addition à la taxe sur la valeur ajoutée sur les produits fabriqués à l'intérieur et sur les produits importés, qui font l'objet d'une acquisition intracommunautaire. Elle est assise et perçue sous les mêmes règles, les mêmes garanties et les mêmes sanctions que cette dernière.

#### **Principales caractéristiques de la taxe sur les tabacs fabriqués défini à l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts**

L'article 85 de la loi de finances pour 1964, codifié à l'actuel article 1609 *unvicies* du code général des impôts, a substitué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1964, à la taxe sur les tabacs en feuilles perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles en application de l'ordonnance du 26 mai 1945, une taxe de 2 % sur les tabacs fabriqués, assise et perçue dans les mêmes conditions que la TVA. Le produit de cette taxe est affecté au BAPSA.

Les produits imposables sont tous les tabacs fabriqués, importés ou qui font l'objet d'une acquisition intracommunautaire en France continentale et en Corse : cigarettes, cigares ou cigarillos, tabacs à fumer, à priser, etc.

La base d'imposition de cette taxe est constituée par le prix de vente au détail hors TVA et hors BAPSA.

A compter du 1<sup>er</sup> février 1970, le taux de la taxe a été fixé à 2,75 % par l'article 9 de la loi de finances pour 1970 (n° 69-1161 du 24 décembre 1969) qui précise que la TVA et les cotisations perçues dans les mêmes conditions que celle-ci s'appliquent à des bases hors taxe. Ce taux a été ramené à 0,80 % par l'article 16 de la loi n° 76-448 du 24 mai 1976. Depuis 1979, la taxe était donc perçue au taux de 0,80 % sur une base comprenant la taxe spéciale elle-même mais non la TVA.

Les taux successifs de la taxe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1990 ont été les suivants :

- 0,781 % du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 décembre 1990 ;
- 0,762 % du 1<sup>er</sup> janvier 1991 au 17 janvier 1993 ;
- 0,74 % à compter du 18 janvier 1993.

Afin de calculer le taux de la taxe « BAPSA » à appliquer au prix de vente au détail des produits, on utilise un taux de conversion, qui est actuellement de 83 %. Dès lors le montant de la taxe BAPSA exigible se calcule de la manière suivante :

Taxe BAPSA exigible = prix de vente au détail × taux de conversion × taux de taxe BAPSA fixé par le Code général des impôts.

La taxe BAPSA exigible s'élève donc actuellement à 0,6142 % du prix de vente au détail.

En revanche, la base de la taxe sur les tabacs fabriqués est demeurée inchangée.

Cette taxe est perçue par la douane à l'importation et par la direction générale des impôts dans tous les autres cas.

Le **II** du présent article propose d'augmenter le taux de cette taxe de 0,74 % à 3,17 %, soit une augmentation de 2,43 points. Dès lors, **d'après les évaluations de recettes figurant dans le projet de budget annexe des prestations sociales pour 2004, le produit de cette taxe passerait de 82,32 millions d'euros en 2003 à 382,55 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de plus de 300 millions d'euros (+ 364,72 %).**

Du traditionnel statut de « micro-taxe » affectée au BAPSA, la taxe sur les tabacs fabriqués passerait au statut de ressource fiscale importante du BAPSA, au même titre que la C3S et que le nouveau prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs, institué par l'article 24 du présent projet de loi de finances.

En effet, d'après les dispositions de cet article, sur les sommes à percevoir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, une fraction de 50,16 % est affectée au BAPSA. L'évaluation des recettes figurant dans le projet de BAPSA pour 2004 fait ainsi état d'une affectation de 4.815 millions d'euros au titre du nouveau prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs.

**Au total, les recettes issues des droits sur les tabacs (taxe sur les tabacs fabriqués et prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs fabriqués) représenteront donc pour le BAPSA en 2004 près de 5,2 milliards d'euros, soit près de 35 % du total des recettes du budget annexe.**

**B. LA SUPPRESSION DE DEUX RECETTES FISCALES TRADITIONNELLEMENT AFFECTÉES AU BAPSA**

Le **III** du présent article vise à abroger les articles 1609 *septdecies* et 1615 *bis* du code général des impôts.

**1. La suppression de l'affectation d'une part du produit de la TVA au BAPSA**

L'article 1609 *septdecies* du code général des impôts dispose qu'il est institué au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles une cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de la taxe sur la valeur ajoutée fixés aux articles 278 à 281 *nonies* et 297 du même code.

Le **III** du présent article visant à abroger l'article 1609 *septdecies* du code général des impôts, désormais le budget annexe des prestations sociales agricoles, et plus généralement le régime de protection sociale des non-salariés agricoles, ne sera plus bénéficiaire d'une part du produit de la TVA.

En 2003, le montant de cette recette affectée au BAPSA avait été fixé par la loi de finances initiale pour 2003 à 4,463 milliards d'euros, hors restitutions, soit un montant représentant 95 % du produit de l'ensemble des taxes affectées au BAPSA et 35 % de l'ensemble des recettes affectées au BAPSA.

**La part de TVA jusqu'ici affectée au BAPSA sera, à l'avenir, intégralement réaffectée au budget général.**

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, visant à abroger le 10° de l'article 1697 du code général des impôts qui aligne les modalités de recouvrement de la cotisation au profit du BAPSA incluse dans la TVA sur celles relatives à cette taxe. Devenu sans objet en raison de l'abrogation de l'article 1609 *septdecies* du code général des impôts par le présent article, ces dispositions ont vocation à être abrogées.

**Evolution des recettes de TVA, nettes de restitutions, affectées au BAPSA depuis 2000 en loi de finances initiale**

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003	2004
4.004,5	4.205,3	4.454	4.463	0

## **2. La suppression du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools affecté au BAPSA**

L'article 1615 *bis* du code général des impôts dispose qu'il est effectué au profit du BAPSA un prélèvement de 16 euros par hectolitre d'alcool sur le produit du droit de consommation sur les alcools perçu dans les départements métropolitains.

L'abrogation de cet article par le **III** du présent article a pour conséquence la suppression de l'affectation de ce prélèvement au BAPSA dès 2004.

En 2003, la recette affectée au BAPSA au titre de ce prélèvement s'était établie à 18,9 millions d'euros.

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

#### ***A. SUR LA FIXATION DU MONTANT DE C3S AFFECTÉ AU BAPSA***

Le régime juridique de l'affectation d'une partie du produit de la C3S au BAPSA s'est amélioré grâce à la modification de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale qui mentionne désormais explicitement le régime de protection sociale des exploitants agricoles comme affectataire direct de la C3S, ce qui permet de donner un caractère pérenne à cette affectation.

**La procédure suivie de fixation du montant de C3S chaque année en loi de finances a permis d'assainir les conditions du prélèvement désormais traditionnel sur le produit de la C3S au profit du BAPSA.**

Il convient toutefois de souligner que le prélèvement croissant sur le produit de la C3S au profit du BAPSA a eu pour conséquence de détourner des régimes des commerçants et des artisans ainsi que du FSV et du FRR, une partie des sommes qui leur sont normalement dues au titre de la C3S.

**Le solde de C3S après attribution aux régimes des non-salariés non-agricoles est en effet affecté au FSV au cours de l'exercice suivant, une fois déduites les éventuelles affectations de C3S au BAPSA.** Cette fraction de C3S versée au BAPSA dans le cadre des lois de finances n'a cessé de progresser ces dernières années.

**Le compte emploi -ressources de la C3S entre 2001 et 2004**

(en millions d'euros)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>D%</b>	<b>2003</b>	<b>D%</b>	<b>2004</b>	<b>D%</b>
<b>EMPLOIS</b>	<b>2.513,9</b>	<b>2.328,0</b>	<b>- 7,4 %</b>	<b>1.790,0</b>	<b>- 23,11 %</b>	<b>3.001,5</b>	<b>67,7 %</b>
<b>Affectation de la CSSS</b>							
<i>CANAM</i>	598,4	703,5	17,6 %	909,4	29,3 %	1.328,0	46,0 %
<i>CANCAVA</i>	476,5	321,5	- 32,5 %	259,8	- 19,2 %	312,0	20,1 %
<i>ORGANIC</i>	818,4	730,6	- 10,7 %	- 81,0	- 998,0 %	532,0	756,8 %
<i>CBREBTP</i>	43,2	40,0	- 7,4 %	39,4	- 1,5 %	42,0	6,6 %
<i>BAPSA</i>	567,4	520,0	- 8,4 %	650,0	25,0 %	775,0	19,2 %
<b>Gestion administrative</b>	9,7	12,4	27,8 %	12,4	-	12,5	0,8 %
<b>Autres charges</b>	0,3	-	-	-	-	-	-
<b>RESSOURCES</b>	<b>3.080,6</b>	<b>3.249,5</b>	<b>5,5 %</b>	<b>3.294,0</b>	<b>1,37 %</b>	<b>3.382,0</b>	<b>2,7 %</b>
Contributions	3.043,6	3.220,7	5,8 %	3.269,0	1,50 %	3.357,0	2,7 %
Produits financiers	37,0	28,8	- 22,2 %	25,0	- 13,19 %	25,0	-
<b>RESULTAT</b>	<b>566,6</b>	<b>921,5</b>	<b>62,6 %</b>	<b>1.504,0</b>	<b>63,21 %</b>	<b>380,5</b>	<b>- 74,7 %</b>
<b>Transfert vers le FSV</b>	551,4	566,6	2,76 %	921,5	62,63 %	1.504,0	<b>63,21 %</b>

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

**B. SUR LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES TAXES AFFECTÉES AU BAPSA**

**1. Le fondement juridique contestable de la suppression de l'affectation de TVA au BAPSA**

Le rapport<sup>1</sup> sur les conditions générales de l'équilibre financier du projet de loi de finances pour 2004 de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, précise que « *le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « compte tenu de la perspective de réforme du BAPSA conduisant à la création d'un établissement public national à caractère administratif, il n'était pas envisageable d'affecter une recette de l'Etat à un établissement public ».* Telle aurait été la raison de la suppression de l'affectation d'une part du produit de la TVA au BAPSA dès 2004, et, par conséquent, au futur Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

<sup>1</sup> Rapport général, n° 1110, tome 2, projet de loi de finances pour 2004, conditions générales de l'équilibre financier.

Votre rapporteur général s'interroge toutefois sur la validité de cette argumentation juridique. En effet, d'après la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1999 sur la loi de finances pour 2000<sup>1</sup>, « *l'affectation de contributions de nature fiscale à un établissement public n'est contraire à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle* ». En outre, s'agissant d'une recette de l'Etat, cette affectation ne peut être faite que dans une loi de finances, conformément à l'article 36, dès aujourd'hui applicable, de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

En droit, une part du produit de la TVA aurait donc pu être affectée au nouveau fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

La TVA constituait pour le BAPSA une recette stable, à évolution régulière. La suppression de l'affectation de cette recette au nouveau fonds de financement pourrait fragiliser le financement du nouvel établissement public.

## **2. Un recours massif aux droits sur les tabacs qui pourrait se révéler problématique**

### *a) Un rendement aléatoire, à terme dégressif ?*

A compter de 2004, les sources de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles et du futur Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, appelé à se substituer définitivement au BAPSA au 1<sup>er</sup> janvier 2005, connaissent une profonde évolution. La principale caractéristique de cette évolution consiste dans l'affectation massive au régime de protection sociale des non-salariés agricoles de recettes issues des droits sur les tabacs.

A ce titre, il convient de distinguer **deux recettes différentes** :

- la **taxe sur les tabacs fabriqués**, définie à l'article 1609 *unviciés* du code général des impôts et dont le relèvement du taux de 0,74 % à 3,17 % fait l'objet du présent article ;

- le **prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs** mentionné à l'article 575 du code général des impôts et dont l'affectation au BAPSA et au futur Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles fait l'objet des **dispositions de l'article 24 du présent projet de loi de finances** selon lesquelles sur les sommes à percevoir à

---

<sup>1</sup> DC 99-424 du 29 décembre 1999.

compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts, une fraction égale à 50,16 % est affectée au BAPSA et une fraction égale à 0,31 % est affectée au Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

D'après l'évaluation des recettes du budget annexe des prestations sociales agricoles contenue dans le présent projet de loi de finances, la taxe sur les tabacs fabriqués visée à l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts devrait rapporter, en 2004, 382 millions d'euros, contre 82,32 millions d'euros en 2003, tandis que le nouveau prélèvement institué sur le droit de consommation sur les tabacs au profit du BAPSA devrait rapporter, en 2004, 4.815 millions d'euros, soit un total de près de 5,2 milliards d'euros affectés au BAPSA au titre des taxes diverses sur les tabacs.

Toutefois, **le rendement de ces deux taxes pourrait à terme se révéler aléatoire, voire dégressif**, pour plusieurs raisons, parmi lesquelles notamment la **baisse de la consommation de tabac**, objectif de santé publique explicitement associé à la hausse de la fiscalité sur les tabacs, et le **développement d'un marché parallèle des cigarettes** (détournement des sources d'approvisionnement légales au profit de la contrebande ou achat légal de cigarettes dans les pays européens frontaliers de la France).

(1) Un rendement des droits de consommation sur les tabacs revu à la baisse en 2003

La commission des comptes de la sécurité sociale annonçait, dans son rapport de septembre 2003, que la **prévision des droits de consommation sur les tabacs** était **revue à la baisse en 2003**. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 avait en effet prévu une hausse de la fiscalité sur les tabacs qui devait se traduire par une forte augmentation des prix de vente des cigarettes et une majoration des droits de consommation sur les tabacs. La prévision de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 s'agissant du produit de la recette tabac s'élevait ainsi à 9.600 millions d'euros contre 8.751 millions d'euros en 2002. **Cette prévision pour 2003 a été revue à la baisse de 800 millions d'euros** et devrait atteindre 8.845 millions d'euros seulement.

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, cette révision à la baisse s'explique par :

- **une hausse du prix des cigarettes inférieure à ce qui était prévu**, ce qui a réduit le supplément de recette attendue. La prévision pour 2003 reposait en effet sur une hausse du prix des cigarettes de l'ordre de 17 %, elle ne serait que de 11 % en réalité ;

- **un volume de cigarettes consommées plus faible que prévu en 2003** : traditionnellement, on considère qu'une hausse du prix du tabac de x % entraîne une baisse médiane de la consommation de tabac de 0,3x % au bout d'un an<sup>1</sup>, soit une élasticité prix de la consommation de tabac de - 0,3. Or, on constate sur les mois connus de l'année 2003 une élasticité plus forte : celle-ci devrait avoisiner - 0,8 pour l'année 2003. Cette baisse de volume aurait pu être plus importante si la revalorisation des prix avait été aussi forte qu'attendue, soit + 17 %.

Afin de renchérir à nouveau le prix des cigarettes et conformément aux orientations du plan de lutte contre le cancer, **une nouvelle hausse de la fiscalité du tabac a été décidée en juillet 2003 dans le cadre du vote de la loi visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes<sup>2</sup>** dont une disposition prévoit le relèvement du taux normal du droit de consommation sur les tabac de 58,99 % à 62 % et l'augmentation du minimum de perception de 106 à 108 euros.

**Ces mesures ont été appliquées dans le courant du mois d'octobre 2003. D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, elles devraient avoir très peu d'incidence sur la recette de l'année 2003, les premiers effets n'apparaissant que sur la recette du mois de décembre 2003** correspondant aux ventes d'octobre 2003 (la recette est rattachée à l'exercice lors de sa mise en recouvrement qui intervient avec deux mois de retard sur les ventes aux consommateurs).

**Evolution du prix du paquet de cigarettes et de la fiscalité du tabac depuis janvier 2002**

Année	Prix de vente du paquet standard de cigarettes en euros	Augmentation moyenne du prix de vente en %	Montant des taxes perçues par paquet, en euros	Augmentation des taxes perçues en %	Taux fiscal par paquet sur le prix de vente
Janvier 2002	3,60	7 %	2,74	7 %	76 %
Janvier 2003	3,90	8,3 %	2,96	8 %	76 %
Octobre 2003	4,60	18 %	3,63	22,6 %	79 %
Prévision possible janvier 2004*	5,50 à 5,65	19,6 à 22,8 %	> 4,46	> 23 %	> 81 %

\* en considérant que la hausse du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués sera entièrement répercutée par les fabricants sur le prix de vente au détail

<sup>1</sup> Selon un modèle économétrique de l'INSEE mesurant l'élasticité de la consommation de tabac par rapport à son prix (INSEE première n° 551 / octobre 1997).

<sup>2</sup> Loi n° 2003-715 du 31 juillet 2003.

Les hausses successives de la fiscalité du tabac concentrées sur un laps de temps aussi court pourraient donc avoir pour conséquence un rendement dégressif de cet impôt et compromettre, à terme, l'équilibre financier du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

Il convient toutefois de souligner que **le rendement attendu pour 2004 du droit de consommation sur les tabacs, fixé à 9,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 800 millions d'euros par rapport au produit de ce droit en 2003, a été calculé sur la base d'une hypothèse d'élasticité prix de la consommation de tabac de - 0,7**. Comparée à l'élasticité de - 0,8 pour l'année 2003 figurant dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, l'hypothèse d'élasticité pour 2004 semble somme toute prudente, dans la mesure notamment où l'effet de détournement du trafic vers le marché transfrontalier n'a pas vocation à être linéaire entre 2003 et 2004 : la captation de cette clientèle « transfrontalière » est a priori acquise pour 2004 mais le volume de cette clientèle ne devrait pas s'amplifier entre 2003 et 2004 et ainsi ne pas accentuer encore la baisse de la consommation liée à ce détournement de trafic.

On peut en conclure que **les prévisions de rendement pour 2004 du droit de consommation sur les tabacs sont plus réalistes qu'elles ne l'avaient été pour 2003**.

#### **Caractéristiques du droit de consommation sur les tabacs et évolution récente de son taux**

Le droit de consommation est une accise frappant les tabacs manufacturés.

- Le taux du droit de consommation sur les cigarettes comporte une part spécifique par unité de produit et une part proportionnelle au prix de vente au détail. Il ne peut être inférieur à un minimum de perception fixé pour 1000 unités.

Afin de déterminer le montant de la part spécifique et le taux de la part proportionnelle, on prend comme référence les cigarettes de la classe de prix la plus demandée, soit à l'heure actuelle la Marlboro, vendue à 4,60 euros.

**Le montant du droit de consommation qui est applicable aux cigarettes vendues à 4,60 euros est déterminé globalement en appliquant le seul taux normal du droit, actuellement de 62 %, à leur prix de vente au détail.**

Pour les cigarettes qui ne sont pas vendues à 4,60 euros le paquet de 20 cigarettes, le droit de consommation se compose d'une part spécifique égale à 5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, soit actuellement 0,18 euros pour 20 cigarettes, et d'une part proportionnelle égale à 58,05 %. Le taux réel de taxation d'un paquet vendu à 4,10 euros est ainsi de 62,43 %.

Par ailleurs, le montant total du droit de consommation (part proportionnelle + part spécifique) ne peut être inférieur à un minimum de perception actuellement fixé à 108 euros pour 1.000 unités.

- Le droit de consommation applicable aux autres produits (cigares, tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, autres tabacs à fumer, tabacs à priser, tabacs à mâcher) est uniquement proportionnel au prix de vente au détail. Des minima de perception fixés par 1.000 unités ou 1.000 grammes sont également applicables aux cigares, aux tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes et aux autres tabacs à fumer.

• La loi n° 2003-75 du 31 juillet 2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes a porté le taux normal de perception pour les cigarettes de 58,99 % à 62 % et le minimum de perception de 106 euros à 108 euros. Les taux et les minima de perception concernant les autres produits n'ont en revanche pas été relevés.

• **L'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004** complète la loi précitée du 31 juillet 2003 :

- **il modifie les taux normaux** comme suit :

Groupes de produits	Taux normal actuel en %	Taux normal proposé en %
Cigarettes	62	62
Cigares	20	25
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	51,69	56
Autres tabacs à fumer	47,43	49,85
Tabacs à priser	40,89	43
Tabacs à mâcher	28,16	29,6

- **il porte le minimum de perception pour les cigarettes de 108 euros à 128 euros ;**

- il porte les minima de perception de 56 euros à 68 euros pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, de 45 euros à 60 euros pour les autres tabacs à fumer et de 55 euros à 89 euros pour les cigares.

(2) Un rendement issu de l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués soumis à aléas

Le présent article prévoit une augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués.

**Dans un premier temps, la question de la nécessité de recourir au relèvement du taux de cette taxe se pose.**

En effet, dans la mesure où le BAPSA est bénéficiaire en 2004 d'un prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs à hauteur de 4.815 millions d'euros, pourquoi n'avoir pas décidé d'affecter un prélèvement total de 5.115 millions d'euros sur le droit de consommation sur les tabacs, ce qui aurait permis d'éviter le relèvement du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués affectée au BAPSA, relèvement dont le produit attendu s'élève en effet à quelques 300 millions d'euros en 2004 ?

Plusieurs raisons peuvent être évoquées à ce sujet. Tout d'abord, le gouvernement a fait le choix d'une affectation de l'intégralité du surplus de recettes attendues en 2004 issues du droit de consommation sur les tabacs, soit 800 millions d'euros, à l'assurance maladie. En outre, et compte tenu de la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs définie à l'article 24 du présent projet de loi de finances, il apparaît que l'équilibre du budget général

pourrait être compromis si l'on décidait d'affecter une fraction plus importante de ce droit au BAPSA, au détriment de la part affectée au budget général. Telles sont, en tout état de cause, les explications fournies à votre rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les raisons ayant motivé le recours à une augmentation du taux de la taxe « BAPSA » sur les tabacs fabriqués.

**Dans un deuxième temps, il convient de s'interroger sur les hypothèses ayant présidé à l'évaluation du rendement attendu du relèvement du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués, affectée au BAPSA, estimée à 300,23 millions d'euros en 2004.**

En effet, lors de l'examen de cet article par l'Assemblée nationale, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué que le rendement attendu du relèvement du taux de cette taxe, soit plus de 300 millions d'euros, était indispensable à l'équilibre du BAPSA, en reconnaissant cependant la possibilité d'un rendement dégressif, à terme, de l'impôt. Il a toutefois ajouté : *« cela étant, les fabricants ne vont peut-être pas répercuter toute la hausse de la fiscalité sur les prix. (...) nous avons déjà fait un effort pour les buralistes, et nous resterons très attentifs à la situation de ces auxiliaires de l'Etat qui jouent un rôle de proximité très important »*.

Le relèvement du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués n'implique pas en effet, de façon mécanique, une augmentation des prix du tabac à la consommation, les fabricants pouvant décider de « rogner » un peu sur leurs marges pour ne pas faire exploser le prix de vente des cigarettes<sup>1</sup>. Toutefois, si tel était le cas, il faudrait sans doute s'attendre à une moindre recette totale issue de l'ensemble des droits sur les tabacs.

**Dans l'hypothèse d'une faible répercussion voire d'une absence de répercussion sur le prix de vente au détail du relèvement de la taxe « BAPSA », deux facteurs jouent en sens inverse :**

- d'une part, l'absence d'augmentation du prix du paquet de cigarettes, par le biais d'une intégration du relèvement du taux de la taxe dans les marges des fabricants, permettra de stabiliser le niveau de la consommation ;

---

<sup>1</sup> Actuellement, sur le prix de vente d'un paquet de cigarettes standard, soit 4,60 euros, la taxe BAPSA sur les tabacs fabriqués rapporte 0,03 euro, soit 0,65 % du prix de vente au détail. L'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués pourrait porter ce montant à 0,1452 euros, soit 2,57 % du prix de vente au détail en considérant que le prix du paquet standard passerait à environ 5,65 euros.

- d'autre part, la base d'imposition du taux de la taxe « BAPSA » étant constituée par le prix de vente au détail, l'absence d'augmentation du prix du paquet devrait réduire à due concurrence le rendement attendu de l'augmentation de ce taux, et mécaniquement celui attendu du droit de consommation sur les tabacs.

**Dans l'hypothèse inverse d'une répercussion totale du relèvement du taux de cette taxe sur le prix de vente au détail, les deux mêmes facteurs continuent de jouer en sens inverse : l'augmentation du prix de vente peut avoir une influence négative sur le niveau de la consommation et ainsi fragiliser le niveau des recettes issues des droits sur les tabacs, tandis que l'élargissement de la base taxable devrait permettre un rendement plus important de ces droits. Il est toutefois impossible de déterminer à l'avance lequel de ces facteurs aura le plus d'influence *in fine* sur le rendement de ces droits.**

Il convient toutefois de souligner que, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et conformément aux déclarations du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, **aucune hausse du prix de vente au détail n'est en fait anticipée par le gouvernement suite à l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués affectée au BAPSA au 1<sup>er</sup> janvier 2004.** Si bien que, *in fine*, l'impact de cette hausse sur le rendement de la taxe en 2004 demeure incertain.

**Votre rapporteur général est conscient du besoin impérieux de trouver des sources de financement au budget annexe des prestations sociales agricoles. Toutefois, il estime que le recours massif aux droits sur les tabacs, dans leur ensemble, pourrait fragiliser les sources de financement du régime de protection sociale des agriculteurs.**

*b) La question de la conformité de la taxe sur les tabacs fabriqués à la législation communautaire*

Comme indiqué précédemment, la taxe sur les tabacs fabriqués institué par l'article 1609 *unvicies* du code général des impôts au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles, est perçue en addition à la taxe sur la valeur ajoutée sur les produits fabriqués à l'intérieur et sur les produits importés, qui font l'objet d'une acquisition intracommunautaire. Les produits imposables sont donc tous les tabacs fabriqués, importés ou qui font l'objet d'une acquisition intracommunautaire en France continentale et en Corse.

Cette taxe, dont le rendement était minime jusqu'en 2003 (82,32 millions d'euros attendus en 2003), devrait voir son rendement augmenter de plus de 300 millions d'euros en 2004.

**La question de la conformité de cette taxe au droit communautaire se pose.**

En effet, l'article 3 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accise, applicable aux huiles minérales, à l'alcool et aux boissons alcooliques ainsi qu'aux tabacs manufacturés, dispose que les produits précités « *peuvent faire l'objet d'autres impositions indirectes poursuivant des finalités spécifiques, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation applicables pour les besoins des accises ou de la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt* ».

Il importe dès lors de savoir si la taxe sur les tabacs fabriqués affectée au BAPSA poursuit bien une *finalité spécifique*.

La jurisprudence communautaire permet d'éclairer cette question.

En effet, selon les conclusions de l'avocat général dans l'affaire « *Evangelischer Krankenhausverein Wien* »<sup>1</sup>, « *peuvent être qualifiées d'impôts indirects ayant des finalités spécifiques toutes les taxes qui **poursuivent des objectifs différents de celui de répondre aux exigences générales des dépenses publiques et qui ne sont pas contraires aux objectifs communautaires**. Selon ce critère, relèvent, par exemple, de cette catégorie les taxes ayant pour but de protéger l'environnement et la santé publique, de même que celles destinées à promouvoir le tourisme, le sport, la culture et les spectacles* ».

On peut dès lors s'interroger sur la pertinence de la notion de finalité spécifique au regard de la taxe « BAPSA ». L'affectation de cette taxe à un budget annexe, fût-il des **prestations sociales** agricoles, donne *de facto* à celle-ci une finalité budgétaire, répondant par là-même à des exigences de dépenses publiques.

En revanche, on pourrait faire valoir que cette taxe poursuit bien une finalité spécifique de protection de la santé publique, si cette hausse se répercutait dans les prix et entraînait ainsi une diminution de la consommation du tabac.

Toutefois, il faut souligner que les hypothèses de rendement de la taxe « BAPSA » pour 2004 retenues par le gouvernement reposent notamment sur l'absence de prise en compte d'une hausse du prix de vente au détail suite au relèvement du taux de cette taxe.

---

<sup>1</sup> Affaire C-437/97, conclusions de l'avocat général M. Antonio Saggio présentées le 1<sup>er</sup> juillet 1999, arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en date du 9 mars 2000.

Dès lors, on pourrait arguer du fait qu'aucune finalité de santé publique n'est sous-jacente à l'augmentation du taux de cette taxe et à son affectation au BAPSA, puisque le gouvernement n'en attend vraisemblablement aucun impact sur le niveau de la consommation de tabac.

En outre, il semble que l'objectif principal de cette taxe soit de nature budgétaire, au regard des arguments développés tant par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, que par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, qui déclarait lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, le lundi 20 octobre 2003, que ne pas voter la hausse de cette taxe « *serait mettre le budget en difficulté* ».

La conformité de la taxe « BAPSA » au regard du droit communautaire peut être ainsi être contestée, sans qu'il soit possible aujourd'hui de présager de la décision de la Cour de justice des communautés européennes à cet égard.

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

## ARTICLE 26

### **Transfert à l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) de la gestion de certaines aides à la recherche et à l'innovation industrielles**

**Commentaire : l'ANVAR se voit confier l'exécution de dépenses, engagées auparavant par les services du ministère de l'industrie, en plus de celles qu'elle assumait déjà. Il s'agit de crédits consacrés, respectivement, à la recherche industrielle et à l'innovation dans leur ensemble, aux activités concernant plus particulièrement les technologies pétrolières et gazières, et, enfin à la diffusion des techniques. Les moyens correspondants sont regroupés en un seul chapitre.**

#### **I. LA RAISON D'ÊTRE DU PRÉSENT ARTICLE**

On peut s'étonner de la présentation, dans la première partie du projet de loi de finances, de dispositions qui tendent, essentiellement, à rationaliser le régime des aides à la recherche et à l'innovation distribuées par les services du ministère délégué à l'industrie.

Il appartiendrait, a priori, plutôt au rapporteur spécial de ces crédits de commenter de telles mesures, et leurs conséquences sur la nomenclature budgétaire concernée, de façon détaillée.

Outre l'affichage de la mise en œuvre des intentions du « plan innovation » du gouvernement, tendant à faire de l'ANVAR un « animateur de réseau » des aides à l'innovation en faveur des PME-PMI, le présent article a cependant une portée juridique. En effet, l'ANVAR devenant gestionnaire de dossiers initialisés par les services du ministère de l'industrie, le transfert des droits et obligations afférents à la distribution des aides correspondantes nécessitait une mesure législative.

L'Agence se voit ainsi conférer le droit au remboursement des avances consenties, qui ne seront plus versées au budget de l'Etat, et celui de récupérer des subventions attribuées sous des conditions qui ne seraient plus respectées. Elle exercera les prérogatives relatives au contrôle de la bonne exécution de leurs obligations par les bénéficiaires des aides octroyées.

## II. UN DISPOSITIF OPPORTUN

### A. LES MÉRITES DE L'ANVAR

#### 1. Des missions orientées vers la facilitation de la croissance par la recherche et l'innovation

Créée par la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967, l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche (ANVAR) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté, en tant que tel, de l'autonomie financière.

L'agence a pour mission :

- de soutenir le développement industriel et la croissance par l'innovation et de contribuer à la mise en valeur des résultats de la recherche scientifique et technique, principalement auprès des PME ;

- de mobiliser les financements nécessaires à la croissance des entreprises, en complément de ses propres moyens (auprès de l'union européenne, des collectivités territoriales), notamment par l'apport de son expertise (recherche de fonds propres, évaluation de projets, mises en relation avec des partenaires).

#### 2. Des moyens, qui ne se suffisent pas à eux-mêmes, utilisés localement

Pour réaliser ces objectifs, l'ANVAR a distribué, en 2002, 4.227 aides d'un montant global de 300 millions d'euros.

L'établissement s'efforce d'utiliser ses moyens :

- de façon coordonnée, en tenant compte des autres interventions qui vont dans le même sens (l'ANVAR facilite la participation des PME françaises au sixième PCRD<sup>1</sup>, les aide à trouver des partenaires pour la réalisation de leurs projets, notamment dans le cadre d'Eurêka<sup>2</sup>, participe aux réseaux thématiques nationaux de recherche...)

- au plus près du terrain, par l'intermédiaire de ses 25 délégations régionales ;

---

<sup>1</sup> Programme cadre européen de recherche et de développement.

<sup>2</sup> Initiative européenne de coopérations entre entreprises aidées financièrement par les Etats.

- en augmentant l'effet de levier de ses propres financements par la mobilisation d'autres ressources (fonds d'investissements, bourses, crédits européens, collectivités locales, etc.).

### 3. Des actions diversifiées et efficaces

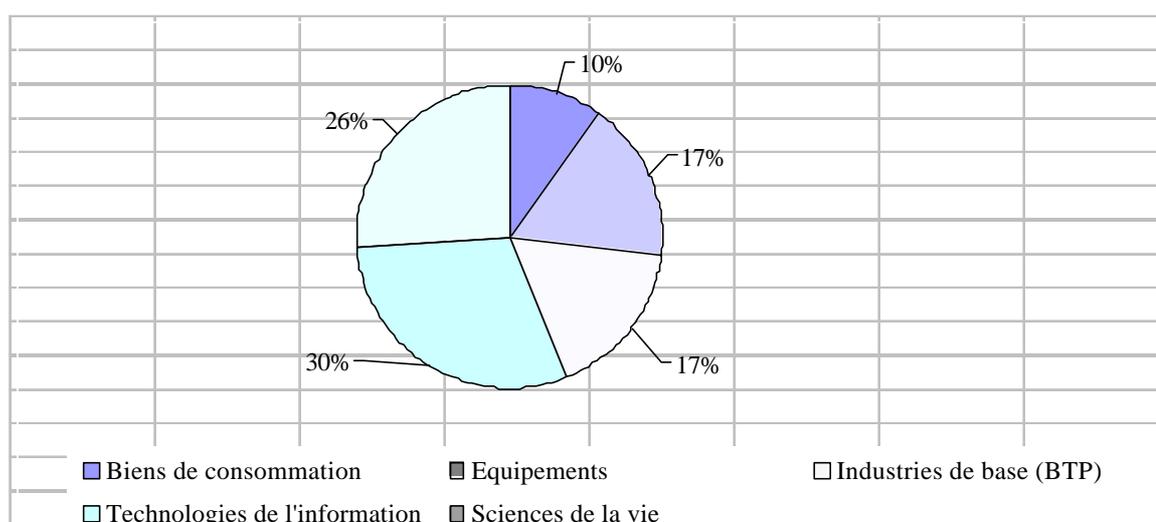
Les modes d'intervention de l'ANVAR se sont diversifiés puisque celle-ci, à côté de ses avances remboursables, accorde aussi des aides en fonds propres aux jeunes entreprises sous la forme de bons de souscription d'actions (BSA).

Priorité ayant été donnée à la création d'entreprises (environ 40 % des aides), l'agence est la cheville ouvrière de l'organisation du concours national de création d'entreprises de technologies innovantes et développe des partenariats avec les incubateurs et les fonds d'amorçage. Elle facilite le financement des activités des PME éligibles par les FCPI (Fonds commun de placement dans l'innovation).

L'ANVAR multiplie ainsi les partenariats et les conventions (y compris avec des universités et des collectivités locales).

Ses capacités, renforcées, d'expertises sont susceptibles d'aider à la réalisation de projets dans leurs différentes phases et dans les secteurs les plus variés.

Répartition sectorielle 2002 en nombre d'aides accordées



L'efficacité de l'agence est avérée, comme en témoignent :

- le nombre, de plus en plus important, d'actions qui lui sont déléguées par des tiers (études de projets, aides au recrutement...), pour un montant de 56 millions d'euros en 2002 (37,7 millions d'euros au 31 juillet 2003) ;

- le maintien de son soutien à la naissance de jeunes entreprises innovantes lorsque, comme en 2001 et 2002, les autres financements publics ne parviennent pas à compenser le désengagement des investisseurs privés spécialisés en capital risque (-50 % en 2001, - 20 % au premier semestre 2002).

## **B. UNE CONCENTRATION DE MOYENS BIENVENUE MAIS INCOMPLÈTE**

### **1. Un regroupement utile de crédits**

Sont regroupés au sein du chapitre 66-02 «*Recherche industrielle innovation et compétitivité des entreprises*» du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, outre les crédits habituels de l'ANVAR (actions en faveur de l'innovation et subventions d'équipement), d'autres moyens, dont la gestion est désormais confiée également à l'agence.

Il s'agit de dépenses, figurant dans trois nouveaux articles de ce chapitre, qui concernent :

- la compétitivité des entreprises (article 30) ;
- la diffusion des techniques (article 40) ;
- la recherche sur les technologies pétrolières et gazières (article 50).

Ces créations d'articles nouveaux s'effectuent par transfert de crédits en provenance de lignes budgétaires anciennes qui se trouvent donc supprimées.

### CORRESPONDANCE DES NOMENCLATURES 2003 ET 2004

Ligne budgétaire d'origine (loi de finances 2003)	Chapitre 66-02* – recherche industrielle innovation et compétitivité des entreprises (loi de finances (2004)
Chapitre 66-01 article 80 : développement de la recherche industrielle et innovation	<u>article 30*</u> : fonds de compétitivité des entreprises
Chapitre 64-92 (développement régional des PMI) article 20 : Diffusion des techniques - Recherche.	<u>article 40</u> : Diffusion des techniques - Recherche
Chapitre 62-92 (actions dans les domaines de l'énergie et des matières premières) article 30 : Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières	<u>article 50</u> : Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières

\* libellés modifiés

Le regroupement de crédits ainsi opéré est opportun dans la mesure où :

- il améliore la lisibilité du budget du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie en ce qui concerne les crédits de l'industrie ;
- il confie la gestion des crédits correspondants à un organisme efficace, proche du terrain ;
- il traduit ainsi les intentions exprimées par le gouvernement dans le « plan innovation », d'une part, dans « l'Acte II de la décentralisation », d'autre part.

Présenté, en conseil des ministres, le 11 décembre 2002, le « Plan Innovation », commun aux ministères délégués respectivement à l'industrie, et à la recherche et aux nouvelles technologies, prévoyait en effet une « mise en cohérence sur le plan local » des aides à l'innovation, sous l'égide de l'ANVAR, en faveur des collectivités.

Dans chaque région pourraient être mis en place une instance régionale d'orientation et un fonds de l'innovation, dont les aides seraient instruites et gérées par l'ANVAR pour le compte des collectivités intéressées.

Le fait que l'agence demeure un établissement **national** rendrait cohérent l'ensemble de ces pratiques en assurant la diffusion des meilleures d'entre elles sur tout le territoire.

Le présent article amorce la réalisation des objectifs de ce plan.

Il est prévu que le nouveau contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANVAR, qui entrera en vigueur en 2004, tienne compte des nouvelles missions ainsi confiées à l'agence.

Ce développement, avec l'aide de l'ANVAR, des interventions des régions en faveur de l'innovation s'inscrit dans la perspective ouverte par « l'Acte II » de la décentralisation et par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Le rôle des régions en matière de coordination des interventions économiques locales doit être renforcé et certains des moyens financiers que l'Etat y consacre leur être transférés, notamment dans le cadre des contrats de plan.

Les actions de l'Etat seront, en conséquence, davantage déconcentrées. Le transfert à l'ANVAR et à ses délégations régionales de la responsabilité de l'exécution des dépenses décrites plus haut, effectuées auparavant par les services des grandes directions du ministère de l'industrie, correspond à cette logique.

Le regroupement, au profit des délégations de l'ANVAR, de moyens auparavant mis en œuvre par deux directions du ministère de l'industrie<sup>1</sup> et la fusion en cours de ces dernières constituent indéniablement des mesures qui vont dans le bon sens.

## **2. Une réforme cependant partielle**

Une certaine dispersion des interventions des services déconcentrés de l'Etat en faveur du développement industriel des régions, à travers l'innovation et la recherche, n'en demeurera pas moins.

La Cour des comptes vient du reste de dresser un bilan mitigé de la déconcentration de certains services de l'Etat, dénonçant l'insuffisance de coopération interministérielle entre les services au niveau local, et l'absence de mise en commun des moyens entre les services.

Qu'en sera-t-il en ce qui concerne le soutien à l'innovation et à la recherche au niveau régional ?

Tous les crédits concernés, loin s'en faut, n'ont pas été transférés à l'ANVAR, notamment ceux des chapitres suivants des agrégats de l'industrie :

- chapitre 44-80 article 10 : actions d'accompagnement de la politique de l'innovation ;

---

<sup>1</sup> DGITIP (Direction générale des technologies de l'industrie, des technologies de l'information et de la Poste) et DARPMI (Direction de l'action régionale et de la PMI).

- chapitre 64-92 article 10 : actions de développement industriel régional en faveur des PMI (hors diffusion) ;
- chapitre 64-96 article 30 : reconversion des zones minières ;
- article 40 : industrialisation de la Lorraine.

Aux côtés des délégations de l'ANVAR, continueront, en outre, à œuvrer en même temps :

- les DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), pour le développement industriel et technologique des PMI<sup>1</sup> ;
- les directions régionales de la recherche et de la technologie ;
- d'innombrables organismes de transferts de technologie.

Le regroupement de crédits, au profit de l'ANVAR, opéré par le présent article recueille l'approbation de votre commission des finances. Il mérite d'autant plus d'être agréé qu'il accompagne d'autres réformes en cours (fusion de la DIGITIP et de la DARPMI) ou annoncées (transfert aux régions d'une partie des moyens des DRIRE) qui tendent à une rationalisation du soutien de l'Etat au développement industriel. Il reste cependant beaucoup à faire, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, pour parachever cette entreprise.

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

---

<sup>1</sup> Lors de son audition conjointe avec des magistrats de la Cour des comptes, devant votre commission des finances, au sujet des crédits de restructuration et de reconversion industrielles, le 6 mai 2003, Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, a cependant annoncé un prochain transfert de ces aides aux régions, dans le cadre de la décentralisation. Le compte rendu de cette audition, consacrée aux conclusions d'une étude réalisée par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances, en application de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, est reproduit, ainsi que l'étude susmentionnée, dans le rapport d'information de notre collègue Jean Clouet, « Les crédits de restructuration et de reconversion industrielles en question », n° 322 (2002-2003).

## ARTICLE 27

### **Majoration des tarifs de la taxe d'aviation civile**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'instituer une hausse des tarifs de la taxe d'aviation civile afin de tenir compte des nouveaux besoins du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).**

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

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Elle constitue une version « élargie » de la précédente taxe de sécurité et de sûreté (TSS) dont le produit était versé en totalité, depuis sa création en 1985 sous le nom de « taxe de sûreté », au budget annexe de l'aviation civile. La modification de la taxe résulte du fait que plusieurs décisions juridictionnelles, dont en particulier un arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, ont posé le principe selon lequel les services de sécurité-incendie-sauvetage sur les aéroports et les services de sûreté relevaient de l'intérêt général et ne pouvaient en conséquence être mis à la charge des usagers au moyen de redevances. La création de la taxe de l'aviation civile visait donc à prendre en charge les coûts des missions ainsi exclues de l'assiette des redevances.

Le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) a été mis en place par l'article 75 de la même loi de finances pour 1999 qui a créé la taxe de l'aviation civile et sa double affectation.

#### **A. LE RÉGIME DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE**

##### **1. L'assiette et les tarifs de la taxe**

La taxe de l'aviation civile est exigible pour chaque vol commercial<sup>1</sup>. Elle est assise sur le nombre de passagers et de tonnes de fret ou de courrier embarqués de France<sup>2</sup>, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur. Quelques exceptions existent au profit des personnels dont

---

<sup>1</sup> Les évacuations sanitaires d'urgence, les vols locaux n'impliquant pas de transport entre aérodromes différents et les vols effectués par une personne physique pour son propre compte ne sont pas considérés comme des vols commerciaux.

<sup>2</sup> A l'exception des anciens territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la collectivité départementale de Mayotte.

la présence à bord de l'aéronef est directement liée au vol (membres de l'équipage, agents de sûreté ou de police, accompagnateurs de fret), ainsi que pour les enfants âgés de moins de deux ans et pour les passagers en transit direct, et enfin, le fret ou le courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport, et repartant sur le même aéronef.

Le tarif de la taxe de l'aviation civile est demeuré inchangé du 1<sup>er</sup> janvier 1999, date de sa création, jusqu'à la loi de finances pour 2002. Il s'élève désormais à :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne ;
- 6,66 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,02 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

Les tarifs de la taxe de l'aviation civile ont été augmentés de 12,3 % dans la loi de finances pour 2002, augmentation qui avait été rendue nécessaire compte tenu de l'accélération du programme d'investissement en équipements de sûreté et de la diminution du trafic attendue suite aux attentats du 11 septembre 2001.

## **2. Les modalités de recouvrement de la taxe**

La taxe de l'aviation civile, à l'instar de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), repose sur un système déclaratif mensuel.

Les modalités de recouvrement de la taxe de l'aviation civile sont prévues par l'article 302 *bis* K du code général des impôts. Les compagnies doivent envoyer leur déclaration et paiement aux agents comptables du budget annexe de l'aviation civile au plus tard le dernier jour du mois suivant les vols commerciaux ayant embarqué en France des passagers, du fret ou du courrier. Les agents comptables comptabilisent les encaissements et informent les ordonnateurs respectifs des montants collectés. Le service des affaires financières de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) procède ensuite à l'émission de titres de régularisation correspondant à la part revenant au budget annexe de l'aviation civile et à celle revenant au compte d'affectation spéciale n° 902-25 (FIATA), conformément à la clef de répartition fixée par la loi de finances. Le même service est chargé des opérations de contrôle d'assiette (traitement des défauts, retards de dépôt et insuffisance de déclarations). Les versements effectués par les compagnies à la suite de ces contrôles sont répartis selon les mêmes modalités entre le BAAC et le FIATA.

Les insuffisances de déclaration constatées à l'issue des contrôles effectués par de la DGAC sont notifiées aux compagnies aériennes, qui disposent alors d'un délai de 30 jours pour présenter d'éventuelles observations. A l'issue de ce délai, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires assortis des pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts<sup>1</sup>. A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à la taxation d'office sur la base des capacités d'emport offertes par les aéronefs utilisés pour l'ensemble des vols du mois de départ de chaque aérodrome.

L'entreprise peut toutefois, dans les 30 jours suivant la notification du titre exécutoire, déposer une déclaration qui se substitue à ce titre, s'agissant des droits qui sont alors assortis des pénalités mentionnées plus haut.

Les niveaux de recouvrement du produit de la taxe de l'aviation civile sont détaillés dans les tableaux ci-après :

*- Le taux de couverture de l'assiette taxable*

Le taux de couverture de l'assiette taxable est mesuré par la comparaison entre le nombre de passagers ayant fait l'objet d'une déclaration de taxe par une entreprise de transport aérien, au départ des plates-formes aéroportuaires de métropole et des départements d'outre-mer, par rapport au nombre de passagers embarqués résultant des données fournies par les gestionnaires de ces plates-formes et transmises à la direction des transports aériens :

**Taux de couverture de l'assiette taxable**

<b>Lieux d'embarquement</b>	<b>Métropole</b>	<b>Antilles-Guyane</b>	<b>Réunion</b>	<b>Total</b>
Vols 2000	96,08 %	88,08 %	97,56 %	95,83 %
Vols 2001	96,79 %	86,03 %	99,50 %	96,48 %
Vols 2002	97,18 %	95,20 %	98,05 %	97,13 %
Vols 2003*	96 %	95 %	99 %	96,00 %

\* Les données pour 2003 correspondent aux 7 premiers mois de l'année.

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

---

<sup>1</sup> « Lorsque la déclaration ou l'acte mentionnés à l'article 1728 font apparaître une base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt insuffisants, inexacts ou incomplets, le montant des droits mis à la charge du contribuable est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 40 % si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ou de 80 % s'il s'est rendu coupable de manoeuvres frauduleuses ou d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures pénales ».

Les taux indiqués dans ce tableau ne prennent pas en compte les actions de contrôle ayant conduit à l'émission d'un titre exécutoire.

*- Le taux de recouvrement des déclarations*

Le taux de recouvrement des déclarations correspond au taux de paiement par rapport aux déclarations déposées dans les délais légaux ou non, au titre de l'année où ont été effectués les vols.

**Taux de recouvrement des déclarations**

*(en millions d'euros)*

<b>Déclarations/vols</b>	<b>Montant déclaré</b>	<b>Montant honoré</b>	<b>Défaut de paiement</b>	<b>Taux de recouvrement</b>
2000	249,54	247,79	1,75	99,30 %
2001	242,35	233,71	8,64	96,43 %
2002	273,36	255,13	18,23	93,33 %
2002*	124,76	119,82	4,95	96,04 %

\* Les données pour 2002 correspondent aux 6 premiers mois de l'année.

*Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*

### **3. Le produit de la taxe de l'aviation civile**

Le produit comptabilisé par exercices au titre de la taxe d'aviation civile est indiqué dans le tableau ci-après :

**Produit et affectation de la taxe de l'aviation civile en exécution**

(en millions d'euros)

	BAAC	Taxe de l'aviation civile		FIATA
	TSS	BAAC	FIATA	TPTA
1997	132,04	-	-	-
1998	185,55	-	-	-
1999	31,45	184,08	17,97	2,09
2000	11,58	208,589	54,23	0,60
2001	1,57	221,49	43,90	0,06
2002	0,28	207,36	69,24	0,10
2003 (au 31/07)	-	111,67	42,51	0,03
PLF 2004	-	204,7	118	-

TSS : taxe de sécurité et de sûreté, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

TPTA : taxe de péréquation des transports aériens, remplacée à compter de 1999 par la taxe de l'aviation civile

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

**Les prévisions de recette sont effectuées dans le cadre du projet de loi de finances sur la base du trafic déclaré prévu** (intra et extra-communautaire).

A ces recettes, correspondant au trafic déclaré (déclarations spontanées ou effectuées suite à un contrôle), est ajouté un montant de recettes correspondant aux titres de redressement prévisionnels de la taxe (pour défaut ou insuffisance de déclaration). Les recettes prévisionnelles correspondent, pour chaque année, aux vols de novembre et décembre de l'année *n-1* et de janvier à octobre de l'année *n*, compte tenu du fait que les compagnies aériennes disposent d'un délai d'un mois pour effectuer leur déclaration et que l'encaissement ne peut pas être comptabilisé avant le mois suivant, en fonction de la date d'arrivée du paiement.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait un produit total de **294,5 millions d'euros** pour la taxe de l'aviation civile. Les prévisions d'exécution laissent à penser que le produit de la taxe ne s'élèvera qu'à environ **284 millions d'euros**, compte tenu de la situation du trafic aérien, d'une part, et de la situation financière de certaines compagnies aériennes, qui les a conduites à demander des délais de paiement, d'autre part.

## B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

Le produit de la taxe de sécurité et de sûreté était affecté en totalité au budget annexe de l'aviation civile. Celui de la taxe de l'aviation civile est affecté pour partie au BAAC et pour partie au FIATA, selon une clef de répartition définie annuellement en loi de finances. **Pour l'année 2003, ce produit était affecté à hauteur de 76,04 % au le budget annexe de l'aviation civile et 23,96 % au FIATA.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA depuis 1999 :

### Évolution de la clef de répartition du produit de la TAC

(en %)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04	63,44
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96	36,56

#### 1. Le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

Le FIATA est un compte d'affectation spéciale issu de la modification du périmètre du Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), dont la vocation exclusive était de financer les lignes aériennes « d'aménagement du territoire », et dont les ressources provenaient de la taxe de péréquation des transports aériens (le produit de cette taxe était évalué en 1999, sa dernière année d'existence, à 7,7 millions d'euros, soit 51 millions de francs).

La vocation du FIATA est plus large que celle du FPTA, puisque outre le subventionnement des liaisons aériennes « d'aménagement du territoire », sa compétence a été étendue aux dépenses directes de l'Etat en fonctionnement et en capital pour les missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), à la lutte contre le péril aviaire, à la sûreté et aux contrôles environnementaux.

En outre, le fonds contribue, par des subventions versées aux gestionnaires d'aérodromes, aux dépenses ayant le même objet dans les cas où le produit de la taxe d'aéroport<sup>1</sup> ne suffit pas à couvrir les besoins.

---

<sup>1</sup> La taxe d'aéroport a été créée par l'article 136 de la loi de finances pour 1999. Elle est acquittée par les compagnies aériennes à raison des passagers et de la masse de fret et de

La vocation du FIATA est donc essentiellement péréquatrice, en faveur des lignes aériennes non rentables, d'une part, et des aérodromes ne disposant pas de ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses de sûreté, d'autre part.

**Le fonds se compose donc de trois sections : la section « transports aériens », qui concourt à assurer l'équilibre financier des dessertes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, la section « péril aviaire et sûreté » et la section « aéroports », qui concerne les dépenses directes de l'Etat et les subventions versées aux gestionnaires d'aéroports.**

**Dépenses et recettes du FIATA**

*(en millions d'euros)*

	<b>2002 (exécution)</b>	<b>2003 (LFI)</b>	<b>2004 (PLF)</b>
<b>Dépenses</b>			
Subventions aux entreprises de transport aérien	13	16	28
Dépenses de l'Etat (notamment péril aviaire et sûreté)	33	21	15
Subventions aux gestionnaires d'aéroport	31	34	45
Dotations versées aux CL d'outre-mer au titre de la continuité territoriale			30
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>71</b>	<b>118</b>
<b>Recettes</b>			
Taxe de péréquation des transports aériens			
Taxe de l'aviation civile	90	71	118
Recettes diverses ou accidentelles			
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>71</b>	<b>118</b>

**Une très forte hausse des dépenses est envisagée entre 2003 et 2004, de 71 millions d'euros à 118 millions d'euros. Cette augmentation des crédits s'explique notamment par la création, sur ce compte d'affectation, d'une nouvelle mission de « continuité territoriale » au bénéfice des collectivités d'outre-mer (voir *infra*).**

## 2. Le budget annexe de l'aviation civile

Le produit de la taxe de l'aviation civile affecté au budget annexe de l'aviation civile correspond à l'essentiel du financement des dépenses non couvertes par le produit des redevances, soit les missions régaliennes de la DGAC : contrôle technique, certification, infrastructures, formation, bureau enquête accidents, etc..

**Pour l'année 2004, le produit de la taxe de l'aviation civile représenterait 14,44 % des recettes d'exploitation du budget annexe de l'aviation civile.**

Dans un contexte de crise du transport aérien, il convient de souligner les efforts effectués par la DGAC afin de contenir les dépenses du budget annexe de l'aviation civile pour les exercices 2002, 2003 et 2004. Ainsi, 70 millions d'euros de crédits de paiement ont été gelés au cours de l'exercice 2002, afin de limiter la dépense et de stabiliser la charge d'amortissement du budget annexe.

Cependant, il faut souligner la croissance constante des dépenses de personnel de la direction générale de l'aviation civile, dont la charge pèse *in fine* sur les acteurs du transport aérien. Le rapport public particulier de la Cour des comptes de 2002 relatif au contrôle de la navigation aérienne est sur ce point particulièrement explicite. Il souligne notamment dans ses conclusions que : « *le cadre statutaire applicable aux personnels du contrôle aérien déroge au droit commun de la fonction publique. (...) La politique des rémunérations est marquée par une forte progression des dépenses et par l'importance des mesures catégorielles et des primes (...) Sans doute parce que son coût n'est pas couvert par l'impôt mais par des redevances aéronautiques, le service public français de contrôle aérien s'est trop longtemps exonéré d'une gestion administrative et financière rigoureuse et économe* ». Or, ce rapport insiste également sur le fait que « *ces mesures, ciblées au départ sur les corps spécifiques du contrôle aérien, ont généré un « effet de contagion » sur les autres corps de la DGAC* ». Il serait effectivement intéressant de connaître les mesures prises par le ministre de l'équipement pour contrarier une telle dérive.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. UNE MAJORATION DES TARIFS DE LA TAXE

**Le présent article propose une majoration des tarifs de la taxe de l'aviation civile.** Il s'agit de la seconde hausse depuis la création de la taxe en 1999. La précédente avait eu lieu au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2002, à l'initiative du gouvernement. Elle s'établissait à 12,2 %, et avait été justifiée par la nécessité de financer les programmes de sécurité dans les aéroports et pour compenser certaines pertes subies par les compagnies aériennes suite aux événements du 11 septembre 2001. Le dispositif était complété par une hausse de la taxe d'aéroport.

Le texte proposé par le présent article établit des tarifs en hausse de 13,07 % en moyenne.

Cette augmentation serait applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Dans le détail, les hausses sont réparties comme suit :

#### Hausses des tarifs de la taxe de l'aviation civile

Tarif applicable	Passager embarqué à destination de la France ou d'un autre État membre de la Communauté européenne	Passager embarqué vers d'autres destinations	Par tonne de fret
Tarif actuel	3,92 €	6,66 €	1,02 €
Tarif proposé	4,43 €	7,53 €	1,15 €
Hausse en %	+13,07 %	+ 13,07 %	+13,07 %

La hausse est donc uniforme sur les trois postes.

Compte tenu des hypothèses de reprise modérée du trafic aérien en 2004 retenues par la DGAC, les prévisions de produit supplémentaire pour l'année 2004 s'établissent à 33,87 millions d'euros.

Les services de la direction générale de l'aviation civile chiffrent le surcoût supporté par les voyageurs sur le prix des billets d'avions à 51 centimes d'euros sur les destinations intra communautaires (dont les vols intérieurs, puisque la taxe est la même), et de 87 centimes d'euros sur les vols extra communautaires.

Les raisons qui motivent cette hausse de la taxe sont principalement liées, outre la montée en puissance des missions traditionnelles du FIATA, à l'inclusion d'une nouvelle mission dite de « continuité territoriale » en faveur de l'outre-mer.

Ainsi, les dotations sont en forte hausse pour la section de fonctionnement (+ 94,5 %), et en forte baisse pour la section d'investissement (-53,8 %). Les évolutions de crédit les plus notables sont les suivantes :

- une hausse de 12 millions d'euros au titre des subventions aux lignes d'aménagement du territoire, qui s'établissent à 28 millions d'euros, en raison de la montée en puissance des engagements contractuels pris et de la volonté d'en permettre de nouveaux, dans un objectif d'aménagement du territoire ;

- une majoration de la dotation réservée aux gestionnaires d'aéroport, au titre de la péréquation nationale qui complète le financement par la taxe d'aéroport. La hausse de ce poste résulte à la fois du report de charges des années antérieures et de l'évolution des coûts.

#### Évolution de la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile

(en millions d'euros)

	BAAC	FIATA
LFI 2003	223,9	71
PLF 2004	204,7	118
Évolution en %	- 8,5 %	+ 66 %

On constate que la dotation du FIATA augmente de manière très significative, de 58 millions d'euros, soit 66 % par rapport à 2003.

Cette hausse s'explique à la fois par la majoration de la taxe, et par la modification des quotités détaillée dans notre commentaire sur l'article 28. A l'opposé, et malgré la majoration de la taxe, la dotation du BAAC diminue de 15 millions d'euros.

#### **B. LE FINANCEMENT DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE OUTRE-MER**

L'article 53 du présent projet de loi modifie la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 et ajoute un 2° à l'article 46 de la loi de finances pour 1995<sup>1</sup> qui attribue comme mission au FIATA de financer « les dotations versées aux collectivités locales d'outre-mer au titre de la continuité territoriale ».

<sup>1</sup> Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994.

Les territoires concernés sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, la collectivité départementale de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et Wallis-et-Futuna.

**L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer**<sup>1</sup> institue en effet une dotation « *destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité dans le respect des règles de la concurrence* ».

Dans son rapport<sup>2</sup> consacré à cette loi, le rapporteur au nom de la commission des finances du Sénat, notre collègue Roland du Luart, notait à propos de cette dotation :

*« L'étude d'impact associée au présent projet de loi évalue à 30 millions d'euros le montant de la dotation de continuité territoriale pour sa première année d'existence. Pour les années suivantes, elle serait, comme la dotation de continuité territoriale versée à la collectivité territoriale de Corse, indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Le gouvernement n'a pas encore déterminé l'imputation budgétaire des crédits correspondants.*

*« Le présent article est « muet » s'agissant des critères de répartition entre les collectivités bénéficiaires. L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». En conséquence, les modalités de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, y compris lorsqu'il y a lieu les pondérations affectées à chaque critère de répartition, sont généralement prévues par la loi ».*

**Les articles 27 et 28 du présent projet de loi permettent donc de dégager les marges financières pour financer cette dotation.**

**Les quotités proposées par l'article 28 entraînent une chute des recettes pour le BAAC.** Dans son rapport spécial consacré aux crédits de l'aviation civile, notre collègue Yvon Collin remarque à ce propos :

*« Le mécanisme choisi semble donc être le suivant :*

*« - la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;*

*« - la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28) ;*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

<sup>2</sup> Rapport n° 296 (2002-2003).

*« - Ces deux mouvements se traduisent par une hausse des recettes du FIATA, de 70 à 118 millions d'euros, qui permet de financer notamment les 30 millions d'euros de la continuité territoriale (article 53 du projet de loi de finances), et une baisse des recettes que le BAAC tire de la taxe de l'aviation civile de 19 millions d'euros en 2004.*

*« - Pour compenser cette perte de recettes au niveau du BAAC, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer sont multipliés par deux, permettant ainsi au BAAC de dégager 15 millions d'euros supplémentaires qui viennent compenser la perte de ressources due à la baisse de quotité de la TAC ».*

### **III. LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression du présent article.

Lors du débat en séance publique, il a estimé que :

*« La commission n'approuve pas la hausse de 13 % de la taxe de l'aviation civile, compte tenu des difficultés de ce secteur. La recette attendue est de surcroît destinée à financer, à hauteur de 30 millions, la « dotation aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale ».*

*« Nous avons des doutes quant à la compatibilité de l'inscription de cette somme sur le FIATA avec la loi organique qui s'appliquera dans un an aux comptes spéciaux du Trésor, compte tenu de l'absence de lien direct entre la taxe d'aviation civile et la continuité territoriale des DOM-TOM. Il conviendrait que le Gouvernement inscrive donc directement cette somme dans le budget des DOM-TOM ».*

**Le gouvernement a proposé, lors du débat en séance publique, un amendement qui augmentait encore sensiblement le taux de la taxe de l'aviation civile.** En effet, il était apparu que le relèvement prévu de cette taxe ne dégageait que 33 millions d'euros, dont la moitié consacrée à la dotation de continuité territoriale, qui se trouvait donc financée pour l'autre moitié par un relèvement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer. Il était donc proposé, par une nouvelle augmentation de la taxe de l'aviation civile, de porter l'effort de solidarité nationale à 60 % du coût de la dotation de continuité territoriale.

**Les amendements proposés par la commission des finances et par le gouvernement n'ont pas été retenus par l'Assemblée nationale, qui s'en est donc tenue au texte initial pour le présent article, comme pour l'article 28.**

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

Les difficultés soulevées par notre collègue député Charles de Courson sont légitimes à plus d'un titre. Il peut paraître incohérent, au niveau économique, que la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer votée par le Parlement en juillet se trouve financée pour moitié par une hausse généralisée sur le prix des billets d'avion et pour l'autre moitié par une hausse des redevances pour services terminaux en outre-mer. **En effet, si une enveloppe globale de 30 millions d'euros est bien attribuée au titre de la continuité territoriale en outre-mer, le doublement de la redevance pour services terminaux en outre-mer transfère de fait 15 millions d'euros de charges sur les compagnies aériennes qui desservent ces collectivités.** De fait, les sommes allouées spécifiquement à la continuité territoriale ne s'élèveront qu'à la moitié des 30 millions d'euros prévus.

De plus, cette hausse des taxes affecte un secteur particulièrement touché par le ralentissement économique. Pour autant, votre rapporteur général tient à souligner les points suivants :

- la hausse de la taxe de l'aviation civile sera d'une **ampleur modérée**, entre 51 centimes d'euros par billet à l'intracommunautaire et 81 centimes pour les reste du monde. En conséquence, il est peu probable que l'impact sur les ventes de billets soit important ;

- s'il aurait été plus lisible que le montant de la dotation soit inscrit aux crédits du ministère de l'outre-mer, le contexte budgétaire actuel n'est guère propre à une hausse des dépenses de cet ordre, et ce même si l'objectif de continuité territoriale est parfaitement légitime.

**Une alternative aurait été, pour le ministère de l'outre-mer, de financer cette mesure sur ses crédits budgétaires, par un redéploiement.** Une telle solution n'ayant pu être trouvée par le ministère, et face aux contraintes budgétaires, il semble préférable de ne pas modifier le dispositif prévu.

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

## ARTICLE 28

### **Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte spécial n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »**

**Commentaire : le présent article vise à modifier la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), en fixant leurs parts respectives à 36,56 % et 63,44 %.**

#### **I. UNE MODIFICATION DES QUOTITÉS DE RÉPARTITION**

La taxe de l'aviation civile a été étudiée en détail dans notre commentaire sur l'**article 27** du présent projet de loi de finances. Alors que cet article avait pour objet de faire varier les tarifs de la taxe, le présent article propose de modifier la clef de répartition de son produit.

Le produit de cette taxe est réparti entre le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC). La clef de répartition est définie annuellement en loi de finances. Depuis l'instauration de la taxe en 1999, cette répartition a évolué chaque année.

La loi de finances pour 1999 avait fixé ainsi la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile : 90 % pour le BAAC, 10 % pour le FIATA.

En 2000, la clef de répartition avait été modifiée, les parts revenant au BAAC et au FIATA étant respectivement de 77,7 % et de 22,3 %. Cette mesure était alors justifiée par les compléments apportés au transfert du BAAC vers le FIATA des charges de sécurité et de sûreté assumées par l'Etat, et par l'extension en année pleine du régime des subventions versées aux aéroports en manque de produits de taxe d'aéroport. De fait, les crédits du FIATA étaient passés de 22,56 millions d'euros à 55,03 millions d'euros.

Pour l'année 2001, un raisonnement inverse avait prévalu, les parts revenant au BAAC et au FIATA ayant été fixées respectivement à 83,6 % et 16,4 %. Les besoins du BAAC avaient en effet augmenté tandis que les crédits inscrits au FIATA étaient en repli, passant de 55,03 millions d'euros à 42,53 millions d'euros. Cette mesure s'expliquait notamment par l'importance des reports de crédit non consommés de l'exercice précédent pour la section

« transports aériens » du FIATA. Ainsi, pour l'année 2001, cette section n'avait été dotée que grâce à des crédits reportés, pour un montant de 15,6 millions d'euros.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement avait souhaité fournir à l'ensemble des aéroports des équipements lourds pour assurer la sûreté aéroportuaire, tant en matière de contrôle des personnes que des bagages, la charge d'exploitation de ces équipements étant ensuite assurée par les gestionnaires d'aéroports. L'achèvement en 2002 du programme d'acquisition du matériel de contrôle des bagages de soute explique donc pour l'essentiel la modification de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile, et permet de reporter une partie accrue de celui-ci vers le budget annexe de l'aviation civile.

En 2003, une nouvelle modification de la répartition de la taxe avait été proposée, au bénéfice du BAAC. Il s'agissait d'équilibrer les ressources du budget annexe, compte tenu de la diminution du trafic aérien. Le tableau ci-après retrace l'évolution de la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA depuis 1999 :

**Évolution de la clef de répartition du produit de la TAC**

*(en %)*

	<b>LFI 1999</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04	63,44
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96	36,56

**Le présent article propose donc de faire évoluer la clef de répartition des ressources de la taxe de l'aviation civile au bénéfice du FIATA. Sa quote part passerait de 23,96 % en 2003 à 36,56 % en 2004. La part du BAAC baisse d'autant.**

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

**Les problèmes posés par cet article ont été évoqués dans notre commentaire sur l'article 27 du présent projet de loi.** En l'état actuel, si l'on ne peut que souligner les difficultés posées par le financement de la dotation de continuité territoriale, le ministère de l'outre-mer assure qu'il ne lui est pas possible de financer la dotation par un redéploiement de ses moyens.

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

## ARTICLE 29

### **Clôture des comptes spéciaux n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » et n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne »**

**Commentaire : le présent article a pour objet de clôturer les comptes spéciaux du Trésor n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » et n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté économique européenne ».**

## **I. DEUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR DÉSORMAIS INACTIFS**

### **A. LE COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 905-10**

Le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905-10, ouvert par l'article 30 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972, a pour objet de retracer les recettes et les dépenses entraînées par la **participation de la France au financement des stocks régulateurs d'étain et de caoutchouc naturel gérés respectivement par le conseil international de l'étain et l'organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN).**

Le compte enregistre des dépenses lorsque l'une de ces deux organisations lance des appels de fonds aux pays membres afin de financer des achats d'étain ou de caoutchouc dans la limite fixée par les accords constitutifs. En cas de diminution significative du stock ou d'une modification des parts de la France dans l'organisation, des remboursements peuvent être effectués et apparaissent en recettes du compte.

L'accord sur l'étain, entré en vigueur à titre provisoire le 1<sup>er</sup> juillet 1982, est analogue à d'autres accords portant sur des produits de base<sup>1</sup>, qui

---

<sup>1</sup> *La coopération internationale en matière de produits de base repose notamment sur la signature d'accords instituant des organisations internationales de produits de base. Si certains accords disposaient à l'origine d'instruments de régulations des marchés (café, cacao, étain et caoutchouc) qui depuis ont été progressivement défaits de leurs clauses économiques, d'autres visaient uniquement à financer des mesures de recherche-développement, d'amélioration de la productivité, de commercialisation ou de diversification. Désormais, les organisations de produits de base concentrent l'essentiel de leur activité autour de deux fonctions : la diffusion de l'information économique et l'appui aux actions structurelles par le biais de la recherche-développement.*

pour la plupart viennent actuellement à échéance. Il a dû interrompre ses activités opérationnelles le 24 octobre 1985 à la suite d'une crise de liquidités, et les transactions sur le « marché des métaux de Londres » ont été suspendues.

Après de nombreuses actions en justice, un compromis a été atteint le 12 décembre 1989, entraînant pour la France le paiement de la contribution mise à sa charge. Le compte n° 905-10 a ainsi été débité de 118,84 millions de francs (18,12 millions d'euros) le 28 mars 1990.

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, le compte ne supporte aucune opération au titre de l'accord sur l'étain.** En outre depuis 1996, les cours du caoutchouc naturel ont subi une érosion qui illustre la sensibilité du marché du caoutchouc naturel aux évolutions conjoncturelles. Le prix moyen de la tonne de caoutchouc est passé de 1.410 dollars américains en 1996, à 1.011 dollars en 1997, puis 709 dollars en 1998 et 620 dollars en 1999. Cette tendance résulte d'une faible demande et du maintien de la production à des niveaux élevés. Les interventions du stock régulateur de l'OICN au second semestre 1998 et au premier trimestre 1999 étant restées sans effet, les critiques se sont exprimées sur l'inefficacité de l'OICN à soutenir les prix. La Malaisie, troisième pays producteur, et la Thaïlande, premier pays producteur, ont annoncé leur décision de se retirer de l'organisation, respectivement à compter du 15 octobre 1998 et 26 mars 1999.

**Ces annonces ont conduit le Conseil d'administration à mettre fin à l'accord sur le caoutchouc le 13 octobre 1999,** l'OICN disposant de dix-huit mois pour vendre le stock de caoutchouc sans léser ni les intérêts des pays membres ni perturber le marché. Il a été mis fin à l'accord portant création de l'OICN le 24 juillet 2001. La France a reçu un versement de 3,38 millions d'euros. Aucun mouvement n'est intervenu sur le compte spécial du Trésor n° 905-10 durant l'année 2003, et aucun mouvement n'est à prévoir pour l'année 2004 sur ce compte.

#### ***B. LE COMPTE SPÉCIAL DU TRÉSOR N° 906-06***

Le compte d'opérations monétaires n° 906-06, ouvert par l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1972 précitée, retrace les **opérations au titre du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux balances des paiements des Etats membres des Communautés européennes.**

Les dernières opérations au titre de ce mécanisme (sans impact pour le compte spécial du Trésor) ont été **réalisées en 1991 et en 1993,** et concernaient respectivement un prêt de 1,1 milliard d'écus au profit de la Grèce et un prêt de 8 milliards d'écus au profit de l'Italie.

Ces prêts ont été mobilisés par la Commission, sans aucune incidence sur les budgets nationaux. Les Etats membres ne devaient se porter financièrement garants de la Commission qu'en cas de défaillance des Etats débiteurs lors du remboursement des emprunts, ce qui ne s'est pas produit.

**La mise en place de l'euro a induit une diminution substantielle du nombre d'Etats potentiellement bénéficiaires de cet instrument.** Le règlement du Conseil 332/2002 du 18 février 2002 a en effet réservé le recours à cet instrument aux seuls Etats qui n'ont pas adopté la monnaie unique, et a en outre réduit le plafond disponible de prêts de 16 milliards à 12 milliards d'euros.

L'adoption de l'euro par la France exclut *de facto* notre pays du bénéfice de ce mécanisme.

## **II. UNE OPPORTUNITÉ DE PROCÉDER À LEUR SUPPRESSION**

Le présent article propose de supprimer ces deux comptes désormais sans objet et d'abroger les dispositions législatives correspondantes. Les opérations en compte seront reprises au sein du budget général.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

## ARTICLE 30

### **Création d'une part régionale de la dotation globale de fonctionnement**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'instituer une part régionale à la dotation globale de fonctionnement (DGF), par regroupement de dotations régionales précédemment autonomes.**

### **I. LES CONCOURS QUE L'ON PROPOSE DE GLOBALISER DANS LA NOUVELLE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES RÉGIONS**

Les régions bénéficient de transferts financiers de l'Etat qui servent principalement les deux objectifs suivants : accompagner les compétences transférées et compenser les exonérations et dégrèvements fiscaux.

**Les régions sont les seules collectivités territoriales à fiscalité propre à ne pas percevoir de dotation globale de fonctionnement de la part de l'Etat.** La seule exception est, jusqu'en 2006, la région Ile-de-France, qui, compte tenu de son poids économique, reçoit une dotation globale de fonctionnement indexée sur la dotation générale de décentralisation des départements<sup>1</sup>.

#### ***A. LE TRANSFERT DE CERTAINS CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX RÉGIONS***

##### **1. La dotation générale de décentralisation des régions**

###### *a) Principes généraux*

L'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétences aux collectivités locales sont compensés financièrement par le transfert d'impôts d'État et, pour le solde, par une dotation générale de décentralisation.

---

<sup>1</sup> Cette DGF de la région Ile-de-France a été mise en extinction progressive, sur dix ans, par la loi d'orientation et de développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995.

**La dotation a donc vocation à assurer la neutralité financière des transferts de charges entre l'État et les collectivités concernées.** Quand le produit des impôts transférés, estimé à la date effective du transfert de charges, est inférieur à la charge, la DGD compense la différence.

La pratique a fait évoluer cette définition. Ainsi, d'une part, depuis le transfert de la vignette, des droits de mutation et des taxes sur les cartes grises, les nouveaux transferts de compétence ont toujours été financés par des crédits budgétaires et non par des transferts d'impôts. D'autre part, contrairement à l'esprit de l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales, la dotation générale de décentralisation est éclatée entre les crédits budgétaires de plusieurs ministères.

La dotation générale de décentralisation évolue suivant le même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF).

*b) la dotation générale de décentralisation des régions*

En ce qui concerne les régions, la dotation générale de décentralisation est inscrite au chapitre 41-56 des crédits du ministère de l'intérieur.

**Son montant total voté en loi de finances pour 2003 s'établit à 2.210 millions d'euros.** Il convient d'ajouter à ce montant celui de la DGD « Formation professionnelle », inscrite au chapitre 43-06 du budget du travail et dont le montant prévu pour 2004 s'établit à 1.826 millions d'euros.

## **2. Les compensations de pertes de recettes fiscales**

Le présent article propose d'intégrer à la DGF des régions trois compensations de pertes de recettes fiscales :

- la suppression de la taxe additionnelle régionale sur les **droits de mutation à titre onéreux** (DMTO), prévue au II de l'article 39 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998), et aujourd'hui inscrite au chapitre 41-55 des crédits du ministère de l'intérieur ;

- la suppression de **la part régionale de la taxe d'habitation**, prévue au a du 2 du I de l'article 11 de la loi de finances rectificatives pour 2000 (loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000), elle aussi compensée par une dotation inscrite au chapitre 41-55 des crédits du ministère de l'intérieur ;

- la suppression de la **part « salaires » dans l'assiette de la taxe professionnelle**, prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998). Cet article prévoit que cette compensation doit être intégrée à la DGF en 2004.

En 2003, les sommes suivantes ont ainsi été accordées à titre de compensation :

**Compensations versées par l'Etat aux régions**

*(en millions d'euros)*

	Montant en 2003
<b>Compensation de la perte de la part « salaires » de la taxe professionnelle</b>	<b>724,75</b>
<b>Compensation de la perte des DMTO</b>	<b>861,66</b>
<b>Compensation de la perte de la part régionale de la taxe d'habitation</b>	<b>999,45</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2585,86</b>

Ces dotations évoluent chaque année suivant le même rythme que la dotation globale de fonctionnement, y compris, à compter de 2004, pour la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

***B. LA PÉRÉQUATION ENTRE RÉGIONS***

Les régions ne bénéficiaient avant 1992 d'aucun mécanisme visant à améliorer la péréquation. L'article 64 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a institué un Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) afin de permettre une meilleure prise en compte des inégalités de richesse entre régions.

**1. Le financement du FCDR**

Le FCDR est alimenté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, date de sa création, par un prélèvement sur les recettes de certaines régions, dont bénéficient les régions les moins favorisées.

Ce prélèvement est assis sur le montant total des dépenses d'une région. Il touche celles dont le potentiel fiscal direct par habitant est supérieur au potentiel fiscal direct moyen de l'ensemble des régions.

L'article L. 4332-5 du code général des collectivités territoriales précise les conditions que doivent remplir les régions contributrices. Ainsi :

- le prélèvement est de 1 % du montant des dépenses totales lorsque le potentiel fiscal par habitant de la région est supérieur de 5 % au plus au potentiel fiscal moyen ;

- le prélèvement est de 1,5 % des dépenses totales lorsque le potentiel fiscal est compris entre 15 % et 20 % du potentiel fiscal moyen ;

- le prélèvement est de 2 % lorsque le potentiel fiscal de la région est supérieur de 20 % et plus au potentiel fiscal moyen.

Le prélèvement est imputé par douzième sur les avances mensuelles versées aux régions par l'État au titre du produit des impositions perçues par voie de rôle.

**Le produit total du fonds s'élève pour 2003 à 60,64 millions d'euros.** Il est en fait prélevé uniquement sur trois régions : l'Ile-de-France (pour 42,42 millions d'euros), Rhône-Alpes (13,88 millions d'euros) et l'Alsace (4,34 millions d'euros).

## **2. La mise en œuvre de la péréquation par le FCDR**

La répartition intervient en faveur des régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen considéré.

L'article L. 4332-6 du code général des collectivités territoriales institue deux critères de répartition :

- pour moitié, proportionnellement à l'écart au potentiel fiscal moyen pondéré par l'effort fiscal et la population ;

- pour moitié, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de la région considérée.

### **En 2003, 13 régions sont bénéficiaires du FCDR.**

Une quote-part est attribuée chaque année aux régions d'outre-mer suivant le quatrième alinéa de l'article L. 4332-6 du code général des collectivités territoriales. Cette quote-part est calculée en appliquant aux ressources totales du fonds de correction le rapport de la population totale des régions d'outre-mer sur la population totale des autres régions attributaires du fonds.

Les versements au titre du FCDR se font en deux fois, la première avant le 31 juillet, la seconde avant le 31 décembre de l'année en cours.

Evolution des recettes et des dépenses du FCDR															
															(en euros)
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		Évolution
Régions	Montant	€/hab	2003/2002												
Prélèvements															
Alsace	-3.442.213	-2,12	-3.605.599	-2,22	-3.909.159	-2,41	-4.306.725	-2,59	-4.256.450	-2,51	-4.609.770	-2,66	-4.340.933	-2,5	-5,83%
Ile-de-France	-38.883.442	-3,65	-42.227.507	-3,96	-43.815.403	-4,11	-42.532.457	-3,95	-41.811.841	-3,85	-41.305.801	-3,77	-42.419.884	-3,87	2,70%
Rhône-Alpes	-11.226.061	-2,1	-13.486.806	-2,52	-12.254.080	-2,29	-13.492.447	-2,48	-13.392.700	-2,41	-14.241.407	-2,52	-13.879.789	-2,46	-2,54%
Attributions															
Aquitaine	4.537.121	1,62	5.092.566	1,82	5.158.395	1,85									
Auvergne	4.370.640	3,31	4.917.502	3,72	4.976.587	3,77	5.446.447	4,13	5.280.405	4,02	5.210.105	3,98	5.363.293	4,1	2,94%
Bretagne	4.913.807	1,76	5.364.577	1,92	5.441.702	1,95	6.053.128	2,14	5.889.545	2,05	5.864.196	2,02	5.672.787	1,95	-3,26%
Corse	5.593.042	22,34	6.209.288	24,8	6.317.379	25,23	6.913.621	27,26	6.791.633	26,43	6.888.256	26,47	6.833.272	26,26	-0,80%
Languedoc-Roussillon	4.536.142	2,14	4.999.899	2,36	5.001.310	2,36	5.606.478	2,58	5.474.201	2,45	5.487.473	2,61	5.521.170	2,41	0,61%
Limousin	4.769.588	6,6	5.399.641	7,47	5.481.127	7,58	6.065.073	8,44	5.931.102	8,3	5.916.926	8,32	5.957.983	8,38	0,69%
Midi-Pyrénées	6.008.415	2,47	6.602.618	2,72	6.710.006	2,76	7.512.291	3,04	7.556.729	3,01	7.679.842	3,01	8.220.215	3,22	7,04%
Nord-Pas-de-Calais	5.939.698	1,5	6.580.410	1,66	6.640.354	1,67	6.815.776	1,72	6.751.637	1,69	7.239.431	1,81	7.087.537	1,77	-2,10%
Pays-de-la-Loire	4.796.569	1,57	5.283.049	1,73	5.356.845	1,75	5.908.744	1,9	5.812.635	1,83	5.780.220	1,79	5.765.066	1,79	-0,26%
Poitou/Charentes	4.615.546	2,89	5.025.326	3,15	5.007.203	3,14	5.398.233	3,35	5.287.328	3,25	5.211.667	3,18	5.301.199	3,23	1,72%
Guadeloupe	771.758	1,99	880.867	2,28	916.299	2,37	1.037.609	2,6	932.430	2,27	996.949	2,36	1.072.432	2,54	7,57%
Guyane	271.103	2,36	293.695	2,56	283.441	2,47	372.580	2,89	420.419	2,94	460.090	2,93	489.428	3,11	6,38%
Martinique	983.170	2,73	1.134.709	3,16	1.079.255	3	1.344.873	3,67	1.377.735	3,68	1.337.170	3,51	1.348.748	3,54	0,87%
Réunion	1.445.117	2,42	1.535.764	2,57	1.608.738	2,69	1.856.775	2,93	1.955.192	2,92	2.084.653	2,95	2.007.476	2,84	-3,70%
Total	53.551.715	2,38	59.319.912	2,64	59.978.641		60.331.629	3,02	59.460.990	2,93	60.156.978	2,93	60.640.606	2,95	0,80%

## II. L'ARCHITECTURE DE LA NOUVELLE DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES RÉGIONS

Le présent article vise à transformer la structure des dotations de l'Etat aux régions, via la création d'une **dotacion globale de fonctionnement régionale**. Cette DGF a pour objectif, outre la simplification qu'elle introduit, d'augmenter de manière significative la part de la péréquation.

Le I du présent article propose de remplacer l'actuelle section III du chapitre II du titre III de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, consacrée au Fonds de correction des déséquilibres régionaux, par une section consacrée à la dotation globale de fonctionnement des régions. **Cette dotation est divisée en deux parties, l'une forfaitaire, l'autre de péréquation.**

La composition et les modalités d'évolution de ces deux dotations sont fixées par le présent article. La réforme se ferait à enveloppe constante pour l'Etat.

### 1. La dotation forfaitaire

La dotation forfaitaire des régions rassemblerait plusieurs dotations. Il est proposé dans le présent article de « geler » ces dotations à leur niveau de 2003. Pour chaque région, le montant de la DGF perçue en 2004 est égal à la somme des dotations perçues en 2003, indexée sur le taux d'évolution déterminé par le comité des finances locales.

Les dotations incluses dans la DGF des régions correspondent à des compensations de l'Etat en direction des régions et à 95 % de la dotation général de décentralisation calculée hors formation professionnelle. Dans le détail, les évaluations donnent :

- 861,66 millions d'euros pour les **droits de mutation à titre onéreux** (DMTO), prévue au II de l'article 39 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ;

- 999,45 millions d'euros pour la **part régionale de la taxe d'habitation**, prévue au a du 2 du I de l'article 11 de la loi de finances rectificatives pour 2000 (loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000) ;

- 724,75 millions d'euros pour la **prise en compte des salaires dans le calcul de la taxe professionnelle**, prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

- 2.102,13 millions d'euros, ce qui correspond à **95 % de la dotation générale de décentralisation des régions inscrite sur les crédits du ministère de l'intérieur.**

En ce qui concerne la dotation générale de décentralisation, il faut noter que, par coordination, la dernière phrase du IV du présent article prévoit que son montant est diminué du montant prélevé pour la DGF. Il reste donc une DGD « résiduelle » de 5 % de sa valeur actuelle, qui continuera à s'appliquer suivant les critères en vigueur. De plus, il n'est pas prévu d'intégrer à la dotation forfaitaire des régions les crédits de la DGD inscrits au budget du ministère du travail au titre de la formation professionnelle.

**Les montants sont calculés pour chaque région**, puis globalisés pour obtenir la dotation forfaitaire au niveau national.

**Pour les régions contributrices, les sommes versées en 2003 au Fonds de correction des déséquilibres régionaux sont déduites.** Les montants ainsi obtenus pour chaque région correspondent aux montants exacts reçus par les différentes régions en 2003.

L'évolution de la dotation forfaitaire est fixée chaque année, en deux étapes.

Dans un premier temps, le taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement est déterminé par le gouvernement, selon les mêmes modalités que pour les communes et les départements. **Dans un second temps, le comité des finances locales fixe un taux de progression qui varie entre 75 % et 95 % de ce taux d'indexation.**

## **2. La dotation de péréquation**

Le montant de la dotation de péréquation est obtenu en prenant **le solde entre l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation forfaitaire.**

Pour l'année 2003, reconstituée de manière fictive afin de donner une base de calcul, la péréquation représente une somme de 60,64 millions d'euros, soit très précisément le montant du Fonds de compensation des déséquilibres régionaux.

**L'évolution de cette dotation est déterminée de manière indirecte par le comité des finances locales.** En effet, le taux de progression de la dotation forfaitaire est inférieur aux taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, puisque le comité fixe son taux d'évolution entre 75 % et 95 %.

**En conséquence, il reste un solde après avoir déduit de la DGF le montant de la dotation forfaitaire. Ce solde constitue le montant de la dotation de péréquation.**

Les modalités de répartition de cette dotation entre les régions sont identiques à celles actuellement en vigueur pour le FCDR, soit :

- **pour moitié**, proportionnellement à l'écart au potentiel fiscal moyen pondéré par l'effort fiscal et la population ;

- **pour moitié**, proportionnellement au rapport entre le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des régions et le potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de la région considérée.

Comme l'actuel FCDR, les sommes seront versées en deux fois, avant le 31 janvier et avant le 31 décembre.

### **3. Des modalités de répartition plutôt favorables à la péréquation**

Le système mis en place permet d'envisager une forte progression de l'enveloppe de la péréquation dans les prochaines années.

En effet, il lui est attribué la différence entre la dotation globale de fonctionnement, et une dotation forfaitaire qui évolue moins vite (entre 75 % et 95 % selon la décision du comité des finances locales). Les hypothèses retenues pour la dotation de péréquation de 2004 placent cette progression entre 9 % et 39 %. Il faut rappeler que le Fonds de compensation des déséquilibres régionaux n'a progressé que de 0,8 % entre 2002 et 2003. **Dans le cas le moins favorable à la péréquation, si le comité des finances locales choisit de faire progresser la dotation forfaitaire à hauteur de 95 % du taux d'évolution de la DGF, la croissance est dix fois plus importante.**

**On peut néanmoins observer que, dans le système proposé, la dotation de péréquation pourra, au plus, bénéficier du quart de l'augmentation des crédits de la DGF d'une année sur l'autre.**

**La nouvelle DGF des régions**

(en millions d'euros)

	2003 « reconstituée »	2004	
		Hypothèse basse 75 % pour la dotation forfaitaire	Hypothèse haute 95 % pour la dotation forfaitaire
TOTAL DGF des régions	4.687,99	4.778,46	4.778,46
<b>Dotation forfaitaire élargie</b>			
<b>Compensation perte de la part salaire de la taxe professionnelle</b>	<b>724,75</b>		
<b>Compensation perte DMTO</b>	<b>861,66</b>		
<b>Compensation part régionale de la taxe d'habitation</b>	<b>999,45</b>		
<b>95 % DGD</b>	<b>2102,13</b>		
<b>- Prélèvement FCDR</b>	<b>- 60,64</b>		
TOTAL dotation forfaitaire	4.627,35	4.694,33	4.717,19
<b>Dotation de péréquation</b>			
<b>FDCR</b>	<b>60,64</b>		
Total dotation de péréquation	60,64	84	66
<b>Progression de la dotation de péréquation</b>		<b>39 %</b>	<b>9 %</b>
Part de la péréquation dans le total de la DGF		1,75 %	1,38 %

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

#### 4. Le statut de la Corse

La collectivité territoriale de Corse possède un statut particulier. Comme elle n'est pas une région, le II du présent article propose d'insérer à l'article L. 4425-1 du code général des collectivités territoriales un alinéa permettant de lui appliquer les mêmes dispositions qu'aux régions en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement. La Corse fait en effet partie des collectivités qui reçoivent une fraction de l'actuel FDCR. Il était donc nécessaire de préciser son inclusion dans la réforme.

## 5. Mesures de coordination

La réforme de l'architecture de la péréquation suppose de supprimer certaines dispositions devenues caduques. Ainsi, les articles concernant le FDCR sont remplacés par le présent article. La section III du chapitre II du titre III du livre III du code général des collectivités territoriales est donc totalement remanié afin d'intégrer les deux dotations de la nouvelle DGF.

L'article L. 4332-4 de ce code qui définissait le FDCR est remplacé par un nouvel article qui précise que les régions reçoivent une dotation forfaitaire et éventuellement une dotation de péréquation.

Au **I** du présent article, il est proposé une nouvelle rédaction de l'article L. 4332-5 du même code qui supprime les dispositions relatives au mode de financement du FDCR. Le nouvel article reprend la définition du potentiel fiscal, alors que la nouvelle rédaction de l'article L. 4332-6 du code général des collectivités territoriales reprend celle de l'effort fiscal figurant à l'actuel article L. 4332-8 du même code.

Les critères de répartition de la dotation de péréquation sont identiques à ceux définis à l'actuel article L. 4332-6 du code général des collectivités territoriales.

Le **III** du présent article modifie pour sa part l'article L. 4434-9 du CGCT afin de préciser que les régions d'outre-mer reçoivent une quote-part de la dotation de péréquation semblables à ce qu'elles reçoivent actuellement *via* le FCDR.

Enfin, certaines dispositions sont abrogées par le **IV** du présent article. Il s'agit du II de l'article 39 de la loi de finances pour 1999, qui concerne la compensation de la suppression des DMTO pour les régions, des dispositions du a du 2 du I de l'article 11 de la loi de finances rectificatives pour 2000 relative à la compensation de la part régionale de la taxe d'habitation, et des dispositions du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 relative à la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

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

#### 1. Une clarification des relations financières entre l'Etat et les régions

En instituant une dotation globale de fonctionnement pour les régions, le présent article permet de clarifier un système de compensation et d'abondement jusqu'à présent peu lisible. Cette simplification « normalise » le statut de la région au sein des collectivités locales et clarifie le système de dotations versées par l'Etat à la région par le regroupement de plusieurs dotations dans une même enveloppe.

Ainsi, la DGF serait désormais versée, suivant des critères communs, aux communes, départements et régions. La distinction entre une **partie forfaitaire** et une **partie péréquation** permet de bien différencier, au sein des concours financiers de l'Etat, ce qui relève d'une garantie pour les ressources des collectivités territoriales, et ce qui relève plus précisément de l'effort de péréquation.

#### 2. Un développement nécessaire de la péréquation

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a placé la péréquation au cœur des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Le dernier alinéa de l'article 72-2 dispose en effet que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Le présent article, ainsi que les articles 31 et 32, permettent de répondre à cette attente, ce dont on ne peut que se féliciter.

Une remarque doit être faite sur la proportion de la fraction « péréquation » dans la DGF des régions. Cette fraction apparaît en proportion relativement **modeste**. Dans l'hypothèse « haute », où le comité des finances locales choisit d'indexer la dotation forfaitaire sur 75 % de l'évolution de la DGF, **l'enveloppe « péréquation » ne représenterait en 2004 que 1,75 % de l'enveloppe globale**. Pour autant, cela représente une **hausse de l'enveloppe de 39 %**. De plus, cette fraction est appelée à croître beaucoup plus rapidement que ça n'est le cas actuellement, dans le cadre du fonds de compensation des déséquilibres régionaux.

Dans son rapport en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2004<sup>1</sup>, votre rapporteur général notait que, d'après les informations qu'il avait recueillies, « *le gouvernement envisagerait, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2004, d'engager la première étape de la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales visant à regrouper les dotations, afin de dégager les marges de manoeuvre financières nécessaires pour mettre en oeuvre une véritable politique de péréquation, conformément à l'objectif constitutionnel qui s'impose dorénavant à l'Etat. Une telle orientation doit être favorablement accueillie car le système actuel de relations financières entre l'Etat et les collectivités locales est illisible et imprévisible* ».

Le principe de l'actuel réforme constitue donc un premier pas dans cette double ambition qui consiste à simplifier les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part, et à assurer un meilleur niveau de péréquation d'autre part.

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

---

<sup>1</sup> Rapport n° 359, « Débat d'orientation budgétaire pour 2004 : La quadrature du cercle ? », Sénat ( 2002-2003).

## ARTICLE 31

### Réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements

**Commentaire : le présent article a pour objet de simplifier l'architecture de la dotation globale de fonctionnement des départements (DGF) et d'y intégrer la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaire de la taxe professionnelle ainsi qu'une partie de l'actuelle dotation générale de décentralisation (DGD).**

#### I. LE DROIT EXISTANT

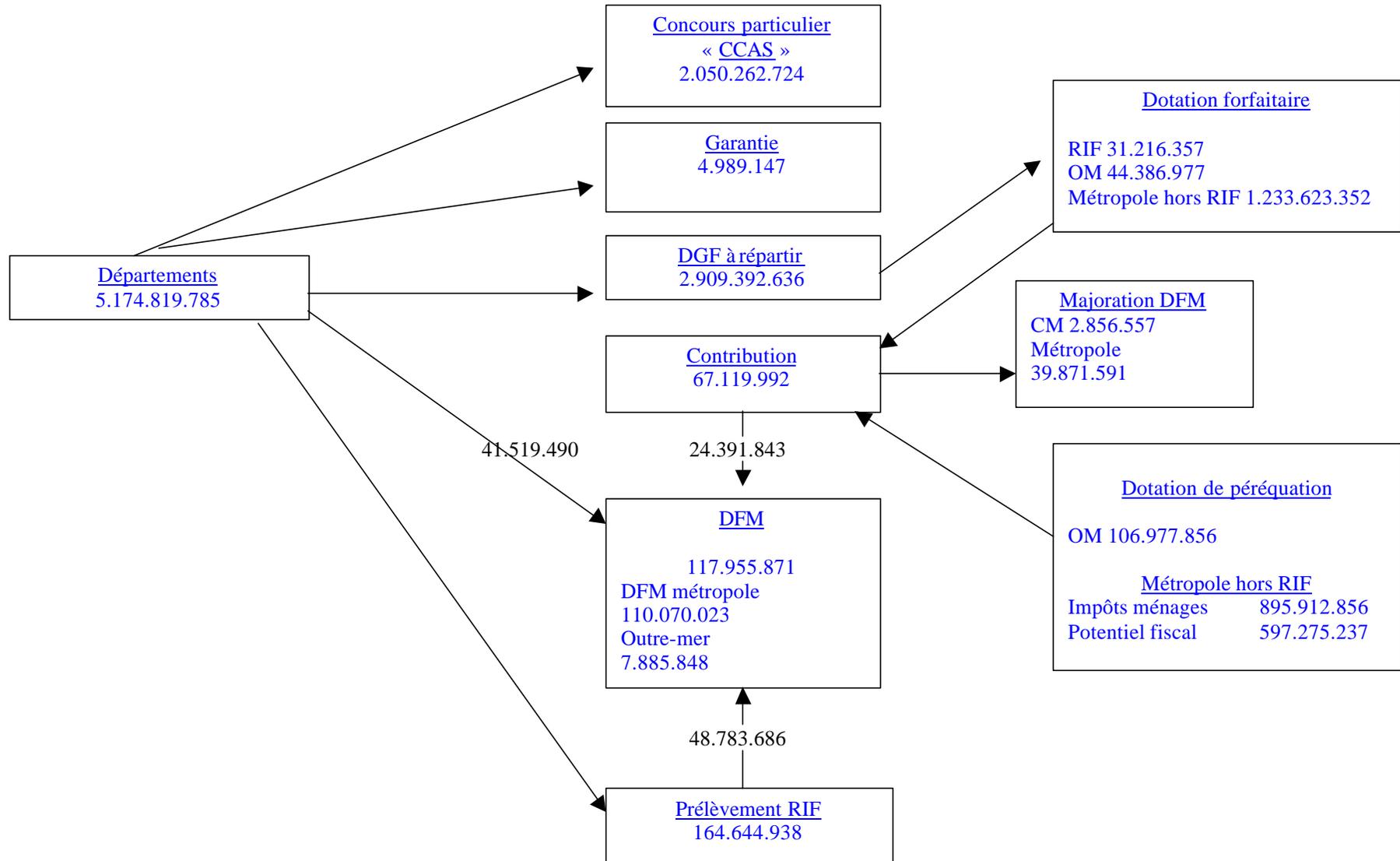
##### A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT DES DÉPARTEMENTS

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements a été créée par l'article 31 de la loi du 29 novembre 1985 (loi n° 85-1268).

La dernière modification importante remonte à 1999, avec la création de la couverture maladie universelle, qui constitue un **second concours particulier** au côté de la dotation de fonctionnement minimale (DFM). Depuis 2000, en effet, les contingents communaux d'aide sociale (CCAS) que les communes versaient aux départements ont été supprimés, et il est procédé à un prélèvement effectué de la DGF des communes en direction de la DGF des départements. Ce concours particulier évolue depuis 2003 suivant le rythme de progression de la DGF.

En 2003, la DGF des départements à répartir, donc, après les prélèvements, représente 2.923 millions d'euros et 15,5 % de la DGF totale à répartir.

**Dotation globale de fonctionnement 2003**  
**Masses réparties (en euros)**



## 1. Le prélèvement des sommes affectées

La DGF des départements supporte un certain nombre de prélèvements avant d'être mise en répartition :

- **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)**, un concours particulier destiné à certains départements défavorisés et dont le montant est fixé chaque année par le comité des finances locales. La dotation est de plus abondée par un prélèvement effectué sur la DGF de certains départements ;

- **la garantie de progression minimale**, destinée à garantir aux départements une progression minimale de leur dotation d'une année sur l'autre ;

- **le prélèvement effectué en faveur de la DGF de la région Ile-de-France**, qui est appelé à disparaître en 2005. La région Ile-de-France est en effet la seule actuellement à percevoir un DGF par prélèvement des sommes affectées à la DGF des départements.

On pourrait ajouter à ces prélèvements **le second concours particulier** que constituent depuis la loi du 27 juillet 1999 les contingents communaux d'aide sociale (article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales).

Le solde constitue la DGF des départements à répartir. Il est divisé en deux parties distinctes : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation.

## 2. La dotation forfaitaire des départements

La dotation forfaitaire des départements métropolitains est proportionnelle à celle de l'année précédente et représente chaque année 45 % de l'enveloppe de la DGF à répartir. Son taux d'évolution est fixé par l'article L. 3343-3 du code général des collectivités territoriales. Au sein de cette dotation, il convient d'isoler la dotation de la région Ile-de-France (31 millions d'euros), et la fraction réservée à l'outre-mer (44,3 millions d'euros). Elle s'élève donc à 1.233,6 millions d'euros en 2003.

Pour chaque département, la somme à recevoir l'année « n » est égale à la dotation reçue en « n-1 », multiplié par le rapport entre la dotation totale des départements l'année « n » et la dotation totale des départements l'année « n-1 ».

### 3. La dotation de péréquation

#### *a) Une quote-part pour les départements d'outre-mer*

Les départements d'outre-mer, la collectivité départementale de Mayotte et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon se voient affecter une fraction de la dotation mise en péréquation. Leur quote-part est égale au double du rapport entre la population recensée de chaque département ou collectivité d'outre-mer et de la population nationale, majoré de 10 %. Cette règle particulière est en fait le « droit commun » en ce qui concerne le versement des dotations à l'outre-mer et elle permet notamment de prendre en compte la difficulté d'estimer la population.

Cette quote-part s'élève à 106,9 millions d'euros en 2003, dont 97,26 millions d'euros pour les quatre départements d'outre-mer.

#### *b) La métropole*

La dotation de péréquation est composée du solde entre la dotation globale de fonctionnement et la dotation forfaitaire, soustraction faite des sommes affectées à la garantie de progression minimale. Elle évolue chaque année suivant un taux de progression fixé à 55 % de celui de la DGF.

Elle est divisée en deux enveloppes, selon l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales :

- la première, **pour 40 % du montant total**, est répartie en fonction de **l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de chaque département concerné**. Les départements dont le potentiel fiscal moyen est égal ou supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ne sont pas éligibles à cette enveloppe. De plus, depuis 2000, le potentiel fiscal est majoré, comme pour les autres collectivités locales, du produit de la dernière année connue de la compensation perçue au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

Cette dotation représente 597,28 millions d'euros en 2003, à répartir entre les départements de métropole ;

- la seconde, **pour 60 % du montant total** est fonction des « *impôts sur les ménages* », en application de l'article L. 3334-5 du code général des collectivités territoriales. Elle est proportionnelle aux impôts levés l'année précédente au profit du département : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, à concurrence de 30 % de son produit et taxe d'habitation.

Cette enveloppe représente 895,91 millions d'euros en 2003, à répartir entre les départements de métropole.

**DGF des départements de 2001 à 2003**

(en millions d'euros)

	DGF 2001	DGF 2002	DGF 2003	Evolution 2002/2003 en %
DGF totale	2.933,90	3.053,91	3.124,55	2,31
Taux de progression DGF totale théorique	3,42 %	4,07 %	2,29 %	
Taux de progression minimale	1,88 %	2,24 %	1,26 %	
Garantie de progression minimale	4,19	3,33	4,98	49,66
DGF de la région Ile-de-France avant prélèvement	84,01	67,18	49,51	- 26,31
Taux de progression	1,88 %	2,24%	1,26 %	
Prélèvement	18,29	18,29	18,29	0,00
DGF RIF après prélèvement	65,71	48,89	31,21	- 36,15
Taux de progression	- 34,77 %	- 25,60 %	- 36,15 %	
Prélèvement sur RIF des années antérieures	109,76	128,05	146,35	14,29
Dotation de fonctionnement minimale - Recettes	102,49	112,2	117,95	5,08
Prélèvement sur la DGF des départements	41,51	41,51	41,51	0,00
Prélèvement sur la DGF de la région Ile-de-France	36,58	42,68	48,78	14,29
Mécanisme de solidarité financière entre les départements I	24,39	24,39	24,39	0,00
Abondement en provenance de la provision de garantie	0 €	3,65	3,26	- 10,88
Dotation de fonctionnement minimale - Dépenses	102,49	112,25	117,95	5,08
Quote-part métropole	95,75	104,86	110,07	4,96
Quote-part départements d'Outre-Mer	6,23	6,82	7,16	5,03
Quote-part Mayotte	0,49	0,53	0,68	28,18
Quote-part Saint-Pierre-et-Miquelon	0,023	0,025	0,027	5,03
Majoration de la DFM – Recettes (solidarité II)	42,20	41,01	42,72	4,18
Majoration de la DFM – Dépenses	42,20	41,01	42,72	4,18
Quote-part Métropole	39,42	38,31	39,87	4,07
Quote-part départements d'Outre-Mer	2,77	2,69	2,85	5,80
Dotation à répartir Métropole + Outre -Mer	2.753,65	2.857,04	2.909,39	1,83
Dotation forfaitaire Métropole + Outre-Mer	1.239,14	1.285,67	1.309,22	1,83
Dotation de péréquation Métropole + Outre-Mer	1.514,51	1.571,37	1.600,16	1,83
Dotation à répartir Métropole	2.613,24	2.711,36	2.758,02	1,72
Dotation forfaitaire Métropole	1.198,43	1.243,43	1.264,83	1,72
Dotation forfaitaire de la région Ile-de-France	65,71	48,89	31,21	-36,15
Dotation forfaitaire Métropole hors RIF	1.132,72	1.194,54	1.233,62	3,27
Dotation de péréquation Métropole	1.414,81	1.467,92	1.493,18	1,72
Dotation impôts ménages	848,88	880,75	895,91	1,72
Dotation impôts – ménages RIF	0	0	0	
Dotation impôts – ménages Métropole hors RIF	848,88	880,75	895,91	1,72
Dotation potentiel fiscal	565,92	587,17	597,27	1,72
Dotation potentiel fiscal RIF	0	0	0	
Dotation potentiel fiscal Métropole hors RIF	565,92	487,17	597,27	1,72

Quote-part Outre-Mer	140,40	145,67	151,36	3,90
<b>Dotation forfaitaire Outre-Mer</b>	<b>40,70</b>	<b>42,23</b>	<b>44,38</b>	<b>5,10</b>
<b>Dotation forfaitaire DOM + SPM</b>	<b>34,77</b>	<b>36,07</b>	<b>36,73</b>	<b>1,83</b>
<b>Dotation forfaitaire Mayotte</b>	<b>5,93</b>	<b>6,15</b>	<b>7,64</b>	<b>24,22</b>
<b>Dotation de péréquation</b>	<b>99,70</b>	<b>103,44</b>	<b>106,97</b>	<b>3,42</b>
<b>Quote-part DOM</b>	<b>92,09</b>	<b>95,55</b>	<b>97,26</b>	<b>1,78</b>
<b>Quote-part SPM</b>	<b>0,34</b>	<b>0,36</b>	<b>0,36</b>	<b>1,78</b>
<b>Quote-part Mayotte</b>	<b>7,25</b>	<b>7,52</b>	<b>9,34</b>	<b>24,22</b>
Concours particulier CCAS (hors prélèvement sur la fiscalité des communes)	1.927,48	2.003,90	2.050,26	2,31

Source : ministère de l'intérieur

### **B. LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DES CONTINGENTS COMMUNAUX D'AIDE SOCIALE**

En instituant la couverture maladie universelle, la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 a supprimé les contingents d'aide sociale versés par les communes aux départements. Une compensation au « franc le franc » a été mise en place, une mesure particulière de réduction étant créée au profit des communes les plus défavorisées qui supportaient la charge la plus importante.

Le montant définitif de ces contingents, prélevés sur la DGF des communes, a été déterminé en deux temps : un montant estimatif des contingents de 1999 a été prélevé en 2000, puis le montant définitif a été arrêté en 2001.

**Les sommes ainsi perçues sont venues majorer la DGF des départements depuis 2002, et évoluent comme le montant de la DGF.** A compter de 2003, la dotation forfaitaire de chaque commune est réduite du montant des contingents, et chaque département reçoit un concours particulier « CCAS » indexé sur le taux de la DGF mise en répartition.

Les sommes prélevées sur la DGF des communes, et perçues par les départements, s'élèvent en 2003 à 2.050,26 millions d'euros soit, en 2003, environ 40 % du montant total de la DGF des départements.

## **C. LA DOTATION DE FONCTIONNEMENT MINIMALE ET SA MAJORATION**

### **1. La DFM, dotation de l'Etat en faveur des départements les moins favorisés**

L'article L. 3334-7 du code général des collectivités locales prévoit une dotation de fonctionnement minimale pour certains départements défavorisés. Les sommes à répartir sont prélevées sur la dotation globale de fonctionnement. Des minima ont été fixés en 1988, et sont chaque année réévalués en fonction de l'évolution de la DGF des départements. Pour bénéficier de l'aide, les départements doivent remplir **l'une** des conditions suivantes :

- leur potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements ;

- leur potentiel fiscal moyen par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements qui bénéficient de la dotation de fonctionnement minimale.

Un système permet aux départements qui dépasseraient les seuils de ne pas perdre la dotation en une seule fois, afin d'éviter des effets de seuils trop prononcés : la dotation sera égale, la première année suivant la sortie des barèmes à deux tiers, puis à un tiers la deuxième année, avant de disparaître la troisième.

En 2003, 24 départements de métropole se sont vus attribuer une partie de la DFM pour un montant total de 110,07 millions d'euros.

### **2. La majoration de la DFM : la solidarité entre les départements**

La loi du 13 mai 1991 a ajouté au mécanisme d'abondement de la section de fonctionnement du budget des départements les moins favorisés par l'Etat un système qui opère un prélèvement afin d'abonder la DFM et de majorer la dotation de certains départements. Ce système est codifié à l'article L. 3334-8 du code général des collectivités territoriales

Les départements bénéficiaires doivent être éligibles à la DFM (donc, remplir l'une des deux conditions exposées ci-dessus).

Les départements sont **contributeurs** suivant la répartition suivante, le montant ne pouvant excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement du département :

- 15 % du montant de la DGF reçue si le potentiel fiscal est compris entre la moyenne nationale et le double de sa valeur ;

- 24 % du montant de la DGF si le potentiel fiscal est supérieur au double de la moyenne nationale par habitant.

**10 départements sont contributeurs en 2003, pour un montant de 67,12 millions d'euros.**

Cette enveloppe est elle-même divisée en deux parts :

- la première s'ajoute à la DFM pour 24,39 millions d'euros ;

- le solde, soit 42,73 millions d'euros (39,87 millions d'euros pour la métropole et 2,85 millions d'euros pour l'outre-mer), majore la dotation des départements.

Les mécanismes de péréquation entre départements sont donc relativement peu développés.

D'une part, seule 40 % de la dotation de péréquation de la DGF est fonction du potentiel fiscal, le critère pour répartir les 60 % restant (les impôts supportés par les ménages) étant peu péréquateur. A l'origine, cette répartition reposait sur l'idée que les communes les plus pauvres étaient celles qui connaissaient les prélèvements les plus élevés. Le critère des impôts ménages s'est cependant avéré peu adapté à cet objectif de péréquation, puisqu'il ne prenait pas suffisamment en compte les différences de richesse entre les communes.

D'autre part, les sommes issues de la DFM et de sa majoration sont d'une faible importance rapportées à l'ensemble de la DGF des départements.

Toutefois, on peut observer que la fraction « potentiel fiscal » de la DGF des départements était, jusqu'à aujourd'hui, l'un des plus importants facteurs de péréquation au sein des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

### Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2003

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine	614,9
Dotation de solidarité rurale	407,2
Dotation de fonctionnement minimale totale	160,7
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements	597,3
FNP	568,6
DGF des groupements	1 824
Dispositif de compensation des pertes de DCTP	188
<b>TOTAL</b>	<b>4 360,7</b>

Source : ministère de l'intérieur

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose une modification profonde de l'architecture de la DGF des départements. **Les changements doivent être mis en parallèle avec ceux introduits par le présent projet de loi de finances aux articles 30 (création d'une dotation globale de fonctionnement pour les régions), et 31 (modification de la dotation globale de fonctionnement pour les communes).** La logique qui inspire ces trois articles est en effet la même, et permet d'envisager une simplification de l'architecture des DGF et un effort particulier en faveur de la péréquation.

Le **I** du présent article se propose ainsi de réformer les dotations forfaitaires et de péréquation au sein de la DGF des départements.

### A. LA DOTATION FORFAITAIRE

L'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, qui traite dans sa version actuelle de la dotation forfaitaire, est totalement remplacé par le **I** du présent article. La nouvelle dotation forfaitaire rassemble un certain nombre de dotations actuellement indépendantes :

- l'actuelle **dotations forfaitaires** (article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales), pour 1.309,23 millions d'euros ;

- la **fraction « impôt ménage » de l'actuelle dotation de péréquation**, qui représente 60 % de l'enveloppe actuelle de péréquation (quatrième alinéa de l'article L. 3334-4 du même code), pour un montant de 955,81 millions d'euros ;

- **les anciens contingents communaux d'aide sociale** (CCAS, article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales) pour 2.050,26 millions d'euros. Cela signifie que, alors qu'auparavant ces sommes étaient indexées sur le taux d'évolution globale de la DGF, elles progresseraient dorénavant en fonction du taux d'évolution de la seule dotation forfaitaire ;

- **la garantie d'évolution** (article L. 3334-9 du même code), pour 4,99 millions d'euros.

A ces dotations existantes, le présent article propose d'ajouter un certain nombre d'abondements :

- **la dotation de compensation de la part salaire de la taxe professionnelle** (I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999), pour un montant de 2.443,14 millions d'euros ;

- **95 % du montant de la dotation générale de décentralisation**, après avoir déduit les fonds destinés aux ports maritimes de commerce ou de pêche (article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales) et aux bibliothèques (article L. 1614-14 du même code), pour 3.652,88 millions d'euros.

En ce qui concerne la dotation générale de décentralisation, il reste donc une **fraction « résiduelle »** après la réforme qui continuera à s'appliquer suivant les règles en vigueur. En 2004, la dotation générale de décentralisation correspondra à la base réduite 2003 actualisée du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004, conformément à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, soit 1,93051 %, et corrigée de différentes mesures d'ajustement et mesures nouvelles. Il reste donc 121.313.031 euros inscrits au chapitre 41-56 aux crédits du ministère de l'intérieur.

Viennent en déduction de ce montant les mécanismes de **solidarité financière** institués entre les départements, prévus à l'article L. 3334-8 du code général des collectivités territoriales, et qui servent à abonder la DFM. Cette disposition ne concerne donc que les dix départements contributeurs à ce mécanisme.

Le prélèvement sur la région Ile-de-France au titre de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine est toujours effectué, **mais il est appelé à disparaître en 2005 selon un mécanisme dégressif**.

**Afin de calculer le montant de la dotation forfaitaire, les sommes acquises en 2003 sont « gelées » pour chaque département afin de constituer une DGF « reconstituée »**. Ce montant servirait de base de calcul pour l'évolution de la DGF les années suivantes.

**Le montant de la dotation forfaitaire est donc très sensiblement augmenté**, passant de 1.309 millions d'euros à 10.349 millions d'euros. Cette hausse est sans conséquence pour le budget de l'Etat, puisqu'elle est obtenue en regroupant des dotations existantes.

L'évolution de la dotation forfaitaire est fixée chaque année, en deux étapes.

**Dans un premier temps**, le taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement est déterminé par le gouvernement, selon les mêmes modalités que pour les communes et les régions. **Dans un second temps**, le comité des finances locales fixe un taux de progression qui varie entre 60 % et 80 % de ce taux d'indexation.

Un problème est susceptible de se poser à la marge en ce qui concerne l'intégration de la DGD à la DGF. En effet, la dotation globale de fonctionnement est utilisée pour financer les transferts de compétence qui ne pouvaient pas l'être via un transfert de fiscalité. Dès lors, la DGD est en proportion plus importante dans les départements dont les ressources fiscales sont moindres. Or les modalités d'évolution de la DGD une fois intégrée à la DGF sont moins favorables (entre 60 % et 80 % de l'évolution de la DGF). Dès lors, les départements les moins favorisés pourraient être pénalisés

Cependant, les nouveaux moyens dégagés pour la péréquation devraient permettre de limiter ce risque, qu'il sera cependant nécessaire de prendre en considération.

## ***B. LA DOTATION DE PÉRÉQUATION ET LA DFM***

Le différentiel d'indexation entre la DGF des départements et la dotation forfaitaire permet de dégager des ressources, **ce solde étant plus ou moins important selon que le comité des finances locales décide de fixer le taux d'évolution de la dotation forfaitaire à plutôt 60 % ou plutôt 80 % de l'évolution totale de la DGF**.

Ce solde est réparti par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation et la DFM.

En ce qui concerne **la dotation de péréquation** proprement dite, son montant «reconstitué» pour 2003 s'élève à 644,36 millions d'euros, **soit la fraction « potentiel fiscal » de l'actuelle dotation de péréquation** (métropole et outre-mer). Ses critères de répartition sont identiques à ceux de l'actuel deuxième et troisième alinéa de l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales, soit en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de chaque département concerné.

Les départements dont le potentiel fiscal moyen est égal ou supérieur au triple du potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ne sont pas éligibles à cette enveloppe.

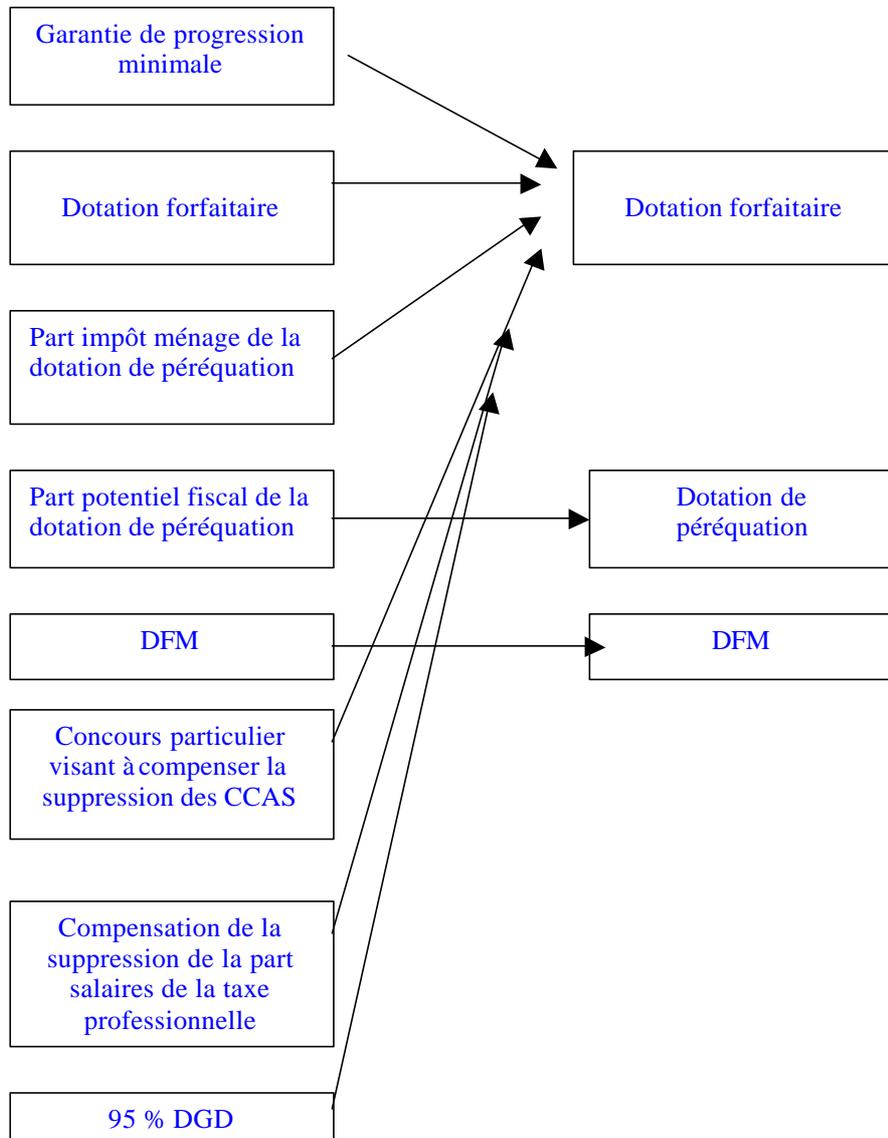
Le comité des finances locales a donc, en fixant à la fois le taux de progression de l'enveloppe forfaitaire et la répartition du solde entre dotation de péréquation et dotation forfaitaire, **la possibilité de moduler le niveau de péréquation et sa composition.**

Ainsi, le total « péréquation et DFM » progresserait en 2004 entre 6 % et 11 %. Par rapport à ce qui est envisagé pour la dotation de péréquation des régions, avec des taux de progression entre 10 et 40 %, **cette évolution peut paraître modeste. Il faut cependant relever que la proportion de la dotation de péréquation est, actuellement pour les régions, très inférieure à celle des départements, avec 1,75 % de l'enveloppe globale contre 7,7 % pour les départements.**

### La nouvelle architecture de la DGF des départements

DGF des départements en 2003

DGF des départements en 2004



### DGF des départements en 2004

(en millions d'euros)

	2003 reconstitué	2004	
		Hypothèse basse 60 %	Hypothèse haute 80 %
Total DGF des départements	11.270,84	11.488,37	11.488,37
<b>Prélèvements RIF pour DSU-DSR</b>	<b>115,86</b>	<b>128,06</b>	<b>128,06</b>
Dotation forfaitaire élargie	10.349,18	10.469,02 (a)	10.509,97 (b)
<b>Ancienne dotation forfaitaire</b>	<b>1.309,23</b>		
<b>Ancien concours CCAS</b>	<b>2.050,26</b>		
<b>Compensation part salaires départements</b>	<b>2.243,14</b>		
<b>Ancienne part impôts ménages</b>	<b>955,81</b>		
<b>Garantie</b>	<b>4,99</b>		
<b>95 % DGD</b>	<b>.652,88</b>		
<b>Déduction du prélèvement au titre DFM</b>	<b>- 67,12</b>		
Dotation de péréquation	44,36		
<b>Ancienne part potentiel fiscal</b>	<b>44,36</b>		
<b>DFM</b>	<b>60,68 (c)</b>		
Total péréquations et DFM	805,04	891,29	850,34
<b>Evolution péréquation et DFM</b>		<b>11 %</b>	<b>6 %</b>

(a)  $10.349,18 \times [1 + 60 \% \times 1,93 \%] = 10.469,02$ .

(b)  $10.349,18 \times [1 + 80 \% \times 1,93 \%] = 10.509,97$

(c) Ce montant de 160,68 inclut les 67,12 millions d'euros de prélèvement opéré au titre de mécanisme de solidarité financière.

Source : ministère de l'intérieur

### C. LES MESURES DE COORDINATION

Le présent article nécessite un certain nombre de mesures de coordination.

Le 1° du I du présent article vise à supprimer la mention faite à la garantie d'évolution au sein de la DGF à l'article L. 3334-1 du code général des collectivités territoriales, la garantie se trouvant intégrée à la DGF.

Le 4° du I a pour objet de supprimer la référence à l'article L. 3334-4 au premier alinéa de l'article L. 3334-5, qui définit les « impôts ménages » nécessaires pour calculer l'actuelle dotation « impôt ménages » de la péréquation.

Le II modifie le troisième alinéa du III de l'article L. 2334-7-2 du même code. Cet article permettait de préciser que les communes qui étaient prélevées sur leur fiscalité locale au titre du CCAS (c'est à dire les communes

dont la dotation forfaitaire était inférieure au montant du prélèvement) pourront abonder la dotation globale de fonctionnement dans sa nouvelle architecture.

Le **III** du présent article a pour objet de permettre au prélèvement actuel sur la DGF des départements au profit de la région Ile-de-France d'être intégré à la nouvelle DGF des départements, et ce jusqu'en 2005, année de sa disparition.

L'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a adopté un amendement de coordination qui vise à supprimer trois références devenues inutiles aux articles L. 3413-2, L. 1612-12 et L. 3563-7 du code général des collectivités territoriales.

Le **IV** du présent article permet d'abroger les dispositions devenues sans objet, à savoir l'article L. 334-7 sur les contingents communaux d'aide sociale, les dispositions du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (compensation de la suppression de la part salaire versée aux départements), l'article L. 3334-9 du code général des collectivités territoriales relatif à la garantie d'évolution minimale.

Par ailleurs, la dernière phrase du IV du présent article réduit le montant de la dotation générale de décentralisation d'un montant égal à celui intégré à la DGF.

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

Le présent article s'inscrit dans une **réforme cohérente** des dotations de l'Etat aux collectivités locales, réforme que le présent projet de loi de finances entame en ses articles 30, 31 et 32. **La dotation globale de fonctionnement, qui se caractérisait jusqu'à présent par une grande hétérogénéité entre les différents niveaux de collectivités y gagne en lisibilité et en clarté.**

En ce qui concerne plus précisément les départements, le système actuel était devenu au fil des années difficilement compréhensible, avec les « garanties de fonctionnement minimal » et autre « abondement de la DFM ». **La réforme a le mérite de poser un schéma relativement simple** : une dotation forfaitaire, une dotation de fonctionnement minimale, une dotation de péréquation. L'architecture retenue permettra donc de distinguer avec précision à l'avenir les moyens consacrés à la péréquation et à la solidarité entre les départements.

Le choix a été fait d'une réforme qui ne bouleverse pas pour 2004 l'équilibre financier des départements. En effet, les dotations perçues en 2003 sont « gelées » et serviront de base de calcul l'établissement des dotations les années suivantes. La nouvelle DGF ouvre de larges perspectives de progression à la péréquation, ce qui est conforme à l'article 72-2 de la Constitution tel qu'issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

Il faut cependant souligner que cette péréquation sera le résultat des décisions du comité des finances locales, qui est un organe au sein duquel les différents niveaux de collectivités territoriales sont étroitement associés. Ce sont donc les acteurs de la vie locale qui devront déterminer à quel niveau ils estiment opportun de fixer la solidarité, sans que cette décision ne se traduise pas un surcroît de charges pour l'Etat.

Il faut cependant souhaiter que ce dernier interfère le moins possible dans les débats du comité des finances locales, respectant la logique de la décentralisation. Si tel est le cas, les deux objectifs de la réforme des dotations de l'Etat, qui sont de **clarifier le système** et de **dégager des marges de manœuvre pour la péréquation** seront atteints dans le respect de l'autonomie des collectivités locales.

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

## ARTICLE 32

### Réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes

**Commentaire : le présent article a pour objet d'intégrer à la dotation globale de fonctionnement des communes (DGF) la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et la compensation de la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), auparavant pris en charge par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Il vise également à créer une dotation de compensation pour les groupements de communes.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

La dotation globale de fonctionnement des communes (DGF) a été instituée par la loi du 3 janvier 1979, afin de remplacer le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS). Cette réforme était destinée d'une part, à assurer aux communes une ressource stable, à la progression régulière et prévisible, et, d'autre part, à renforcer la péréquation entre les communes.

Deux grandes réformes ont profondément modifié l'architecture de la DGF :

- la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 a divisé la DGF en trois dotations spécifiques : une dotation de base, modulée par strates démographiques, une dotation de péréquation, qui tenait compte de la richesse fiscale et une dotation de compensation, destinée à prendre en compte les charges des communes. Par ailleurs, la loi prévoyait une garantie minimale d'évolution des ressources ;

- la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 a pris acte des blocages financiers du dispositif de péréquation et a « gelé » la DGF à son niveau de 1993, **le différentiel d'indexation permettant de dégager des marges de manœuvre pour la nouvelle dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU).**

**Il existe actuellement au sein de la DGF deux enveloppes distinctes** : une **dotation forfaitaire**, qui regroupe les dotations de base, de péréquation et de compensation ainsi que certains concours particuliers issus de la loi de 1985 et qui ont été « gelées » au niveau atteint en 1993, et une **dotation d'aménagement** à vocation péréquatrice.

La montée en puissance de l'intercommunalité a par ailleurs entraîné des bouleversements dans le fonctionnement de la DGF.

#### **A. DES PRÉLÈVEMENTS AVANT LA MISE EN RÉPARTITION**

Avant d'être répartie entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement, la DGF des communes supporte trois prélèvements, pour un montant total de 5,07 millions d'euros en 2003 :

- un premier prélèvement, d'un montant de 470.000 euros en 2003, est destiné à couvrir les frais de fonctionnement du comité des finances locales, en application de l'article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales ;

- un second prélèvement, d'un montant de 3,6 millions d'euros en 2003, est destiné, en application de l'article L. 1613-5 du code général des collectivités territoriales, à rembourser aux collectivités locales les charges qu'elles assument du fait d'agents mis à la disposition d'un syndicat ;

- un dernier prélèvement, d'un montant d'un million d'euros, est réalisé en 2003 afin de résorber le déficit constaté pour la dotation globale de fonctionnement en 2002.

Le solde, d'un montant de 18.807.093.000 euros en 2003, est divisé entre la DGF des départements<sup>1</sup> et la DGF des communes et groupements, pour un montant de 13.632.273.215 euros.

La DGF des communes fait alors l'objet d'une répartition entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

#### **B. LA DOTATION FORFAITAIRE**

La dotation forfaitaire des communes regroupe, depuis la réforme de 1993, toutes les dotations de l'ancienne DGF des communes ainsi que les concours particuliers, à l'exception toutefois de la dotation de solidarité urbaine, qui est comprise dans la dotation d'aménagement. Les niveaux atteints en 1993 par toutes ces dotations ont été « gelés » pour chaque commune, afin de ne pas provoquer de chute des ressources : la péréquation n'a été développée qu'à partir du différentiel d'indexation.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire sur l'article 31 du présent projet de loi.

#### La dotation forfaitaire en 1994

Dotation	Montant (en millions d'euros)	Part dans la dotation forfaitaire
<b>Dotation de base</b>	<b>3.862</b>	<b>33,6 %</b>
<b>Dotation de péréquation</b>	<b>3.616</b>	<b>31,5 %</b>
<b>Dotation de compensation</b>	<b>2.169</b>	<b>18,9 %</b>
<b>Majoration voirie</b>	<b>30</b>	<b>0,4 %</b>
<b>Garantie d'évolution minimale</b>	<b>1.153</b>	<b>10,0 %</b>
<b>Dotation ville-centre</b>	<b>117</b>	<b>1,0 %</b>
<b>Dotations supplémentaires et particulières aux communes touristiques ou thermales</b>	<b>180</b>	<b>1,6 %</b>
<b>Dotation forfaitaire 1994</b>	<b>11.127</b>	<b>100 %</b>

Source : Dexia, ressources des collectivités locales, 2003-2004

L'évolution de la dotation forfaitaire est fixée chaque année. La « base » est équivalente à la dotation forfaitaire de l'année précédente et évolue, depuis la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) selon un taux de croissance fixé par le comité des finances locales **entre 45 % et 55 % de l'évolution globale des crédits de la DGF**.

**Cette latitude n'est cependant offerte que si la composante fixée sur le PIB représente plus du tiers de la croissance de la DGF**. Si le taux d'évolution est inférieur, le taux de progression de la dotation forfaitaire de la DGF est alors de 50 %. Tel a été le cas en 2003.

Le calcul des attributions individuelles n'est pas modifié par les données physiques ou financières. **Seul le critère démographique, constaté par un recensement général ou complémentaire, est pris en compte pour la revalorisation de la dotation forfaitaire** depuis 1993, et ce afin de ne pas « bloquer » l'évolution de la dotation de péréquation par l'institution de critères de garantie trop contraignants. Cependant, l'évolution de la population n'est prise en compte que pour une moitié : l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que, s'il est constaté une hausse de la population à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire est calculée en ne prenant en considération que 50 % de cette croissance.

**La dotation forfaitaire des communes s'est élevée en 2003 à 11.093,13 millions d'euros, soit 81 % de l'ensemble de la dotation mise en répartition.**



### C. LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT

La dotation d'aménagement est donc un solde. Elle est composée de la dotation d'intercommunalité, de la DSU et de la DSR.

**La dotation d'aménagement, avant d'être répartie entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, fait l'objet d'un prélèvement afin de financer l'intercommunalité.**

#### 1. La dotation d'intercommunalité

**La dotation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est composée de cinq dotations différentes, c'est à dire une par catégorie d'EPCI (communautés de communes à fiscalité additionnelle, communautés de communes à taxe professionnelle unique, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle).**

#### Répartition de la dotation d'intercommunalité des EPCI en 2003

	Population regroupée (en millions d'habitants)			Dotation d'intercommunalité (en millions d'euros)			Dotation moyenne par habitant (en euros par habitants)			Part dans la population totale (en %)			Part dans le total de la dotation d'intercommunalité (en %)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Communautés de communes à fiscalité additionnelle et districts	16,50	14,77	14,06	269,29	262,68	256,07	16,13	16,13	16,37	40,9	31,4	29,9	19,6	15,91	15,51
Communautés de communes à taxe professionnelle unique	5,52	8,92	11,21	138,25	218,18	285,86	19,7 ou 27	19,7 ou 27,4	20,00 ou 27,81	13,7	19,0	23,8	10,0	13,21	17,31
Total communautés de communes et districts	22,02	23,70	25,27	407,54	480,86	541,93				54,6	50,4	53,7	29,6	29,12	32,82
Syndicats d'agglomération nouvelle	0,63	0,68	0,71	29,73	30,33	30,68	42,27	42,27	42,90	1,6	1,4	1,5	2,2	1,84	1,86
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	3,18	1,54		247,88	115,98		69,65	75,54		7,9	3,3		18,0	7,02	-
Communautés urbaines à taxe professionnelle unique	3,02	4,72		241,27	382,80		69,65	81,06		7,5	10,0		17,5	23,18	-
Total communautés urbaines	6,19	6,26	6,26	489,14	498,77	504,59				15,4	13,3	13,3	35,6	30,20	30,55
Communautés d'agglomération	11,49	16,38	18,84	449,42	641,50	748,99	38,57	39,15	39,74	28,5	34,8	40,1	32,7	38,84	45,35
Total	40,34	47,01	47,01	1 375,84	1 651,47	1 826,19				100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	110,58

Selon l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales arrête lors de sa première séance de l'année le niveau de la dotation par habitant pour chacune de ces cinq catégories d'établissement public de coopération intercommunale. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au développement et à la simplification

de la coopération intercommunale avait prévu de fixer l'attribution moyenne par catégorie d'habitant des communautés d'agglomération à 38,10 euros par habitant, afin d'inciter au développement de l'intercommunalité en milieu urbain. Cet abondement supplémentaire, qui faisait que la DGF des groupements n'était pas financée en totalité sur les sommes allouées à la DGF, a été supprimé par la loi de finances pour 2002. Cependant, afin de ne pas faire baisser la dotation des groupements ou pénaliser la DSU et la DSR (dont les montants sont prélevés sur le solde de la dotation d'aménagement une fois déduite la part des groupements), il a été décidé d'intégrer à la DGF des communes les sommes versées en 2001 pour abonder la dotation des groupements.

Le calcul des dotations par habitant fait intervenir, pour chaque EPCI, une dotation de base qui doit représenter 15 % des sommes allouées à la catégorie et une dotation de péréquation, qui représente 85 % de l'enveloppe. Les critères retenus afin de répartir la dotation d'intercommunalité entre les communes sont la population au sens de la DGF (voir *infra*), le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le potentiel fiscal (PF) des EPCI concernés.

Cette dotation, après le prélèvement de la dotation des groupements, est divisée en deux enveloppes : **la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).**

## **2. La dotation de solidarité urbaine**

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 afin de prendre en compte les inégalités à la fois de ressources et de charges des communes. **Depuis 1997, le comité des finances locales ne se prononce plus sur la répartition du solde de la dotation d'aménagement entre les deux enveloppes (DSU et DSR), mais sur la répartition de sa progression d'une année sur l'autre**, sous la contrainte que leurs progressions respectives soient comprises entre un maximum de 55 % et un minimum de 45 % de l'évolution des crédits disponibles. Ainsi, le comité des finances locales a toujours privilégié la progression maximale pour la DSU (55 %, et donc 45 % pour la DSR).

Afin de permettre à la DSU de progresser de manière satisfaisante, le gouvernement a régulièrement abondé les crédits de cette dotation. La loi de finances pour 2003 a ainsi accordé 141 millions d'euros supplémentaires à la DSU.

L'éligibilité à la DSU est fonction de plusieurs critères, définis aux articles L. 2334-16 et L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales.

**Les communes sont classées suivant un indice synthétique** qui permet de prendre en compte le potentiel fiscal, la proportion de logements sociaux dans le parc immobilier, la proportion de bénéficiaires de prestations logements et le revenu moyen par habitant. Les communes éligibles sont alors :

- les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus classées suivant l'indice synthétique ;

- le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants.

Les crédits sont ensuite répartis entre les deux catégories de communes au prorata de la population DGF<sup>1</sup>. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, un coefficient pondérateur est de plus appliqué afin de moduler l'effort au profit des communes les plus défavorisées.

**En 2003, 18,41 millions d'euros ont ainsi été réservés aux communes de moins de 10.000 habitants, et 568,19 millions pour les communes de plus de 10.000 habitants.**

### **3. La dotation de solidarité rurale**

La dotation de solidarité rurale (DSR) a été créée à la suite du gel de la progression des crédits de l'ancienne DGF par la loi du n° 93-1436 du 31 décembre 1993. Son objet est de soutenir les communes rurales défavorisées et celles confrontées à des charges de centralité. Elle est attribuée afin de tenir compte des charges supportées pour maintenir un niveau de service suffisant et compenser l'insuffisance de ressources fiscales. L'évolution de la DSR est liée à celle de la DSU, puisque les deux dotations se partagent une enveloppe commune, dont la répartition de l'augmentation est fixée par une décision du comité des finances locales, dans les conditions précitées.

La DSR comporte deux composantes :

- **une fraction « bourgs-centres »**, destinée aux communes de moins de 10.000 habitants ayant des charges de centralité et à certains chefs lieux d'arrondissement de 10.000 à 20.000 habitants ;

- **une fraction de péréquation** destinée à l'ensemble des communes de moins de 10.000 habitants en fonction de leur potentiel fiscal.

---

<sup>1</sup> La population DGF est la population totale telle qu'elle résulte du dernier recensement général ou complémentaire, majorée d'un habitant par résidence secondaire.

La fraction « bourgs-centres » est régulièrement abondée en loi de finances afin d'assurer sa progression.

**En 2003, les sommes versées à la fraction « bourgs-centres » de la DSR s'élèvent à 126,3 millions d'euros, et la fraction péréquation à 265,4 millions d'euros.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de modifier la structure de la dotation globale de fonctionnement des communes ainsi que de la dotation d'intercommunalité.

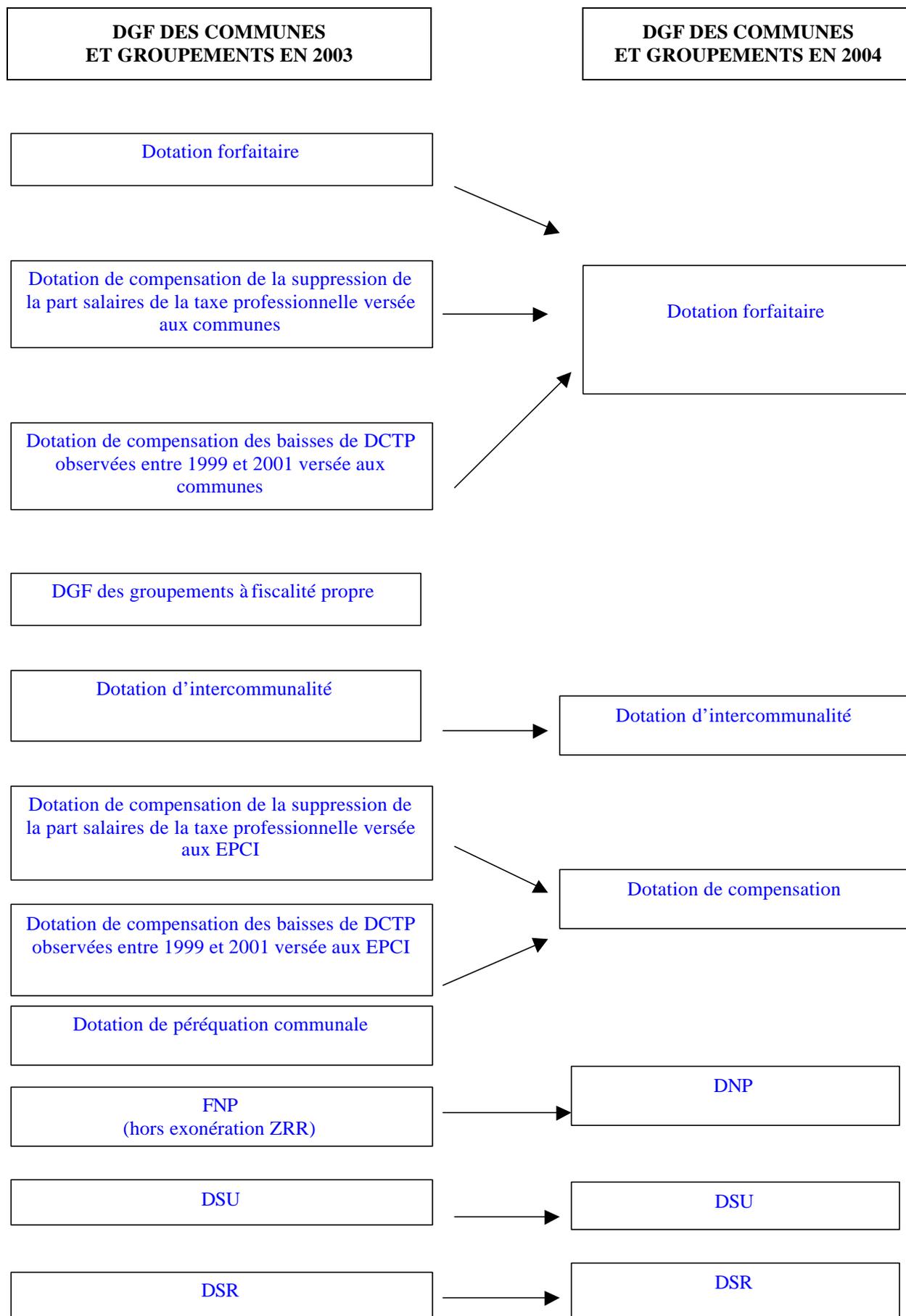
La réforme consiste à :

- **abonder l'actuelle dotation forfaitaire des communes** par certaines dotations comme la dotation de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et la dotation de compensation des baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001 ;

- créer, à partir de ces mêmes dotations, une **nouvelle dotation de compensation pour les EPCI à fiscalité propre** ;

- **faire progresser les dotations de péréquation**. En effet, le différentiel d'indexation entre la DGF et la dotation forfaitaire permettra de dégager des ressources plus importantes destinées à abonder la dotation d'aménagement.

L'architecture d'ensemble de la réforme est synthétisée dans le schéma suivant. Il faut noter que le dispositif proposé n'affecte pas les critères de répartition des crédits au sein des différents sous-ensembles de la DGF.



## **A. LA RÉFORME DE LA DGF DES COMMUNES**

Par cohérence avec les dispositions figurant aux articles 30 et 31 du présent projet de loi de finances, le **1°) du I** du présent article évalue le montant de la dotation globale de fonctionnement des communes comme la différence entre la dotation prévue à l'article L. 1613-3 du code général des collectivités territoriales (qui définit la masse des crédits alloués à la DGF) et les dotations prévues aux articles L. 3341-1 (qui définit le montant de la DGF des départements, et qui est modifié à l'article 31 du présent projet de loi de finances) et L. 4332-4 du même code (qui fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement des régions, modifié à l'article 30 du présent projet de loi de finances).

Deux dotations sont intégrées à la dotation forfaitaire des communes par le **2°) du I** du présent article.

### **1. L'intégration à la dotation forfaitaire de la dotation de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle**

La part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle a été supprimée par l'article 44 de la loi de finances pour 1999. Cette suppression a concerné les communes, les départements, les régions et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). La mise en œuvre de cette réforme a été étalée sur cinq ans et s'est achevée en 2003. A compter de 2004, l'article 44 de la loi de finances pour 1999 prévoit que les compensations sont intégrées à la dotation globale de fonctionnement et évoluent comme elle.

**En 2003, le montant de cette compensation s'élève à 2.231 millions d'euros pour les communes et 3.456 millions d'euros pour les groupements de communes.**

Le **2°) du I** du présent article propose donc, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 1999, d'intégrer la dotation de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle à la dotation forfaitaire des communes. Cette intégration est également réalisée pour la nouvelle DGF des régions à l'article 30, et pour la DGF des départements à l'article 31 du présent projet de loi.

Par coordination, le **II** du présent article supprime le I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 en tant qu'il concerne les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Cette suppression est également réalisée aux articles 30 et 31 du présent projet de loi de finances pour les départements et les régions.

## **2. L'intégration à la dotation forfaitaire de la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle**

Le 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts organise **les modalités de la compensation financière en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui subissent une baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).**

La DCTP a été créée par le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987. Elle était destinée à l'origine à regrouper les allocations versées par l'Etat afin de compenser les pertes de taxe professionnelle résultant des décisions du législateur.

A partir de 1996, la DCTP a été éloignée de son objet, et est devenue **la variable d'ajustement** du pacte de stabilité, puis, avec l'article 57 de la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, **la variable d'ajustement de l'enveloppe normée du pacte de croissance et de solidarité**. Votre rapporteur général notait à ce propos, dans son commentaire de l'article 57 du projet de loi de finances pour 1999 : « *On peut aujourd'hui se demander si l'intitulé de la variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, n'est pas devenu abusif* ».

Il est en effet prévu au **III** de cet article que « *pour chacune des années 1999, 2000 et 2001, le taux d'évolution de la DCTP est celui qui permet de respecter la norme d'évolution [de l'enveloppe normée], compte tenu des autres dotations [composant l'enveloppe normée]* ».

**Pour atténuer les conséquences des baisses de DCTP sur les budgets locaux, deux dispositifs ont été mis en place :**

- l'article 57 de la loi de finances pour 1999 prévoit que « *toute diminution [de la DCTP] par rapport au montant de l'année précédente est modulée de telle sorte que [certaines collectivités] supportent une diminution égale à la moitié de la diminution moyenne* ». Les communes les plus défavorisées ont donc bénéficié d'une réduction de la baisse, à enveloppe constante puisque les sommes étaient déduites de la DCTP des communes plus favorisées ;

- l'article 58 de la loi de finances précitée complète ce dispositif en créant une seconde part pour les ressources excédentaires du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Cette seconde fraction, codifiée au 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts, est destinée à compenser en totalité les baisses de dotation enregistrées par : les communes éligibles à la DSU ou à la fraction « bourgs-centres » de la DSR ; les EPCI à fiscalité propre et qui comprennent au moins une commune éligible à la DSU ou à la fraction « bourgs-centres » de la DSR et les communes éligibles à la seconde fraction de la DSR et dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à 90 % de celui des communes appartenant à la même strate démographique.

Dans ces cas de figure, la combinaison de l'article 57 et de l'article 58 entraîne une compensation intégrale des pertes de ressources engendrées par la baisse de la DCTP.

La compensation au titre du FNPTP ne concerne en fait que les pertes enregistrées au titre des années 1999, 2000 et 2001. En effet, l'article 39 de la loi de finances pour 2002 a consolidé le mécanisme pour les années antérieures sans l'étendre à la compensation des pertes subies entre 2001 et 2002. Ce schéma a été reconduit par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, qui a supprimé la compensation des baisses de DCTP, mais a reconduit les dotations pour les années 1999, 2000 et 2001. Ainsi, les pertes constatées pour ces années ont fait l'objet de compensations qui ont été reconduites, mais qui n'ont pas évolué.

**Le présent article propose donc d'intégrer définitivement à la dotation forfaitaire des communes les sommes allouées par le FNPTP au titre de la compensation des baisses de la DCTP.**

Par cohérence, il est prévu dans le **II** du présent article d'abroger le 2° *bis* de l'article 1648 B du code général des impôts.

Il est important de souligner que les communes qui perçoivent cette compensation au titre des années 1999, 2000 et 2001, pour un montant total de 188,09 millions d'euros, ne verront pas leur dotation réduite, puisque les mêmes montants seront intégrés au sein de leur dotation forfaitaire. **Ils évolueront donc chaque année comme cette dotation.**

### **3. Le cas des communes qui sont soumises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au régime de la taxe professionnelle unique**

Le 2° du **I** du présent article apporte des précisions quant au régime à appliquer aux communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis pour la première fois en 2004 au régime de la taxe professionnelle unique (TPU).

Par cohérence avec les mesures proposées pour les communes, les dotations versées au titre de la compensation de la perte de la part « salaires » de la taxe professionnelle sont versées à l'établissement public de coopération intercommunale en lieu et place de la commune. Pour ces communes, cette dotation ne sera donc pas ajoutée à la dotation forfaitaire dans le calcul des attributions individuelles.

*De facto*, les montants ainsi versés aux ECPI à fiscalité propre rentreront dans le cadre prévu au 4°) du présent article, et seront fusionnés dans la dotation de compensation des EPCI (voir *infra*).

#### **4. L'évolution de la dotation forfaitaire des communes**

Afin de calculer l'évolution de la dotation forfaitaire, le présent article propose des modalités identiques à celles des articles 31 du présent projet de loi de finances (pour la DGF des régions) et 32 (pour la DGF des départements).

**L'évolution fait intervenir une dotation forfaitaire 2003 « fictive »**, c'est à dire composée de l'ancienne dotation forfaitaire pour chaque commune à laquelle on ajoute les montants perçus en 2003 au titre de la compensation de la part salaires de la taxe professionnelle et les montants alloués pour la compensation des baisses de DCTP.

A cette dotation forfaitaire « fictive » pour chaque commune, il est appliqué pour 2004 un taux d'évolution. Ce dernier se calcule de la même manière que dans le droit existant, précisé aux sixième, septième et huitième alinéas de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités locales, avec cependant une modification. Après avoir pris connaissance du taux d'évolution de la DGF, le comité des finances locales arrête une évolution pour la dotation forfaitaire égale à :

- un chiffre compris entre 45 % et 55 % de la progression des ressources si l'évolution de la DGF résulte, pour un tiers au moins, de la progression du PIB en volume (disposition inchangée) ;

- 45 % du taux d'évolution dans le cas contraire, et non plus 50 % comme dans le droit actuel.

**Le taux d'évolution de 45 % est proposé par le 3°) du présent article.** Cette disposition permet de réparer une incohérence de la loi de finances rectificative pour 2001, qui avait élargi la fourchette d'indexation du comité des finances locales de 45 % à 55 % du taux d'évolution de la DGF contre 50 % à 55 % précédemment.

**Dorénavant, si la croissance du PIB en volume n'est pas suffisante pour représenter au moins un tiers de la hausse de l'indexation, le taux de progression de la dotation forfaitaire serait fixé à 45 % de l'évolution de la DGF, soit son niveau minimal. Le nouveau dispositif serait donc plus favorable à la péréquation que le droit actuel, puisqu'il permet d'avantager, même en cas de faible progression des ressources de la DGF, les dotations de péréquation.**

## **5. Un renforcement mesuré des moyens consacrés à la péréquation**

Le différentiel d'indexation entre la DGF et la dotation forfaitaire **permet de dégager des marges de manœuvre pour la dotation d'aménagement**, c'est à dire pour la péréquation. Le mécanisme est identique à celui déjà exposé aux articles 30 et 31 du présent projet de loi.

**Ainsi, le différentiel d'indexation, s'il n'est pas modifié dans son principe par le présent projet de loi de finances, porte sur des sommes en hausse, puisque de nouvelles dotations sont désormais intégrées à la dotation forfaitaire.** De plus, l'article 33 du présent projet de loi de finances organise l'intégration dans la dotation de péréquation communale du Fonds national de péréquation (le FNP).

Ainsi, si l'on prend une hypothèse « basse » pour 2004, c'est à dire un taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes de 45 % du taux d'évolution de la DGF, cette dernière progressera de 0,87 %. Si l'on prend une hypothèse « haute » de 55 %, elle progressera de 1,06 %.

**Le solde constitue la dotation d'aménagement**, sur laquelle est prélevée la dotation d'intercommunalité (dont la « clef » de répartition est modifiée à l'article 33 du présent projet de loi) et la nouvelle dotation de compensation (voir *infra*).

Les estimations fournies par le gouvernement, et retracées dans le tableau ci-dessous, prévoient alors une progression de la dotation de péréquation au profit des communes, **dans l'hypothèse la plus favorable à la péréquation**, de 0,96 %, soit 15 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2003, que le comité des finances locales devra répartir entre la DSU, la DSR et la dotation nationale de péréquation (DNP), qui, selon les dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances, succède au Fonds national de péréquation et est intégrée.

Comme l'indique le tableau, les calculs ont été effectués sans tenir compte de l'abondement effectué en 2003 sur le FNP, d'un montant de 22,867 millions d'euros. Cet abondement n'a pas été reconduit pour 2004. **Votre rapporteur général vous propose par ailleurs, à l'article 39 du présent projet de loi, un amendement visant à abonder le FNP de 22,867 millions d'euros.**

Si l'on considère l'hypothèse « haute », c'est à dire si le comité des finances locales fixe le taux de progression de la dotation forfaitaire à 55 % du taux d'évolution de la DGF, **on constate que le montant des sommes en faveur de la péréquation des communes est en baisse de 17,87 millions d'euros.**

**La dotation globale de fonctionnement des communes et des ECPI**

(en millions d'euros)

	2003 reconstitué	Hypothèse basse 45 %	Hypothèse haute 55 %
Total DGF communes et EPCI	20.075,66	20.463,12	20.463,12
<b>Dotation forfaitaire élargie</b>			
Ancienne dotation forfaitaire	<b>11 093,13</b>		
Comp. part salaires communes	<b>2 231,03</b>		
Comp. des baisses de DCTP	<b>163,43</b>		
Total dotation forfaitaire	13.487,56	13.619,73	13.645,76 <sup>(a)</sup>
<b>DGF des EPCI</b>			
Dotation d'intercommunalité	<b>1 824,08</b>	<b>1 974,08</b>	<b>1 974,08<sup>(b)</sup></b>
Dotation de compensation	<b>3 480,19</b>	<b>3 510,42</b>	<b>3 517,14</b>
- dont compensation part salaires communes	<b>3 455,54</b>	<b>3 485,55</b>	<b>3 492,22</b>
- dont compensation des baisses de DCTP	<b>24,66</b>	<b>24,87</b>	<b>24,92</b>
TOTAL DGF DES ECPI	5 304,28	5 484,50	5 491,22
<b>Abondements RIF</b>	<b>115,86</b>	<b>128,06</b>	<b>128,06</b>
<b>Abondements externes</b>	<b>174,03</b>	<b>96,00</b>	<b>96,00</b>
Péréquation au profit des communes :	1 567,87 <sup>(c)</sup>	1 582,95	1 550,20
DSU	614,92	-	-
DSR	407,22	-	-
DNP (ex FNP - 23 millions d'euros) <sup>(d)</sup>	545,73	545,73	545,73

(a) Ce montant inclut une majoration de 15 millions d'euros en prévision des recensements complémentaires de population.

(b) Le montant de la dotation d'intercommunalité pour 2004 repose sur une hypothèse de croissance de 150 millions d'euros.

(c) Il n'est pas tenu compte des 5,8 millions d'euros ouverts au titre de la péréquation en faveur des communes d'outre-mer.

(d) Dans le cadre de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité proposé à l'article 38 du présent projet de loi de finances, le gouvernement ne propose pas de reconduire l'abondement de 22,867 millions d'euros dont fait l'objet la part majoration du FNP depuis 1996. Au titre de 2003, le montant pris en compte afin de reconstituer le solde de la dotation d'aménagement est réduit à due concurrence.

Il existe donc **une différence de 32,75 millions d'euros entre les deux hypothèses** : leur répartition en faveur de la dotation forfaitaire ou des dotations de péréquation sera décidée par le comité des finances locales au moment où il établira l'indexation des deux dotations.

Par comparaison, les taux de progression de la fraction péréquation des régions (entre 9 % et 39 %) et des départements (entre 6 % et 11 %) est beaucoup plus importante. **Ce contraste s'explique par les masses financières nouvelles qui abondent la dotation globale de fonctionnement des départements et la création d'une nouvelle dotation globale de fonctionnement des régions.** Il y a donc, pour ces deux catégories de collectivité un « effet de base » très important, puisque le solde disponible pour la péréquation augmente fortement et ce quelle que soit l'hypothèse retenue.

## ***B. LA CRÉATION D'UNE DOTATION FORFAITAIRE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE***

### **1. Une dotation de compensation au profit de l'intercommunalité**

Le 4°) du présent article insère un nouvel article L. 5211-28-1 dans le code général des collectivités territoriales.

Il prévoit la création pour les EPCI à fiscalité propre **d'une dotation de compensation, qui s'ajoute à la dotation d'intercommunalité prélevée sur la dotation d'aménagement.**

La dotation de compensation est composée de deux dotations, en parallèle avec les dispositions prises au 2°) du présent article pour les communes, et qui seraient donc intégrées à la DGF des groupements :

- les montants dus en 2003 au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999, c'est à dire la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle ;

- les montants dus en application du 2° bis de l'article 1648 B du code général des impôts, c'est à dire les compensations de baisse de la DCTP entre 1999 et 2001.

Ces deux dotations sont donc fusionnées au sein de la nouvelle dotation de compensation. Les sommes prises en considération sont, pour chaque groupement, celles qui leur sont versées en 2003. **La DGF est donc reconstituée de manière « fictive » afin de globaliser ces crédits, sans que les groupements à fiscalité propre subissent une baisse de ces compensations.**

Cette disposition doit être lue en parallèle avec les mesures envisagées à l'article 38 du projet de loi de finances, qui modifie l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit d'intégrer au sein de la masse globale de la DGF un certain nombre de dotations, dont la compensation des baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001.

Le 5°) du I du présent article précise que le montant de cette dotation est prélevé sur la dotation d'aménagement des communes, de la même manière que la dotation d'intercommunalité actuelle. Les sommes prélevées ne viendront donc pas en déduction de l'actuelle dotation d'aménagement, puisque les sommes correspondantes sont intégralement versées dans la nouvelle DGF.

## **2. Le cas des groupements qui passent à un régime de taxe professionnelle unique au 1<sup>er</sup> janvier 2004**

Par concordance avec les dispositions prévues pour les communes membres d'un EPCI qui choisissent de passer au régime de la taxe professionnelle unique en 2004, le deuxième alinéa du texte proposé par le présent article pour l'article L. 5211-28-1 prévoit que les EPCI qui choisissent ce régime calculent le montant de leur dotation d'intercommunalité en prenant en compte « *la part de la dotation forfaitaire correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999* ».

En d'autres termes, les montants perçus au titre de la compensation des pertes de base salaires de la taxe professionnelle par les communes qui forment le groupement sont pris en compte pour déterminer le montant de la dotation de compensation des groupements. En l'absence d'une telle disposition, en effet, les EPCI nouvellement soumis au régime de la TPU ne pourraient inscrire aucun montant au titre de cette dotation, qu'ils ne percevaient pas auparavant.

## **3. L'évolution de la dotation de compensation**

Le 4°) du I du présent article précise que la dotation de compensation est « *indexée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* », c'est à dire suivant les modalités que nous avons exposées. Elle progresse donc en fonction de la croissance du PIB et des décisions du comité des finances locales, entre 45 % et 55 % de la progression de la DGF.

L'évolution se calcule donc de la même manière que dans le droit existant, précisé aux sixième, septième et huitième alinéas de l'article L.2334-7 du code général des collectivités locales, avec cependant une modification. Après avoir pris connaissance du taux d'évolution de la DGF, le comité des finances locales arrête une évolution pour la dotation forfaitaire égale à :

- un chiffre compris entre 45 % et 55 % de la progression des ressources si l'évolution de la DGF résulte, pour un tiers au moins, de la progression du PIB en volume (disposition inchangée) ;

- 45 % du taux d'évolution dans le cas contraire, et non plus 50 % comme dans le droit actuel.

En conséquence, il sera prélevé sur la dotation d'aménagement, avant que le solde ne forme la partie péréquatrice de la DGF des communes, deux dotations, l'une d'intercommunalité suivant des critères propres à chaque commune, l'autre de compensation, qui évolue comme la dotation forfaitaire des communes.

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

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions du 3°) du I du présent article. **Il est donc proposé de laisser le comité des finances locales fixer librement le taux d'évolution de la dotation forfaitaire au sein de la dotation globale de fonctionnement, dans une fourchette comprise entre 45 % et 55 %, et ce, quelle que soit la part de la croissance du PIB dans l'évolution de la DGF.**

Le présent article prévoit, au 3°), d'abaisser le niveau « automatique » auquel est fixée l'évolution de la dotation forfaitaire en cas de faible croissance à 45 %.

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale a considéré que *« le choix d'une indexation automatique de la dotation forfaitaire à 45 % en cas de ralentissement de la croissance ne semble pas totalement cohérent avec les marges de manœuvre octroyées au comité des finances locales dans le cadre de la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Ne conviendrait-il pas mieux de permettre au comité des finances locales de fixer le taux d'évolution de la dotation forfaitaire entre 45 % et 55 % de la DGF, quelle que soit l'évolution de la croissance ? »*.

Il s'agit là d'une modification dont la portée est limitée, le cas de figure ici envisagé ne s'étant présenté qu'une fois depuis 1996.

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

##### ***A. UN EFFORT DE SIMPLIFICATION BIENVENU***

Le présent article s'inscrit dans le cadre d'une **réforme globale de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**, que le présent projet de loi de finances engage en ses articles 30, 31 et 32. **La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui se caractérisait jusqu'à présent par une grande complexité et une grande hétérogénéité entre les différentes catégories de collectivités, y gagne en lisibilité et en clarté.** L'effort de globalisation des concours financiers de l'Etat au sein de la DGF est important, puisque le montant de celle-ci devrait doubler, passant d'environ 18 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2003 à près de 37 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances.

Ainsi, le Fonds national de péréquation (FNP) est intégré à la dotation d'aménagement de la DGF, au sein de laquelle il côtoie la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Il faudra à terme envisager son « absorption » par ces deux dotations. Dans le même esprit, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dont les crédits ne servaient plus à financer la péréquation de la taxe professionnelle, est démembré, et ses différentes sous-composantes sont ventilées au sein d'autres dotations existantes : la dotation de développement rural (DDR) rejoint la dotation globale d'équipement inscrite au budget du ministère de l'intérieur. Enfin, la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) par le FNPTP est intégrée à la DGF.

Cette simplification de l'architecture des dotations correspond aux préconisations de votre commission des finances. Ainsi, votre rapporteur général indiquait, dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003 que : « ***La réforme de la DGF en 2003 devra être l'occasion d'une refonte plus profonde de l'architecture des dotations de l'Etat, dans le sens d'une plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité.*** »

*« Dans cette perspective, la fusion des dotations ayant un objet proche doit être envisagée : la dotation globale d'équipement des communes et la dotation de développement rural, la dotation de solidarité rurale et le fonds national de péréquation par exemple »<sup>1</sup>.*

On notera également que la réforme proposée par le présent article conduit à inscrire en prélèvements sur recettes des crédits qui étaient auparavant des dotations budgétaires. Cette évolution permet, d'une part, d'éviter que le budget du ministère de l'intérieur ne soit « gonflé » artificiellement par des dépenses qui relèvent des collectivités territoriales et, d'autre part, est favorable à l'initiative parlementaire, la recevabilité des amendements étant appliquée de manière plus libérale pour les prélèvements sur recettes que pour les crédits budgétaires.

### ***B. LE DÉVELOPPEMENT DE LA PÉREQUATION AU SEIN DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Le dispositif retenu par le présent article vise également à développer, au sein des dotations de l'Etat, celles consacrées à la péréquation. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, la Constitution dispose, au dernier alinéa de l'article 72-2, que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La réforme de l'organisation des dotations de l'Etat permet d'augmenter progressivement le volume des dotations de péréquation en leur affectant une part croissante de l'accroissement de la DGF. En effet, la péréquation sera développée à partir du « flux » et non prise en compte dans le « stock » de la DGF. Ainsi, par exemple, l'indexation de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle sur la progression de la dotation forfaitaire, permet de dégager, au profit de la péréquation, les crédits correspondant à la différence entre l'indice de progression de la DGF et celui de la dotation forfaitaire.

Toutefois, il convient de noter qu'il ne s'agit que d'une première étape, le gouvernement ayant annoncé qu'il déposerait, dans le courant de l'année 2004, un projet de loi visant à réformer les critères pris en compte pour l'attribution des dotations de l'Etat, parmi lesquels figurent notamment le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale.

S'agissant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il peut sembler que l'évolution des dotations consacrées à la péréquation est moins importante que pour le département ou la région.

---

<sup>1</sup> In rapport général sur la loi de finances pour 2003 « Budget 2003 : appliquer le principe de précaution », n° 69, Tome I, 2002-2003, page 162.

En effet, les dotations destinées à la péréquation progresseront en 2004 entre 6 % et 11 % pour les départements et entre 8 % et 39 % pour les régions, contre 0,96 % seulement pour les communes et les EPCI, dans l'hypothèse où le Comité des finances locales déciderait d'une indexation de la dotation forfaitaire sur 45 % du taux de progression de la DGF.

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

### ARTICLE 33

## **Intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la dotation globale de fonctionnement (DGF)**

**Commentaire : le présent article propose d'intégrer le Fonds national de péréquation (FNP) dans la dotation globale de fonctionnement (DGF).**

### **I. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION**

Le Fonds national de péréquation (FNP) a été créé par l'article 70 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Son régime est fixé par l'article 1648 B *bis* du code général des impôts, qui fixe ses ressources et les modalités de répartition de ses attributions.

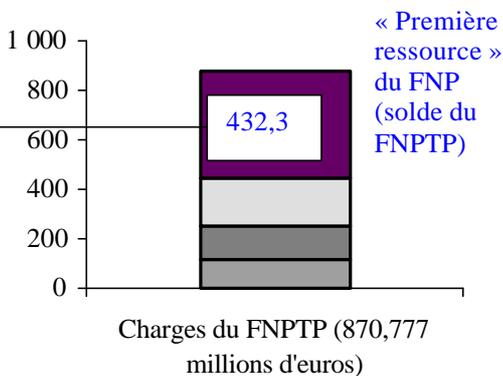
#### **A. LES RESSOURCES DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION**

En 2003, il dispose de 579 millions d'euros.

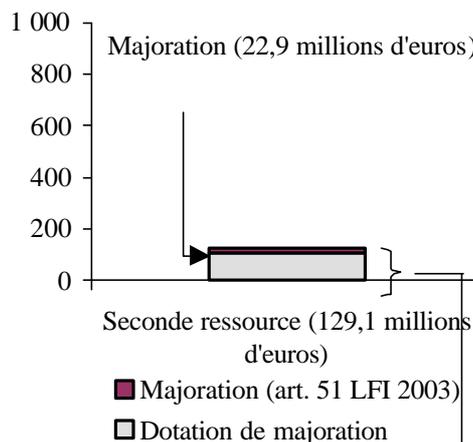
Le graphique ci-après synthétise ses ressources, et les grandes masses de ses charges. Comme on peut le constater, **cette « tuyauterie » est passablement (sans doute trop) complexe.**

### Ressources et charges du Fonds national de péréquation (FNP) en 2003

**Le FNPTP et la « 1<sup>re</sup> ressource » du FNP**

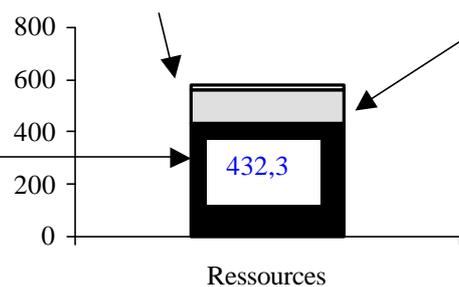


**La « seconde ressource » du FNP**

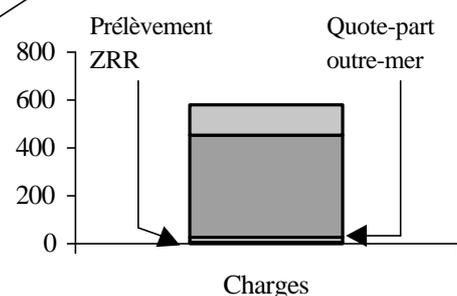


- Solde
- Reliquat n-1 de la 2e fraction, part résiduelle, réserve
- 2e fraction : 2e part (compensations des baisses de DCTP)(art. 52 LFI 2003)
- 2e fraction : 1re part (compensation des pertes de base de TP)
- 1re fraction (DDR)

Abondement exceptionnel (18 millions d'euros)



- Abondement exceptionnel
- Seconde ressource
- Première ressource



- Majoration
- Part principale
- Quote-part outre-mer
- Prélèvement ZRR

**Le Fonds national de péréquation (FNP) : 579 millions d'euros**

## **1. Les deux ressources du Fonds national de péréquation**

Le FNP est alimenté par **deux ressources** :

- la principale, dite « première ressource », est le « solde » du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ;

- l'autre ressource, dite « seconde ressource », est une dotation de majoration issue du gel, en 1995, d'une partie de la progression de la dotation de compensation de taxe professionnelle des communes (DCTP) et évolue comme l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le FNP étant essentiellement alimenté par le « solde » du FNPTP, plus les charges du FNPTP sont élevées, plus les ressources du FNP sont réduites. Ainsi, depuis 1999, la prise en charge par le FNPTP de la compensation des baisses de DCTP s'est traduite par un manque à gagner pour le FNP de 64 millions d'euros en 1999, 305 millions d'euros en 2000, 167 millions d'euros en 2001, et 188 millions d'euros en 2002, ainsi qu'en 2003.

C'est pourquoi l'article 129 de la loi de finances pour 1999 prévoit que cette dotation est majorée annuellement de 22,9 millions d'euros en 1999, 2000 et 2001. Cette majoration prend la forme d'une « deuxième part » à la deuxième fraction du FNPTP. Ce dispositif, reconduit par l'article 40 de la loi de finances pour 2002, l'a été de nouveau par l'article 51 de la loi de finances pour 2003.

## **2. La majoration de ces deux ressources par la loi de finances pour 2003**

La loi de finances pour 2003 a majoré les deux ressources du FNPTP :

- l'article 55, **résultant d'un amendement de votre commission des finances, a abondé de 18 millions d'euros** la « première ressource » du FNP ;

- l'article 51 a majoré de 22,9 millions d'euros la « seconde ressource » du FNP.

Par ailleurs, l'article 52 de la loi de finances pour 2003 a maintenu en 2003 la « deuxième part » de la deuxième fraction du FNPTP.

Il faut souligner à cet égard que, dans le cadre de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité proposé à l'article 38 du présent projet de loi de finances, **le gouvernement ne propose pas de reconduire la majoration de 22,9 millions d'euros** au sein de la nouvelle « dotation nationale de péréquation ».

## ***B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION***

Les crédits du Fonds national de péréquation (579 millions d'euros en 2003) font l'objet de **deux prélèvements**, destinés respectivement :

- aux compensations des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle dans les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** (10,8 millions d'euros en 2003) ;

- à la « **quote-part outre-mer** » (18,6 millions d'euros en 2003).

Les ressources restantes sont réparties entre :

- la **part principale**, destinée aux communes au faible potentiel fiscal pour les quatre taxes directes locales (427,42 millions d'euros en 2003) ;

- la **majoration du FNP**, destinée aux communes à faibles bases de taxe professionnelle (122,54 millions d'euros en 2003).

### **1. La part principale du FNP**

#### *a) Eligibilité à la part principale du FNP*

(1) Eligibilité de droit commun

Pour être éligibles à la part principale du FNP, les communes doivent, selon le droit commun :

1° soit satisfaire cumulativement aux deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur de 5 % à la moyenne de la strate démographique correspondante ;

- avoir un effort fiscal<sup>1</sup> supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante ;

2° soit, pour les communes de plus de 10.000 habitants, satisfaire cumulativement aux deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal 4 taxes par habitant inférieur ou égal aux 2/3 du potentiel fiscal de la strate démographique correspondante ;

- avoir un effort fiscal supérieur à 80 % de la moyenne de la strate démographique correspondante.

(2) Eligibilité à titre dérogatoire

Sont également éligibles les communes qui ont un potentiel fiscal par habitant inférieur de 5 % ou plus de la strate démographique correspondante et répondent à l'une des conditions dérogatoires suivantes :

- avoir un taux de taxe professionnelle égal en 2002 au taux plafond (soit 29,7 %) ;

- avoir un effort fiscal compris entre l'effort moyen des communes de la même strate démographique et 90 % de cet effort fiscal moyen.

(3) Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle

En outre, l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 1998 prévoit que les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) peuvent bénéficier du FNP si, à la suite d'un changement d'exploitant intervenu après le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et concernant des entreprises exerçant une partie de leur activité en dehors du territoire national, à savoir principalement les compagnies aériennes, ils enregistrent une perte de ressources supérieure au quart des ressources dont ils bénéficiaient l'année de survenance du changement.

En 1999, 2000 et 2001, seul le département de l'Essonne était concerné par cette mesure. Aucun département n'en a bénéficié en 2002 et 2003.

---

<sup>1</sup> L'effort fiscal est le rapport entre le produit fiscal perçu sur les ménages par les 3 taxes ménages et la REOM ou la TEOM d'une part, et le potentiel fiscal des 3 taxes ménages d'autre part.

*b) Répartition des ressources entre les strates et les communes*

Le montant total des crédits destinés aux communes de 200.000 habitants et plus a été « gelé » en 1995 au niveau de 1994 : depuis cette date, il est égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution perçue l'année précédente.

Au sein de chaque strate, les attributions sont calculées, selon la situation de la commune, selon trois modalités :

- attribution de droit commun ;
- attribution minorée (pour les communes bénéficiant du régime dérogatoire) ;
- attribution de garantie (empêchant l'attribution d'une commune de baisser en 2003 de plus de moitié par rapport à celle de 2002, y compris en cas d'inéligibilité).

**2. Eligibilité à la majoration du FNP**

Dans le cas de la majoration du FNP, sont éligibles les communes qui répondent cumulativement aux trois conditions suivantes :

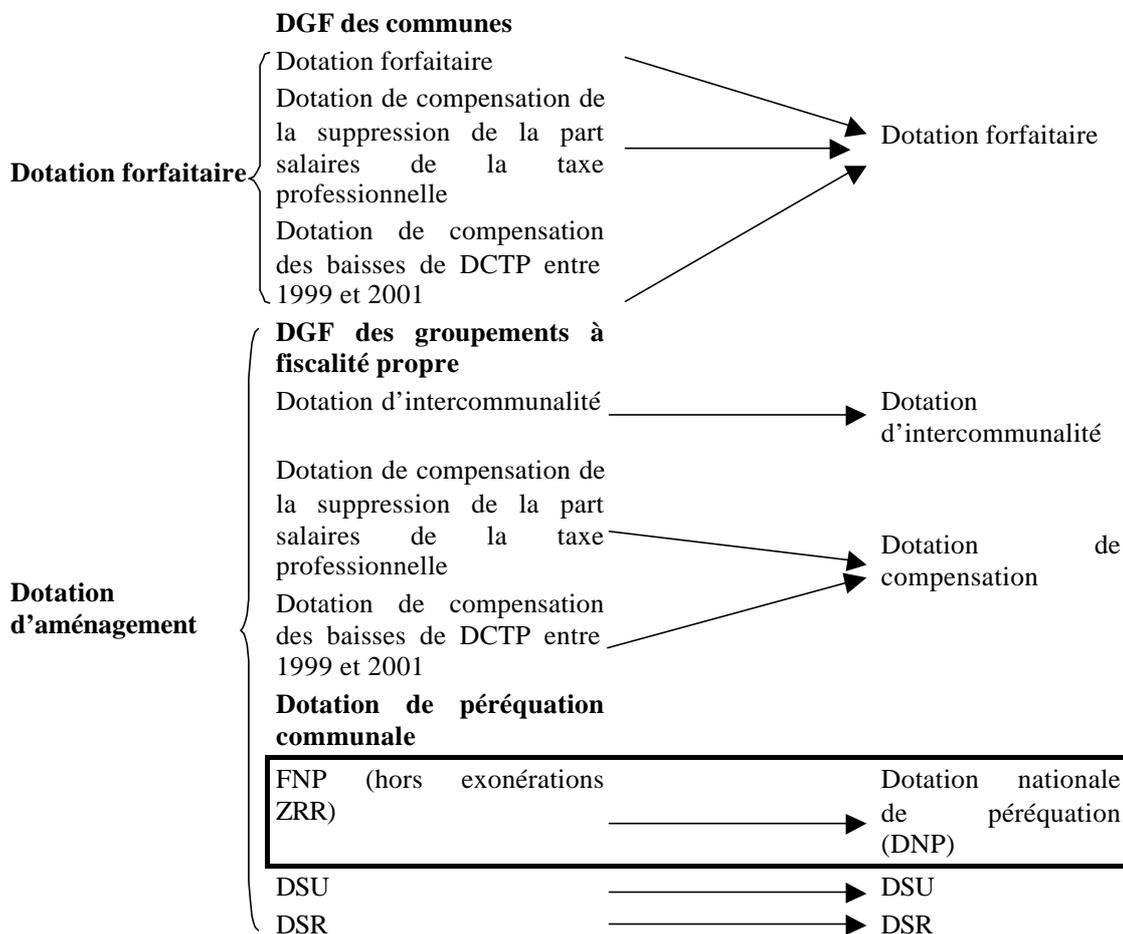
- être éligibles à la part principale du FNP ;
- compter moins de 200.000 habitants ;
- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur de 20 % à la moyenne de la strate démographique à laquelle elles appartiennent.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose **d'intégrer le FNP dans la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. Le FNP serait en conséquence dénommé **dotation nationale de péréquation (DNP)**.

La schéma ci-après rappelle les grandes lignes de la nouvelle architecture de la DGF proposée par le présent projet de loi de finances, et indique la manière dont la DNP s'y intégrerait.

### La dotation nationale de péréquation au sein de la nouvelle architecture de la DGF



Le 5° du I du présent article propose d'insérer à la sous-section du code général des collectivités territoriales relative à la dotation d'aménagement<sup>1</sup> un article L. 2334-14-1, prévoyant que **la DNP remplace à compter de 2004 le FNP**, et est répartie selon les modalités prévues par l'article 1648 B *bis* du code général des impôts pour le FNP.

Le III du présent article propose de modifier l'article 1648 B *bis* précité, afin :

- au I, de remplacer la référence à la première et à la seconde ressource du FNP par une référence à une « part principale » et à une « majoration » ;

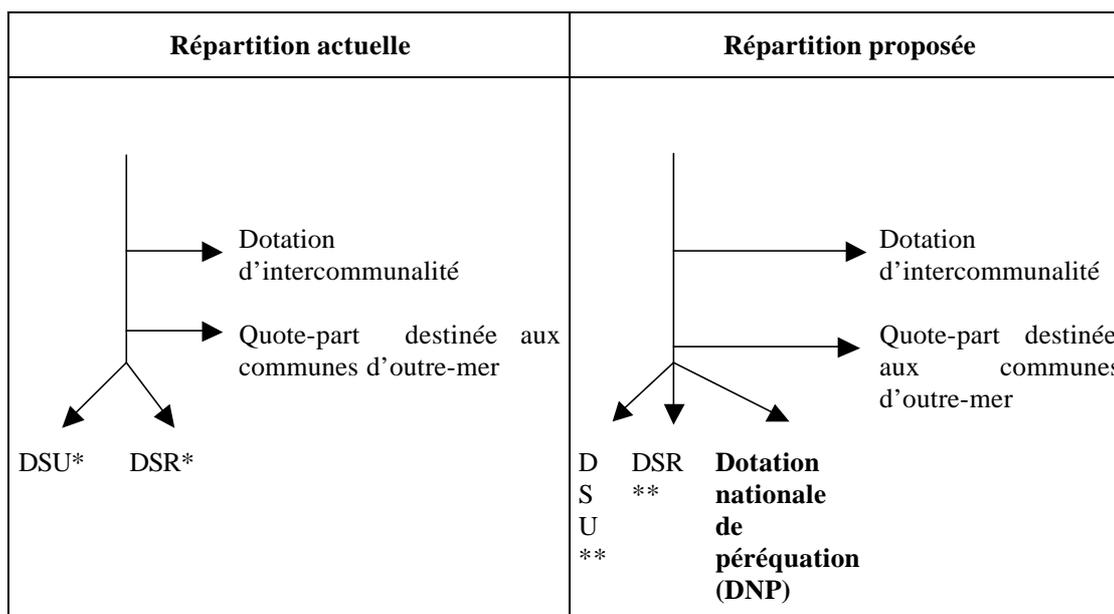
<sup>1</sup> Il s'agit de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

- au II, de supprimer la référence au prélèvement ZRR, seule étant maintenue celle à la « quote-part outre-mer » (dont le mode de répartition ne serait pas modifié).

**Le mode de répartition de la DNP serait identique à celui de l'actuel FNP.**

Le 1° du I du présent article propose de modifier le premier alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, fixant le régime de la dotation d'aménagement, de manière à prévoir que **la dotation d'aménagement comprend, outre la dotation au bénéfice des groupements de communes, la DSU et la DSR, une « dotation nationale de péréquation »**, qui s'insérerait dans le dispositif actuel sans en bouleverser l'architecture, comme l'indique le schéma ci-après.

**La répartition de la dotation d'aménagement  
(article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales)**



\* L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est actuellement répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

\*\* Le 2° du I du présent article propose que l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement sera **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la DSU et la DSR.

**Les pouvoirs du comité des finances locales (CFL) en matière de répartition de la dotation d'aménagement seraient accrus.** En effet, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est actuellement répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

Le 2° du I du présent article propose de compléter l'article L. 2334-13 précité par un alinéa prévoyant qu'à compter de 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement sera **librement** répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Les 3°, 4° et 6° du I et le II du présent article sont de coordination :

- le 3° du I tend à compléter l'article L. 2334-14 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que la DNP fait l'objet, comme la DSU et la DSR, d'un versement annuel ;

- le 4° du I propose de modifier la numérotation des paragraphes consacrés à la DSU et à la DSR dans la sous-section du code général des collectivités territoriales consacrée à la dotation d'aménagement ;

- le 6° du I tend à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales, relatif aux modalités de répartition par le CFL de l'augmentation annuelle de la DSR ;

- le II vise, dans l'article L. 2334-3 du code général des collectivités territoriales relatif au classement des communes par groupes démographiques, à remplacer la référence à l'article 1648 B *bis* du code général des impôts, relatif au FNP, par une référence à l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à la DNP.

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

**Votre commission des finances se félicite de la réforme proposée, qui simplifie et rend plus lisible le système des dotations de l'état en faveur des collectivités territoriales les plus démunies.**

Elle estime cependant nécessaire de faire **plusieurs remarques**.

#### ***A. UN DISPOSITIF ENCORE INSATISFAISANT***

##### **1. Un montant insuffisant**

Le présent projet de loi de finances propose de doter la DNP de seulement **545,7 millions d'euros** en 2004, alors que le FNP est doté de **579,4 millions d'euros** en 2003.

Cet écart s'explique par un **double phénomène** :

- la compensation des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre des **ZRR** (de 10,8 millions d'euros) serait **intégrée** à la dotation globale d'équipement (DGE) inscrite au budget du ministère de l'intérieur ;

- la « **deuxième part** » de la deuxième fraction du FNPTP, servant à la compensation des baisses de DCTP, et qui avait été maintenue par l'article 52 de la loi de finances pour 2003, **ne serait pas reconduite** en 2004 au sein de la DNP.

Ainsi, **le dispositif proposé susciterait une diminution nette des concours financiers de l'Etat de 22,9 millions d'euros**. C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose par ailleurs, à l'article 39 du présent projet de loi de finances, un amendement visant à abonder la DNP de 22,9 millions d'euros.

## **2. Placer l'ensemble des dispositions relatives à la DNP dans le code général des collectivités territoriales**

Le présent article ne propose pas de **déplacer dans le code général des collectivités territoriales** les dispositions relatives à la DNP (ex-FNP) figurant à l'article 1648 B *bis* du code général des impôts. Il n'est pourtant pas justifié de maintenir ces dispositions dans le code général des impôts, alors que l'on crée une dotation, d'autant plus que, les dispositions relatives au FNP n'ayant aucun caractère fiscal, leur présence dans le code général des impôts était contestable.

En outre, il serait absurde que le code général des collectivités territoriales prévoie l'existence d'une dotation en renvoyant vers un autre code la détermination des critères de sa répartition.

Votre commission des finances vous propose un **amendement** afin de combler cette lacune, et d'améliorer ainsi la lisibilité du régime des dotations aux collectivités territoriales.

## **3. La nécessité d'un amendement de précision**

Enfin, un **amendement de précision** serait utile.

Comme on l'a indiqué, le présent article prévoit que « *l'augmentation annuelle* » du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la DNP, la DSU et la DSR. Or, il arrive que ce solde

diminue. Il serait donc souhaitable de prévoir que le CFL ne répartit pas « *l'augmentation annuelle* », mais la « **variation annuelle** » de la dotation d'aménagement. Ainsi, la règle rejoindrait la pratique.

Votre commission des finances vous propose un **amendement** en ce sens.

## ***B. LA NÉCESSITÉ D'ALLER PLUS LOIN***

A moyen terme, les dotations de solidarité (DSR, DSU et FNP) doivent être **réformées**.

### **1. « Ventiler » la DNP entre la DSU et la DSR**

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur général estimait que la réforme de la DGF devait être l'occasion d'une « *refonte profonde de l'architecture des dotations de l'Etat, dans le sens d'une plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité* ».

Dans cette perspective, il serait envisageable de « ventiler » la DNP entre la DSU et la DSR. En effet, on voit mal en quoi une troisième dotation serait nécessaire.

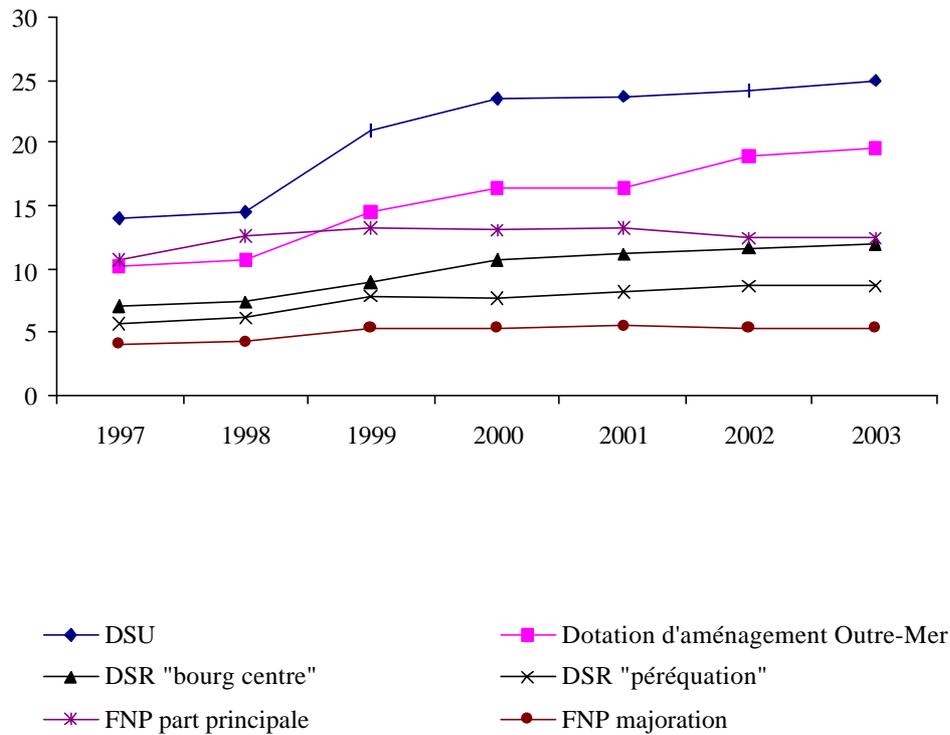
### **2. Davantage concentrer ces dotations**

Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable de **concentrer davantage la DSU, la DSR et la DNP**, afin d'éviter un phénomène de « saupoudrage ».

En effet, ces trois dotations sont d'un faible montant par habitant, comme l'indique le graphique ci-après.

### DSU, DSR et FNP par habitant

(en euros)



Source : ministère de l'intérieur

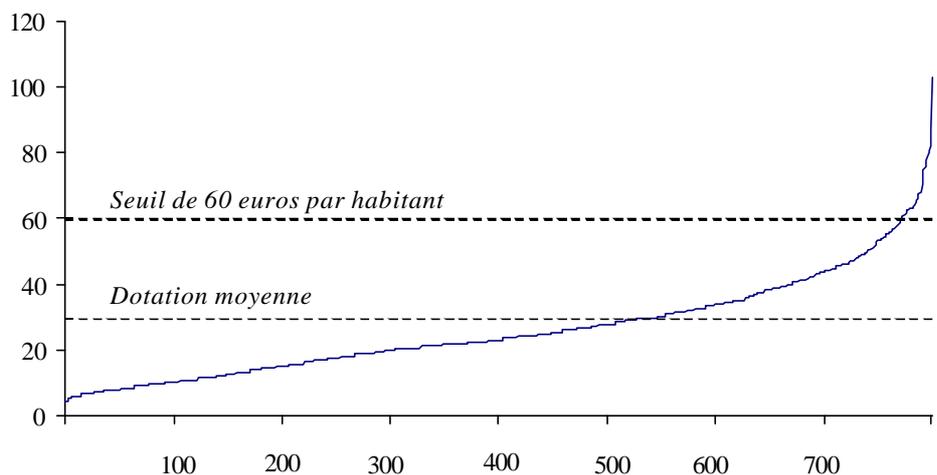
Le montant de ces dotations est compris en 2003 entre 5,4 euro par habitant pour le FNP majoration et 25 euros par habitant pour la DSU.

La DSU serait donc « moins efficace » que les autres dotations de solidarité. Pourtant, **les deux tiers des 801 communes bénéficiaires reçoivent moins que la dotation moyenne de 25 euros par habitant, et seulement 39 reçoivent plus de 60 euros par habitant, comme l'indique le graphique ci-après.**

### La progressivité de la dotation de solidarité urbaine (2003)

(en euros)

Montant par habitant



Rang de la commune au titre  
du bénéfice de la DSU

Source : ministère de l'intérieur

Il serait sans doute souhaitable, à moyen terme, de **concentrer davantage la DSU, mais aussi la DSR et la DNP, sur les communes qui en ont le plus besoin.**

Ainsi, ces dotations pourraient jouer un rôle efficace en matière de **politique de la ville ou d'aménagement du territoire.** On peut rappeler à cet égard que la DSU, la DSR et le FNP s'élèvent chacune à environ 500 millions d'euros. A titre de comparaison, les crédits des budgets de la ville et de l'aménagement du territoire sont de l'ordre de respectivement 300 millions d'euros et 200 millions d'euros : l'enjeu est donc considérable.

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

### ARTICLE 34

## Intégration au budget de l'Etat du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)

**Commentaire : le présent article tend à intégrer au budget de l'Etat le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).**

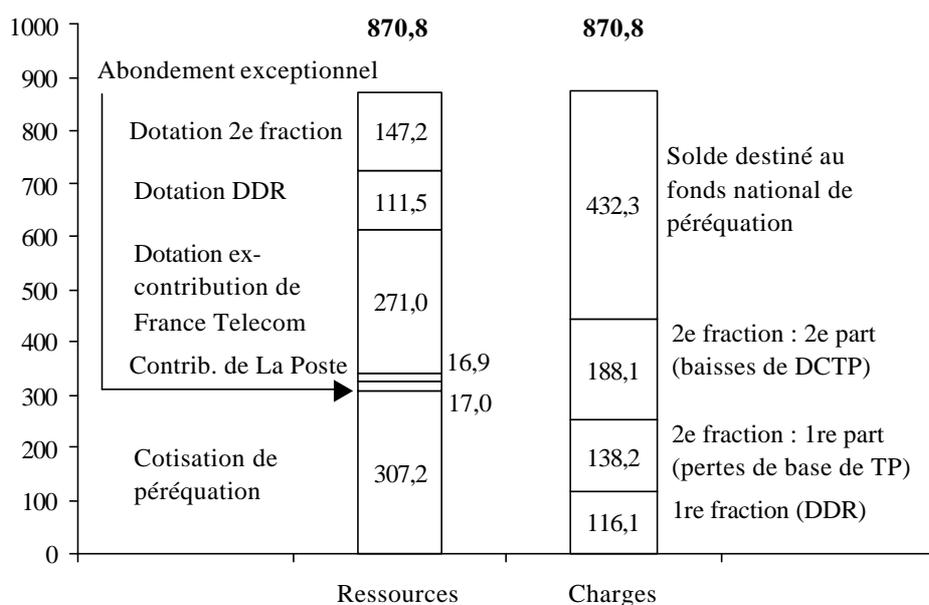
### I. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) a été créé par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

Ses ressources et ses charges sont fixées respectivement par les articles 1648 A *bis* et 1648 B du code général des impôts. S'élevant en 2003 à 870,8 millions d'euros, elles sont le fruit d'un **empilement législatif peu cohérent**, comme l'indique le graphique ci-après.

**Les ressources et les charges du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en 2003**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Les **ressources** du FNPTP sont :

- une fraction<sup>1</sup> du produit de la **cotisation de péréquation** (de 307,2 millions d'euros), à la charge des établissements situés dans les communes où le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen constaté l'année précédente au niveau national ;

- la dotation représentative de **l'ex-contribution de France Télécom** (271 millions d'euros), instaurée par l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2003 en conséquence de la suppression de cette contribution avec la normalisation de la fiscalité locale de France Télécom, appelée de ses vœux depuis plusieurs années par votre commission des finances ;

- la première dotation de l'Etat, dite « **dotation DDR** », destinée à permettre le financement, par le FNPTP, de la dotation de développement rural instaurée en 1992 (111,5 millions d'euros) ;

- la seconde dotation de l'Etat, dite « **dotation 2<sup>e</sup> fraction** » (147,2 millions d'euros), destinée à financer les pertes de base de taxe professionnelle.

Il faut y ajouter :

- la contribution de **La Poste** (16,9 millions d'euros) ;

- en 2003, un « **abondement complémentaire exceptionnel** » de 17 millions d'euros, destiné à compenser la surestimation du produit attendu de la cotisation de péréquation.

On pourrait envisager **d'aligner la fiscalité locale de La Poste sur celle de France Télécom**, pour des raisons de principe et au regard de la capacité de développement des services financiers de La Poste, dont il n'y a pas de raison qu'ils ne bénéficient pas aux collectivités territoriales d'implantation.

Les **charges** du FNPTP sont :

- une « première fraction », de 116,1 millions d'euros, destinée au financement de la **dotation de développement rural (DDR)** ;

- une « seconde fraction », finançant les **pertes de base** de taxe professionnelle (138,2 millions d'euros) et, depuis 1999, la compensation des **baisses de DCTP** (188,1 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Moins de la moitié du produit de cette cotisation alimente le FNPTP, le reste étant une recette de l'Etat.

Le «solde» du FNPTP (la différence entre les ressources et les charges) constitue la quasi-totalité du Fonds national de péréquation (FNP), dont l'article 33 du présent projet de loi de finances propose la transformation en dotation nationale de péréquation (DNP).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'intégrer le FNPTP au budget de l'Etat.

### A. L'INTÉGRATION AU BUDGET DE L'ETAT DU FONDS NATIONAL DE PÉREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

#### 1. La création de deux prélèvements sur recettes

##### *a) La compensation des pertes de bases de taxe professionnelle*

Le I du présent article **reprend intégralement** les dispositions du II de l'article 1648 B du code général des impôts (paragraphe qui serait supprimé) relatives aux compensations de **pertes de base** de taxe professionnelle, en transformant la « seconde part » de la « seconde fraction » du FNPTP en « **un prélèvement sur les recettes de l'État** ».

Les règles actuelles seraient modifiées sur **un seul point**, favorable aux communes. Actuellement, les communes enregistrant d'une année sur l'autre des pertes importantes de bases d'imposition de taxe professionnelle bénéficieraient d'un régime dégressif sur trois ans, avec une attribution égale la première année à **90 % au maximum** des pertes de base, puis la deuxième et la troisième années à respectivement 75 % et 50 % de l'attribution de l'année précédente. Le présent article propose que la compensation soit  **systématiquement de 90 %** la première année.

Il n'y a pas lieu d'indexer ce prélèvement sur recettes, dans la mesure où l'attribution de la compensation répondrait à une logique de « guichet », et que le montant du prélèvement serait le cas échéant régularisé *ex post*.

Le tableau ci-après indique la correspondance entre les alinéas en vigueur du II de l'article 1648 B du code général des impôts (relatif à la « seconde fraction » du FNPTP) et ceux du I du présent article.

**La transposition du II de l'article 1648 B du code général des impôts**

<b>Alinéa</b>	<b>Dispositions en vigueur du II de l'article 1648 B du code général des impôts</b>	<b>I du présent article</b>
Fixation en Conseil d'Etat des conditions pour bénéficier de cette compensation	4	2
Régime dégressif de la compensation	9 à 12 (plus spécialement, 10 à 12)	4 à 7 (plus spécialement, 5 à 7)
Compensation de 5 ans en cas de conversion industrielle	13	8
ECPI à fiscalité propre	14	9

*Le troisième alinéa du I du présent article est une disposition de coordination<sup>1</sup>.*

Dans la rédaction actuelle du 2° du II de l'article 1648 B précité, les alinéas 10 à 12 fixent le régime dégressif de compensation actuellement applicable. Or, le VI du présent article propose de supprimer, notamment, le II de l'article 1648 B. Afin de permettre aux communes et groupements de bénéficier en 2004 de l'attribution actuellement prévue, le II du présent article propose d'indiquer que les alinéas correspondants du I du présent article s'appliquent.

*b) Le dispositif de zones franches urbaines et de zones de redynamisation urbaine*

Le IV du présent article propose de compléter le B de l'article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, de manière à prévoir que la compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle dans le cadre du dispositif de **zones franches urbaines** et de **zones de redynamisation urbaine** (pour les collectivités territoriales, leurs groupements à fiscalité propre et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle), actuellement effectuée par le FNPTP, le sera désormais par l'Etat.

---

<sup>1</sup> *Cet alinéa introduit la disposition du II bis de l'article 1648 B du code général des impôts, selon laquelle la compensation ne s'applique pas aux diminutions de bases résultant du deuxième alinéa du 2° de l'article 1467 du code général des impôts, relatif, notamment, aux titulaires de bénéfices non commerciaux. En effet, le VI du présent article propose de supprimer le II bis de l'article 1648 B.*

*c) Le dispositif des zones de revitalisation rurale*

Le V du présent article propose de compléter le III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, afin d'instaurer un **prélèvement sur les recettes** de l'État destiné à compenser les pertes de recettes (pour les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre) des exonérations accordées dans le cadre du dispositif de zones de revitalisation rurale (ZRR).

## **2. La disparition des dotations de l'Etat finançant le FNPTP**

*a) L'affectation au budget de l'Etat de la contribution de La Poste et de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle*

Le III du présent article propose **d'affecter deux ressources du FNPTP au budget général de l'Etat** à compter de 2004 :

- la contribution de **La Poste** (définie par l'article 1635 *sexies* du code général des impôts)<sup>1</sup> ;

- la **cotisation de péréquation** de la taxe professionnelle (définie par l'article 1648 D du même code).

*b) La disparition de la contribution représentative de l'ex-contribution de France Télécom et de l'abondement exceptionnel*

Par ailleurs, la contribution représentative de l'ex-contribution de France Télécom et de « l'abondement exceptionnel » **disparaîtrait d'elle-même** :

- l'article 44 de la loi de finances initiale pour 2003 ne prévoit de contribution représentative de l'ex-contribution de France Télécom que pour l'année 2003 ;

- « l'abondement exceptionnel » concerne la seule année 2003.

## **3. Dispositions de coordination**

Le VI du présent article propose de supprimer, par coordination :

- l'article 1648 A *bis* du code général des impôts, relatif aux ressources du FNPTP ;

---

<sup>1</sup> Contrairement à la fiscalité de France Télécom, celle de La Poste n'a pas été alignée sur le droit commun.

- les dispositions de l'article 1648 B du même code relatives à la « première part » de la « seconde fraction » du FNPTP (c'est-à-dire aux compensations de baisse de taxe professionnelle) ;

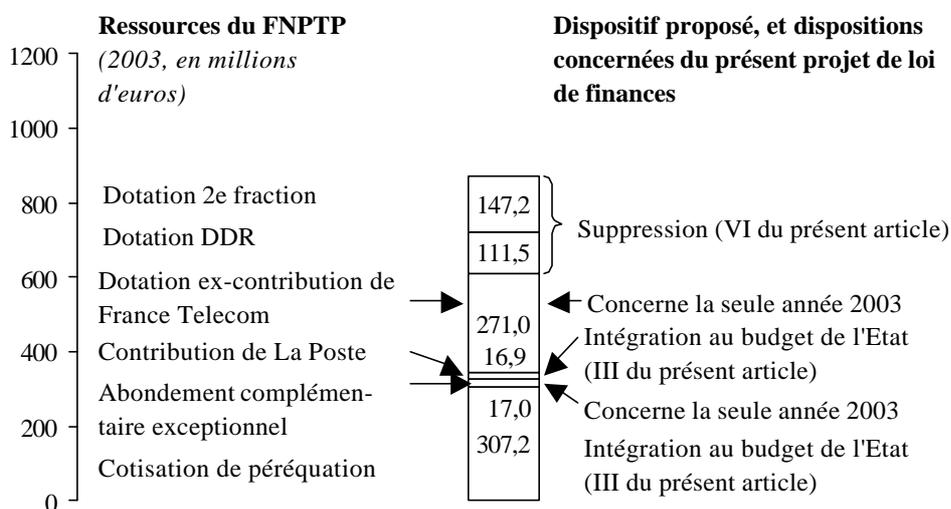
- le II du C de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999, selon lequel le produit de la majoration des taux de la cotisation de péréquation induit par la réforme relative à la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle est reversé au budget général de l'Etat par le FNPTP.

### **B. LA PLACE DU PRÉSENT ARTICLE DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES**

Le présent article s'insère donc dans le dispositif, proposé par le présent projet de loi de finances, intégrant les ressources et les charges du FNPTP au budget de l'Etat.

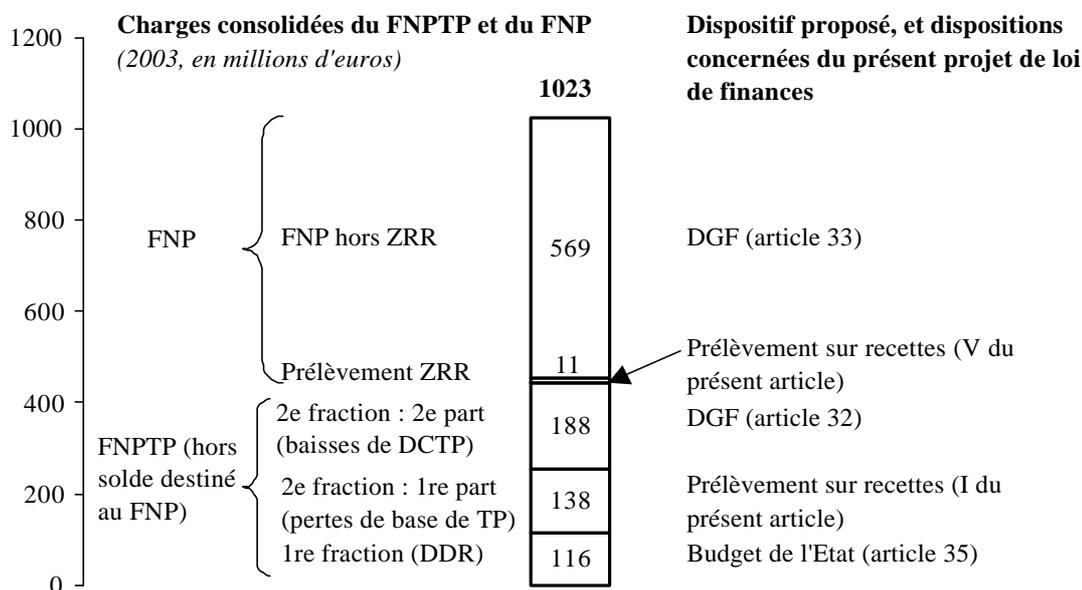
Ce dispositif est synthétisé par les graphiques ci-après.

#### **L'intégration au budget de l'Etat des ressources du FNPTP**



Source : commission des finances du Sénat

### L'intégration au budget de l'Etat des charges du FNPTP



Source : commission des finances du Sénat

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

A l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de coordination, tendant à supprimer le II *bis* de l'article 1648 B du code général des impôts (dont le maintien résultait d'un oubli du gouvernement)<sup>1</sup> et à préciser que la diminution des bases résultant de l'exonération de taxe professionnelle dans la zone franche de Corse, dont la compensation est assurée non par le FNPTP<sup>2</sup>, mais **par l'Etat**<sup>3</sup>, n'est pas compensée par le nouveau prélèvement sur recettes.

<sup>1</sup> Selon le II bis de l'article 1648 B du code général des impôts, la compensation ne s'applique pas aux diminutions de bases résultant du deuxième alinéa du 2° de l'article 1467 du code général des impôts, relatif, notamment, aux titulaires de bénéfices non commerciaux. Or, cette disposition avait été reprise par le I du présent article.

<sup>2</sup> Selon le III de l'article 1466 C du code général des impôts.

<sup>3</sup> Selon le B de l'article 43 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite de la disparition du **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**, dont les ressources et les charges, résultant d'un empilement législatif peu cohérent, avaient fini par devenir quasiment illisibles.

Elle souhaite néanmoins souligner deux points.

### A. UN DISPOSITIF ENCORE PERFECTIBLE

Tout d'abord, le dispositif proposé semble pouvoir être amélioré.

#### 1. Un amendement rédactionnel

Votre commission des finances vous propose un **amendement rédactionnel** tendant à modifier le II du présent article.

#### 2. La nécessité de placer dans le code général des collectivités territoriales les dispositions figurant actuellement dans le code général des impôts

En outre, le présent article ne propose pas de **déplacer dans le code général des collectivités territoriales** les dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts, relatif désormais à la seule dotation de développement rural, et donc dépourvu de tout contenu fiscal maintenant qu'il ne concerne plus la compensation des diminutions de base de taxe professionnelle.

Votre commission des finances vous propose un **amendement à l'article 35** destiné à combler cette lacune.

Il en résultera une amélioration de la lisibilité des concours financiers aux collectivités territoriales, car il serait absurde que le code général des collectivités territoriales fixe le principe de l'existence de la DDR mais que les critères de répartition de cette dotation figurent dans le code général des impôts.

***B. LA NÉCESSITÉ D’AFFECTER AU FINANCEMENT DE LA PÉRÉQUATION LA TOTALITÉ DES AUGMENTATIONS DU TAUX DE LA COTISATION DE PÉRÉQUATION***

Il est en outre nécessaire de souligner que **c’est moins de la moitié de la cotisation de péréquation qui sert actuellement à financer la péréquation.**

L’article 31 de la loi de finances pour 1989 a majoré les taux de la cotisation de péréquation, en précisant que le produit de la majoration était versé au budget de l’Etat. Ainsi, entre 1989 et 1998, près de 40 % du produit de la cotisation de péréquation n’a pas été affecté au FNPTP mais au budget général.

L’article 44 de la loi de finances pour 1999 a procédé à une nouvelle majoration des taux au profit du budget de l’Etat. Cette mesure était destinée à alléger le coût pour l’Etat de la compensation aux collectivités locales de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

En 2001, dernière année au sujet de laquelle cette information a été transmise à votre commission des finances, le produit de la cotisation de péréquation a bénéficié au budget de l’Etat à hauteur de 516 millions d’euros et au FNPTP pour 348 millions d’euros. Désormais, la cotisation de péréquation sera entièrement affectée à l’Etat en raison de la disparition du FNPTP.

**Il serait néanmoins souhaitable qu’à l’avenir, la totalité des augmentations du taux de la cotisation de péréquation serve à financer la péréquation**, conformément à l’esprit de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République.

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

## ARTICLE 35

### **Intégration au budget de l'Etat de la dotation de développement rural (DDR)**

**Commentaire : le présent article propose d'intégrer la dotation de développement rural (DDR) au budget de l'Etat.**

#### **I. LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

##### ***A. UNE DOTATION DESTINÉE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE***

La dotation de développement rural (DDR) est une dotation d'équipement aux collectivités locales, dont le bénéfice, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, est réservé aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Elle fonctionne selon des modalités proches de celles de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes. En particulier, comme dans le cas de la DGE, **les attributions sont arrêtées par le préfet** après consultation d'une commission départementale composée d'élus locaux.

Cette dotation constitue la « première fraction » du **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**, et est régie par le 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts. Le 2° du même article dispose que les ressources de la DDR ne peuvent être supérieures à 10 % des ressources totales du FNPTP au titre d'une année. Ce mode de financement est contestable, dans la mesure où **la DDR n'a aucun rapport avec la péréquation de la taxe professionnelle**.

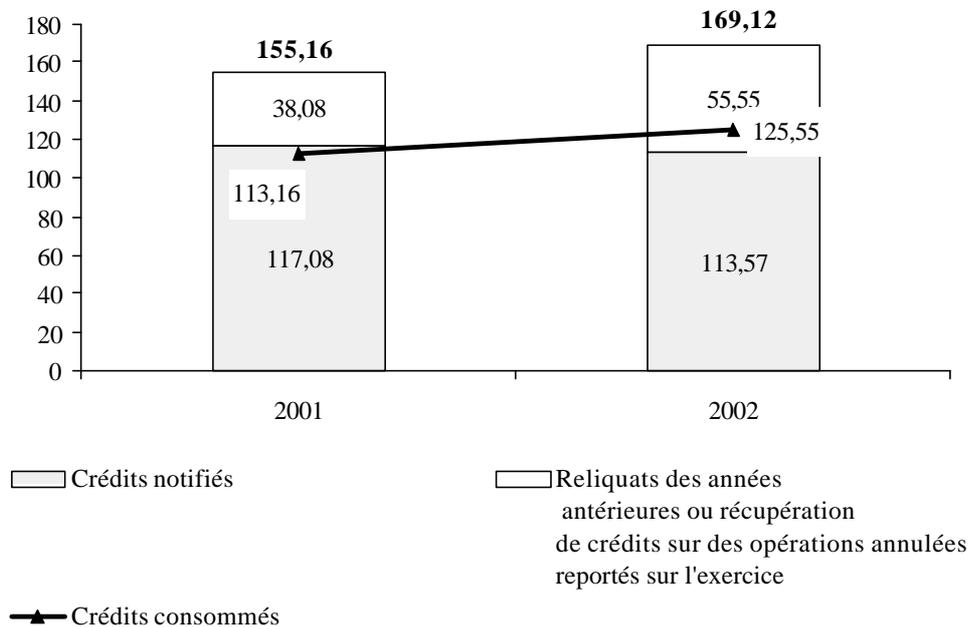
En 2003, la « première dotation » de l'Etat au FNPTP, dite « dotation DDR », s'est élevée à 111,5 millions d'euros, et la « première fraction » des charges du FNPTP, destinée au financement de la DDR, s'est élevée à **116,1 millions d'euros**.

### B. UNE DOTATION SOUS-CONSOMMÉE

La DDR connaît des problèmes de consommation de ses crédits, comme l'indique le graphique ci-après.

#### La consommation des crédits de la dotation de développement rural

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'intérieur

Ainsi, sur les 155 millions d'euros de crédits disponibles en 2001, seulement 113, soit 73 %, ont été consommés. De même, en 2002, sur 169 millions d'euros de crédits disponibles, seulement 126, soit 74 %, ont été consommés.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### *A. L'INSERTION D'UN ARTICLE DANS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Le I du présent article propose de compléter le chapitre du code général des collectivités territoriales relatif aux dotations et autres recettes réparties par le comité des finances locales<sup>1</sup> par un article L. 2334-40 instituant une « **dotation de développement rural** » répartie dans les conditions prévues à l'article 1648 B du code général des impôts.

### *B. UNE INDEXATION SUR LA PRÉVISION GOUVERNEMENTALE DE CROISSANCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC*

Le montant de cette dotation serait fixé à 116,104 millions d'euros pour 2004, soit, moyennant un arrondi, **le même montant qu'en 2003** (116.103.722 euros).

A compter de 2005, chaque année, la loi de finances déterminerait le montant de la DDR par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, c'est-à-dire de leur **investissement**, prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique associée présentée en annexe au projet de loi de finances.

Cette indexation est la même que celle de la DGE.

Elle a pour objet d'adapter le montant de la dotation aux besoins. En effet, la FBCF des administrations publiques locales représente 70 % de celle de l'ensemble des administrations publiques, et évolue de la même manière.

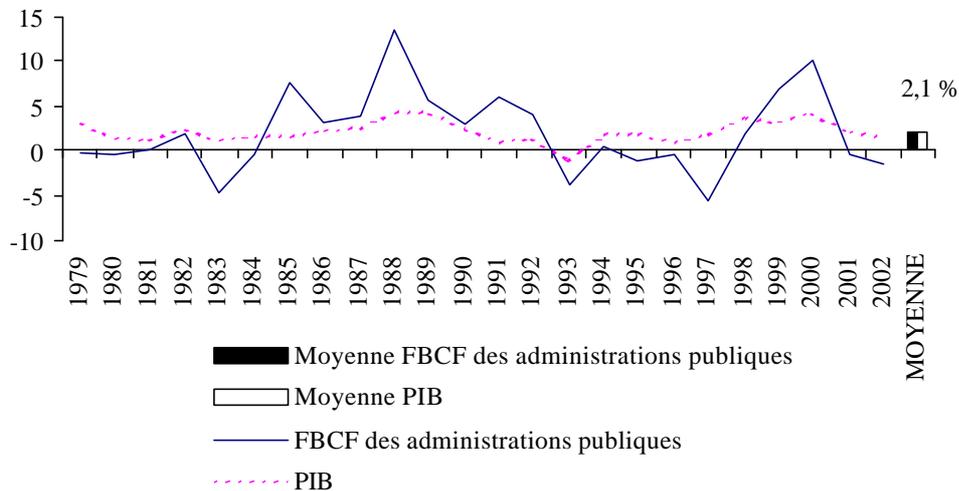
Sur longue période, ce mode d'indexation revient à **une croissance égale à celle du PIB, soit environ 2 %**, comme l'indique le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Il s'agit du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

### Croissance du PIB et croissance de l'investissement des administrations publiques

(en %)



Sources : Insee, rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances

L'investissement public, comme l'investissement d'une manière générale, présente cependant la caractéristique de connaître des **variations beaucoup plus importantes que celles du PIB.**

En effet, **bien que le présent projet de loi de finances ne s'inscrive pas dans cette tendance,** l'investissement sert fréquemment de variable d'ajustement en période de ralentissement conjoncturel, et de diminution des recettes publiques. Il accentue donc les fluctuations conjoncturelles.

Le mode d'indexation proposé présenterait donc l'inconvénient d'encourager la tendance naturelle de l'investissement public à jouer un rôle procyclique.

**Compte tenu du faible montant des sommes en jeu dans le cas de la DDR, le phénomène serait cependant peu important.**

On peut cependant s'interroger sur **la pertinence économique du mode d'indexation de la DGE.**

### ***C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION***

Par coordination, le II du présent article propose de remplacer les dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts qui prévoient que la DDR est une fraction du FNPTP.

Le présent article ne prévoit pas de supprimer la « première dotation » de l'Etat au FNPTP, dite « dotation DDR ». En effet, cette suppression serait effectuée par le VI de l'article 34 du présent projet de loi de finances.

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

**Votre commission des finances se félicite de l'intégration de la DDR au budget de l'État.** Cette disposition parachève l'intégration du FNPTP au budget de l'Etat, réalisée pour l'essentiel par l'article 34 du présent projet de loi de finances.

#### ***A. DÉPLACER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL VERS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Votre commission des finances estime néanmoins que les dispositions fixant le régime de la DDR auraient davantage leur place dans le code général des collectivités territoriales que dans le code général des impôts. Il serait en effet absurde que l'existence d'une dotation figure dans un code, et son mode de répartition dans un autre.

Elle vous propose donc **un amendement tendant à déplacer les dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts vers le nouvel article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales.**

#### ***B. FUSIONNER LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL AVEC LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES ?***

A moyen terme, il pourrait être utile de **fusionner la DDR et la dotation globale d'équipement (DGE) des communes.**

En effet, ces deux dotations présentent de **fortes similitudes** :

- elles sont financées par le budget du ministère de l'intérieur ;

- elles sont attribuées par les préfets dans les conditions définies par une commission départementale composée d'élus locaux et présidée par celui-ci.

Ainsi, dans le rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2003, votre rapporteur général écrivait :

*« La réforme de la DGF en 2003 devra être l'occasion d'une refonte (...) profonde de l'architecture des dotations de l'Etat, dans le sens d'une plus grande simplicité et d'une meilleure lisibilité.*

*« Dans cette perspective, la fusion des dotations ayant un objet proche doit être envisagée : la dotation globale d'équipement des communes et la dotation de développement rural (...) par exemple ».*

**Il serait souhaitable de fusionner ces deux dotations à l'occasion de la réforme des dotations prévue en 2004.**

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

## ARTICLE 36

### **Création d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**

**Commentaire : le présent article propose de créer un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**

#### **I. LE DROIT ACTUEL**

##### ***A. LES FONDS DÉPARTEMENTAUX DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE***

Les fonds départementaux de la taxe professionnelle (FDPTP) ont été créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, en même temps que la taxe professionnelle.

En effet, l'inégale répartition des bases de taxe professionnelle sur le territoire est la première cause d'inégalité de richesse entre collectivités. L'article 1648 A du code général des impôts, relatif aux FDPTP, prévoit que, lorsque dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national, il est perçu directement, au profit d'un FDPTP, un prélèvement égal au produit du montant des bases « excédentaires » par le taux en vigueur dans la commune.

Ce prélèvement est connu sous le nom d' « écrêtement ».

Les bases des EPCI appliquant le régime de la taxe professionnelle de zone, de même que celles des EPCI à taxe professionnelle uni que (TPU) et les EPCI à fiscalité additionnelle, sont écrêtées dans les mêmes conditions.

En revanche, depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les **communautés d'agglomération** et les **communautés urbaines** à TPU ne sont plus écrêtées : le montant du prélèvement correspond alors à la somme des écrêtements des communes regroupées l'année précédant le passage à la TPU. Ainsi, l'augmentation des bases des établissements exceptionnels depuis le 12 juillet 1999 n'entraîne pas d'augmentation corrélative des ressources des FNPTP.

Ce régime dérogatoire constitue une mesure d'incitation au regroupement au sein de ces deux catégories d'EPCI, soumises au régime fiscal de la TPU. Il favorise donc le développement de la péréquation dans le cadre intercommunal au détriment de la péréquation dans le cadre départemental.

L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2002 a modifié l'article 1648 A du code général des impôts afin de maintenir, dans le cas des **communautés de communes** qui passent à la TPU en 2003, le régime de réduction de l'écrêtement de leurs bases dont bénéficiaient auparavant certaines communes membres.

#### ***B. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DESTINÉ À COMPENSER LA SUPPRESSION DE LA PART « SALAIRES »***

Le I du D de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 a institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser **à chaque collectivité territoriale, groupement de communes doté d'une fiscalité propre ou FDPTP**, la perte de recettes résultant de la **suppression de la part « salaires »** de la taxe professionnelle.

Le II du D de la loi précitée prévoit qu'au titre des années 2000 à 2003, la compensation est actualisée, chaque année, compte tenu du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 1999 et l'année de versement.

Il prévoit également **qu'à compter de 2004, cette compensation est intégrée à la DGF et évolue comme cette dernière.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

**Le présent article propose, dans le seul cas des FDPTP, de maintenir le prélèvement sur recettes existant actuellement .**

Ainsi, il tend à instaurer un prélèvement sur les recettes de l'Etat, dont le montant serait égal au montant reçu en 2003 par les seuls FDPTP au titre de la compensation de la perte de recettes résultant de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Il est proposé que, comme actuellement, ce prélèvement évolue chaque année de la même manière que la DGF. Ainsi, en 2004, son montant, inscrit à l'état A du présent projet de loi de finances, serait de 109,2 millions d'euros.

Par coordination, le I du D de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 serait abrogé en tant qu'il concerne les FDPTP.

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

Votre commission des finances approuve la pérennisation, dans le cas des FDPTP, de la compensation de la perte de recettes résultant de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Les FDPTP sont en effet un élément essentiel de la péréquation « horizontale », dont un récent rapport d'information<sup>1</sup> du président de votre commission des finances a rappelé la nécessité.

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

---

<sup>1</sup> « Perspectives d'évolution de la fiscalité locale », rapport d'information n° 289 (2002-2003).

## ARTICLE 37

### **Inscription en prélèvement sur recettes de la compensation versée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre des pertes de recettes résultant de certaines exonérations de taxe foncière**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'inscrire en prélèvement sur les recettes de l'Etat les dotations de compensation versées aux communes et à leurs groupements au titre des pertes de recettes résultant de certaines exonérations de taxe foncière.**

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

La plupart des exonérations d'impôts locaux figurent dans le budget de l'Etat au sein de prélèvements sur recettes. Il existe, en particulier, un prélèvement « fourre-tout », « *au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale* », doté de 2,2 milliards d'euros par le présent projet de loi de finances.

Cependant, subsistent au sein de certains chapitres budgétaires des compensations d'exonérations d'impôts locaux. Il en va ainsi du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ce chapitre 41-51, consacré aux « *subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales* », comprend quatre articles :

- l'article 40, « *administration des cultes d'Alsace et de Lorraine* » ;
- l'article 50, « *encouragement à la construction immobilière. Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier* » ;
- l'article 70, « *aide financière de l'Etat aux communes fusionnées* » ;
- l'article 80, « *encouragement au reboisement. Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties* ».

#### A. L'ARTICLE 50 DU CHAPITRE 41-51

L'article 50 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales retrace la compensation d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'article 6 du décret n° 57-393 du 28 mars 1957 a prévu que, lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues aux articles 1384, 1384 A, 1384 D et aux I et II *bis* de l'article 1385 du code général des impôts, relatifs à des exonérations de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur de certains logements, entraînent, pour les communes et groupements à fiscalité propre, une perte de recettes supérieure à 10 % du produit communal total de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ces collectivités bénéficient d'une allocation de l'Etat égale à la différence entre cette perte de recettes et une somme égale à 10 % du produit de la taxe précitée. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'un mécanisme de « plafonnement » des pertes de recettes des collectivités liées aux exonérations précitées à hauteur de 10 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les crédits nécessaires à cette compensation sont évalués tous les ans par la direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'article 50 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales contient également les crédits relatifs à la compensation de l'abattement de 30 % des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS), prévue par le IV de l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2001.

Pour mémoire, le IV cet article dispose que la compensation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties sera réalisée par la voie d'une « dotation budgétaire », sans que soit précisée l'imputation de cette dotation. Toutefois, votre rapporteur général observait, dans son rapport général sur la loi de finances initiale pour 2001, que « *les crédits de l'article 50 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur sont versés aux communes et aux structures intercommunales dans lesquelles les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties [TFPB] prévues aux articles 1384, 1384 A et 1384 D du code général des impôts et aux I et II bis de l'article 1385 du même code entraînent une perte de recette supérieure à 10 % du produit communal total de TFPB<sup>1</sup>* ».

---

<sup>1</sup> Cette compensation est versée aux communes en application de l'article L. 2335-3 du code général des impôts dont la rédaction laisse une grande marge d'appréciation à l'administration : « Lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (...) entraînent pour les communes une perte de recette substantielle, ces collectivités ont droit à une compensation par l'Etat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ».

**Pour l'année 2003**, l'article 50 du chapitre 41-51 a ainsi été doté de 94.785.918 euros en loi de finances initiale, auxquels il faut ajouter 1.714.867 euros de reports de l'exercice 2002. Toutefois, un virement de 855.000 euros de l'article 50 vers l'article 80 du même chapitre est venu minorer les crédits disponibles, qui se sont donc élevés à **95.645.785 euros**.

#### ***B. L'ARTICLE 70 DU CHAPITRE 41-51***

L'article 70 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales comprend les crédits correspondant à l'aide obligatoire de l'Etat en faveur des communes qui souhaitent fusionner, afin de faciliter leur intégration fiscale.

Pour mémoire, les dispositions correspondant à l'aide mentionnée plus haut ont été introduites par la loi n° 66-491 tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées du 9 juillet 1966, et figurent à l'article 1638 du code général des impôts.

L'aide est accordée pour une période de cinq ans, avec des versements décroissant d'un sixième chaque année, les modalités de calcul étant définies à l'article L. 2335-4 du code général des collectivités locales

La loi de finances pour 2001 avait doté cet article de 1,25 million d'euros. Quatre communes ont bénéficié en 2001 de cette mesure au titre des aides restant dues pour 2000, qui n'avaient pu être déléguées, pour un montant de 13.088,66 euros.

Au titre de 2001, cinq communes ont bénéficié de l'aide, pour un montant de 1,3 million d'euros. Il s'agit des communes de Charrette - Varennes sur le Doubs (Saône et Loire), La Bretonnière - La Claye (Vendée), Monfaucon - Montigue (Maine et Loir), Cherbourg - Octeville (Manche) et Lille - Lomme (Nord).

La somme versée au titre de l'aide de l'Etat ayant été supérieure aux crédits inscrits en loi de finances, un transfert de crédits de l'article 50 à l'article 70 du chapitre, à hauteur de 152.449,02 euros, avait été nécessaire pour verser la totalité des sommes dues aux communes concernées.

Pour l'année 2002, l'article 70 du chapitre 41-51 avait été doté de 1,25 million d'euros.

Six communes, dont deux nouvelles, ont bénéficié de cette aide, pour un montant de 1,03 million d'euros. Il s'agit des communes de La Bretonnière - La Claye (Vendée), Monfaucon - Montigue (Maine et Loir), Cherbourg - Octeville (Manche), Lille - Lomme (Nord), Chauvac - Laux Montaux (Drôme) et Couvains (Orne).

**Pour l'année 2003**, l'article 70 du chapitre 41.51 a été doté de **1.250.082 euros**, soit la reconduction du montant ouvert en 2002. Les mêmes communes qu'en 2002 ont bénéficié de l'aide, pour un montant total de 775.432 euros.

### ***C. L'ARTICLE 80 DU CHAPITRE 41-51***

L'article 16 de la loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987) prévoit que l'Etat compense intégralement les pertes de recettes résultant de l'exonération de taxe foncière accordée, en application de l'article 1395 du code général des impôts, aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois après le 31 décembre 1987.

Les bénéficiaires de cette subvention sont essentiellement des communes rurales.

La détermination du montant de la subvention est fonction, d'une part, des revenus réajustés l'année précédente des terrains concernés et, d'autre part, du taux communal en vigueur relevé dans les communes rurales.

Les crédits inscrits sont évalués tous les ans par la direction générale des impôts (DGI) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En 2003, la dotation initiale de 3.964.000 euros inscrite en loi de finances, à laquelle s'ajoute 10.771 euros de reports, s'est avérée insuffisante. Un transfert de crédits de l'article 50 à l'article 80 du chapitre, à hauteur de 855.000 euros, a donc été nécessaire pour verser la totalité des sommes dues aux collectivités locales.

Le tableau ci-après retrace l'exécution des crédits du chapitre 41-51 au cours des trois derniers exercices :

Exécution du chapitre 41-51 pour les années 2001 à 2003

(en euros)

	2001	2002	2003
<b><u>Article 50</u></b>			
Montants inscrits en loi de finances	107.903.414	96.377.001	94.785.918
Montants mandatés	86.772.102	84.471.585	81.660.668
<b><u>Article 70</u></b>			
Montants inscrits en loi de finances	1.250.081	1.250.082	3.964.000
Montants mandatés	1.302.883	1.033.822	775.432
<b><u>Article 80</u></b>			
Montants inscrits en loi de finances	3.811.225	3.964.000	3.974.771
Montants mandatés	4.413.051	4.556.294	4.828.146

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article modifie le IV de l'article 42 de la loi de finances pour 2001, en remplaçant la mention d'une « *dotation budgétaire* » par celle d'un « *prélèvement sur les recettes de l'Etat* ». Il ne porte donc que sur une partie des crédits de l'article 50 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du présent article, « *seules les dispositions relatives à la compensation des exonérations applicables aux logements sociaux situés en zones urbaines sensibles (article 42-IV de la loi de finances pour 2001) prévoient explicitement l'institution d'une dotation budgétaire pour en assurer le versement. Il est donc proposé de modifier cette disposition afin de pouvoir inscrire les crédits correspondants en prélèvements sur recettes* ».

Par ailleurs, il convient de noter que les trois articles 50, 70 et 80 du chapitre 41-51 sont supprimés dans le « bleu » de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2004 et intégrés sur la ligne de prélèvement sur recettes « *compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale* », par coordination avec la disposition du présent article.

Seul l'article 40 de ce chapitre, portant sur l'« *administration des cultes d'Alsace et de Lorraine* », qui, il est vrai, ne concerne pas la compensation d'exonérations d'impôts locaux, est maintenu en dotation budgétaire.

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

#### A. UNE DEMANDE ANCIENNE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article satisfait à une demande ancienne de votre commission des finances. Dans son commentaire de l'article 42 de la loi de finances pour 2001, modifié par le présent article, votre rapporteur général indiquait :

*« Le présent article propose de compenser la perte de recettes pour les collectivités locales par une dotation budgétaire.*

*« Votre commission des finances n'est d'ordinaire pas favorable au principe de compensations budgétaires car elle estime que les compensations d'allègement d'impôts locaux ne doivent pas se transformer en subventions mais doivent rester des ressources de nature fiscale.*

*« Car, « philosophiquement », les compensations par la voie de prélèvements sur recettes permettent de mettre en évidence que les allègements d'impôts locaux décidés par l'Etat constituent en réalité un transfert de charge du contribuable local (les recettes des collectivités sont minorées) vers le contribuable national (les recettes de l'Etat sont aussi minorées).*

*« En outre, les compensations par prélèvements sur recettes sont plus respectueuses des droits du Parlement puisque la marge de manoeuvre des assemblées en matière financière est plus importante en recettes (les réductions de recettes de l'Etat peuvent être gagées) qu'en dépenses (l'initiative parlementaire ne peut pas gager une augmentation de dépenses).*

*« Par conséquent, les compensations par la voie de dotations budgétaires reviennent à réserver à l'exécutif la capacité d'apprécier la pertinence des dispositifs de compensation d'allègements d'impôts locaux ».*

**Votre rapporteur général vous avait proposé un amendement tendant à remplacer la compensation budgétaire de l'abattement proposé par cet article par une compensation par prélèvement sur les recettes de l'Etat. Cet amendement, adopté au Sénat contre l'avis du gouvernement, avait été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.**

Par ailleurs, dans son rapport spécial sur les crédits de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003, notre collègue Michel Mercier estimait que les compensations d'exonérations d'impôts locaux figurant au chapitre 41-51 « *gonflent artificiellement le budget du ministère de l'intérieur et auraient plus leur place en prélèvements sur recettes* ».

**Votre rapporteur général se félicite donc que le gouvernement se rallie aux vues de votre commission des finances et au vote du Sénat.**

#### ***B. UN MOUVEMENT DE SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS D'IMPÔTS LOCAUX***

Le présent article vise à **faciliter la gestion des compensations à caractère automatique**. En conséquence de l'inscription des crédits précités en prélèvements sur les recettes de l'Etat, la gestion matérielle des compensations correspondantes sera transférée du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'ensemble des dispositions du présent projet de loi de finances prévoyant le « basculement » de crédits en prélèvements sur recettes obéit en effet, selon le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à « *un souci de simplification de la gestion des concours financiers répartis en fonction de critères obligatoires, déterminés par la loi ou le règlement, sans marge de manœuvre de la part de l'administration gestionnaire* »<sup>1</sup>.

**Le recours à des crédits budgétaires implique la délégation de crédits aux préfets et la mise en œuvre de procédures administratives et comptables complexes. Outre la simplification administrative, on relèvera que la technique du prélèvement sur recettes permet d'éviter de gonfler les charges de l'Etat de sommes qui n'en constituent plus, puisqu'elles relèvent des collectivités territoriales.**

Les prélèvements sur recettes constituent d'ores et déjà près de 60 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Cette proportion devrait être augmentée d'environ trois quarts suite au vote du présent projet de loi de finances initiale pour 2004. Le présent article transforme des compensations fiscales de dotation budgétaire en prélèvement sur les recettes de l'Etat. Par ailleurs, l'intégration de l'essentiel de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), prévue par l'article 31 du présent projet de loi de finances, conduit à transformer une masse importante de crédits en prélèvements sur les recettes de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Toutefois, s'agissant de la DGD et des compensations de fiscalité régionale, il s'agit en fait de regrouper ces dotations dans la DGF.

### **La progression des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 2004**

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 dispose dans la présentation des orientations générales et de l'équilibre budgétaire pour 2004, que « *les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales connaissent une progression de 8,9 milliards d'euros résultant en grande partie du basculement en prélèvements sur recettes de certaines dotations budgétaires, à l'occasion de leur intégration dans la dotation globale de fonctionnement : dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales pour 1,86 milliards d'euros et partie de la dotation générale de décentralisation pour 5,86 milliards d'euros. La transformation en prélèvements sur recettes du FNPTP se traduit par ailleurs par une augmentation de ces prélèvements sur recettes de 0,3 milliards d'euros, en contrepartie de l'affectation à l'Etat de l'intégralité du produit de la cotisation nationale de péréquation (CNP). Le solde de l'évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales correspond essentiellement à la reconduction du contrat de croissance et de solidarité qui assure une progression de 1,665 % à une enveloppe normée d'un montant de 41,8 milliards d'euros* ».

Source : projet de loi de finances pour 2004, page 11

Pour mémoire, le recours aux prélèvements sur les recettes de l'Etat, qui n'était pas prévu par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, a été autorisé par l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Le dernier alinéa de cet article dispose en effet qu'« *un montant déterminé des recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

### **Le développement des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales**

La technique du prélèvement sur recettes a été créée en 1969 afin de compenser le produit de la suppression d'impôts locaux. En 1971, elle a été utilisée pour retracer la contribution de la France aux communautés européennes. Par la suite, de nombreux prélèvements sur recettes ont été créés :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en 1979 ;
- le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en 1983 ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) en 1987 ;
- les compensations d'exonérations locales en 1992.

Le présent projet de loi de finances prévoit dix prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il convient de souligner que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a prévu qu'**à compter de la loi de finances pour 2006, les lois de finances pourront modifier les règles de répartition des prélèvements sur recettes**. En effet, le c) du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 dispose que dans la seconde partie, la loi de finances de l'année peut « *définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

**Votre commission des finances considère donc que le recours au prélèvement sur recettes se justifie, tant du point de vue de la simplification administrative, que du point de vue du droit d'amendement des parlementaires.**

Elle regrette toutefois que le présent projet de loi de finances ne procède pas à la suppression de l'article 10 du chapitre 41-23 du budget des charges communes sur lequel figurent, pour 2,3 millions d'euros, les crédits de la « compensation par l'Etat aux départements des réductions des taux de taxe de publicité foncière et de droit d'enregistrement en faveur des jeunes agriculteurs ». Ces crédits, dont l'imputation au budget des charges communes ne répond à aucune logique particulière, constitueront désormais **les dernières compensations d'exonérations d'impôts locaux inscrites sur un chapitre budgétaire et non en prélèvement sur recettes**.

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

## ARTICLE 38

### Reconduction du contrat de croissance et de solidarité

**Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir les conditions dans lesquelles le contrat de croissance et de solidarité, définissant l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, sera reconduit pour l'année 2004.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'ENVELOPPE NORMÉE ET L'INDEXATION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par un mécanisme dit de « **l'enveloppe normée** », qui consiste à regrouper une partie des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales dans un ensemble, et à appliquer à cet ensemble une norme de progression annuelle.

Les dotations comprises dans cette enveloppe évoluent en fonction d'indexations prévues par la loi, à l'exception d'une d'entre elles, qui joue le rôle de « variable d'ajustement », dont le montant est donc déterminé par la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme des dotations indexées qui la composent.

**L'objectif de l'enveloppe normée était de permettre une maîtrise de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, la variable d'ajustement permettant « d'absorber » les conséquences, pour le budget de l'Etat, de l'augmentation du montant des dotations indexées, qui évoluent plus rapidement que l'ensemble.**

**Un autre objectif consistait à permettre aux collectivités locales d'avoir une vision pluriannuelle** de l'évolution des concours qu'elles reçoivent de l'Etat, en fixant une norme de progression pluriannuelle. Pour les années 1996-1998, ont été appliquées les règles du « pacte de stabilité », définies par l'article 32 de la loi de finances pour 1996. Pour les années 1999-2001 ont été appliquées celles du « contrat de croissance et de solidarité », définies par l'article 57 de la loi de finances pour 1999.

Le contrat de croissance et de solidarité a repris les principes du mécanisme introduit en 1996 par le pacte de stabilité. Ainsi :

- sont distinguées **des dotations « sous enveloppe » et hors enveloppe** ;

- **l'enveloppe normée** regroupe des dotations faisant l'objet d'une indexation spécifique, mais **évolue selon un taux de progression défini chaque année en fonction d'indices macro-économiques** ;

- **le respect de la progression** ainsi définie de l'enveloppe normée **est assuré par une variable d'ajustement**, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Les règles du contrat de croissance et de solidarité sont toutefois plus avantageuses, pour les collectivités territoriales, que celles du pacte de stabilité qui l'a précédé :

- alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, que de l'indice de progression des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, outre la progression des prix hors tabac, du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB). Cette prise en compte a été effectuée de manière progressive. Ainsi, le taux de croissance a été intégré pour le calcul de l'indice de progression de la DGF à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001 ;

- d'autre part, et de manière plus anecdotique, le III de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 avait prévu un dispositif visant à compenser les baisses de DCTP des communes les plus défavorisées. Ce dispositif a toutefois été supprimé par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, qui a reconduit le contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2003. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, était favorable à cette suppression, considérant<sup>1</sup> que « *la modulation de la DCTP s'est révélée particulièrement coûteuse pour les communes qui n'en ont pas bénéficié : la réduction annuelle de DCTP a été de 15 % à 25 %, soit une diminution de plus de 50 % entre 1999 et 2002* ».

#### **B. LA RÉDUCTION JUSQU'EN 2003 DU PÉRIMÈTRE DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Depuis deux ans, les règles d'évolution de l'enveloppe normée sont définies de manière annuelle** : l'article 39 de la loi de finances pour 2002 a reconduit pour un an les dispositions applicables en 2001, et l'article

---

<sup>1</sup> In rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003 n° 256 (XII<sup>e</sup> législature), tome II, page 331.

51 de la loi de finances pour 2003 a reconduit, pour une année, les règles applicables en 2002.

**On notera que la norme de progression de l'enveloppe normée s'est appliquée à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales** (59 % dans la loi de finances pour 1999 contre 53 % dans la loi de finances pour 2003). Pour mémoire, les concours financiers de l'Etat non compris dans le champ de l'enveloppe normée sont le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, les compensations d'exonérations fiscales (à l'exception toutefois de la dotation de compensation de la taxe professionnelle - DCTP -, qui constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité) et les dégrèvements d'impôts locaux.

**Par ailleurs, le périmètre de l'enveloppe normée ne comprend pas la totalité du montant des dotations qui la composent.** Ainsi, les abondements exceptionnels de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en sont exclus, de même que la fraction du prélèvement sur les recettes de l'Etat correspondant au produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste, les majorations exceptionnelles dont bénéficie le Fonds national de péréquation (FNP) depuis plusieurs années, les ajustements à la baisse du montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la fraction de la DCTP correspondant à la réduction pour embauche et investissement (REI) et à la compensation des conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Pantin* ainsi que les mesures nouvelles majorant le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD), s'agissant par exemple, en 2003, de l'intégration dans la DGD « formation professionnelle » du coût des primes d'apprentissage.

**Enfin, pour les dotations d'équipement, il convient de noter que l'enveloppe normée est calculée en tenant compte des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances, et non des crédits de paiement, alors que l'impact budgétaire annuel des investissements est défini par la consommation de ces derniers.** Alors que les autres « sources de complication » du mode de calcul de l'enveloppe normée sont destinées à préserver le montant de la variable d'ajustement, la prise en compte des autorisations de programme, dont le montant est généralement supérieur à celui des crédits de paiement, est pénalisant pour la DCTP, qui joue le rôle de variable d'ajustement. Il convient de préciser sur ce point que l'article 57 de la loi de finances pour 1999 relatif au contrat de croissance et de solidarité ne précise pas que l'enveloppe normée est calculée en tenant compte des autorisations de programme plutôt que des crédits de paiement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article tend, d'une part, à reconduire pour l'année 2004 le « contrat de croissance et de solidarité » régissant les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, et, d'autre part, à procéder à une « globalisation » de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ainsi, à compter de 2004, seront intégrées dans la DGF : la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutations à titre onéreux (DMTO), la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, la compensation des baisses de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) entre 1999 et 2001, les dotations de péréquation du fonds national de péréquation (FNP) et 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD).

### A. LA MAJORATION DES CRÉDITS DE LA DGF

Le **I** du présent article complète l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, en insérant cinq alinéas dans le 1<sup>o</sup> de cet article. Ces cinq alinéas visent à **majorer la dotation globale de fonctionnement (DGF)** prise en compte pour le calcul de son évolution, de manière cohérente avec la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, prévue aux articles 30 à 35 du présent projet de loi de finances. Ces articles tendent en effet à **intégrer plusieurs dotations, notamment des dotations de compensation de la suppression d'impôts locaux, dans la DGF**, à compter de 2004. Par conséquent, elles viendront également « gonfler » le volume des crédits compris dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

Il s'agit des dotations suivantes :

- la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle versée en 2003, en application du **I** de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (**a** du **I**). Ces crédits se sont élevés, en 2003, à 8.858,909 millions d'euros ;

- la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions en application du **II** de l'article 39 de la loi de finances pour 1999 (**a** du **I**). Les crédits correspondant, figurant à l'article 10 du chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se sont élevés, pour l'année 2003, à 861,55 millions d'euros ;

- la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue par les régions en application du a et du II de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 (**a** du **I**). Les crédits correspondants, figurant à l'article 20 du chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se sont élevés, pour l'année 2003, à 999,45 millions d'euros ;

- les compensations des baisses de DCTP subies soit par les communes qui étaient éligibles en 1998 à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit par leurs groupements, si une commune au moins de ceux-ci répond aux conditions précitées, soit par les communes éligibles en 1998 à la seconde fraction de la DSR et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 90 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, versées par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en application du 2° *bis* de l'article 1648 du code général des impôts (**b** du **I**). Les crédits correspondants s'élèvent, en 2003, à 188,09 millions d'euros ;

- les dotations de péréquation du fonds national de péréquation (FNP). Il est toutefois déduit des montants pris en compte la majoration exceptionnelle de 22,867 millions d'euros prévue par l'article 129 de la loi de finances pour 1999. Il convient de noter que cette majoration a été mise en œuvre de 1999 à 2001 et a été reconduite pour l'année 2002 et 2003 <sup>1</sup>. Par ailleurs, n'est pas pris en compte le prélèvement opéré sur le fonds en application du III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (**c** du **I**). Cette disposition prévoyait la compensation aux collectivités territoriales, par le FNP, des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités en zone de redynamisation urbaine (*I bis* de l'article 1466 A du code général des impôts) et en zone de revitalisation rurale (article 1465 A du code général des impôts). Les crédits correspondants s'élèvent, en 2003, à 545,73 millions d'euros ;

- 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont les crédits figurent, jusqu'à cette année, au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et, de manière plus marginale, au chapitre 41-10 du budget du ministère de la culture et de la communication<sup>2</sup>. Sont toutefois maintenus en dehors de la DGF les crédits

---

<sup>1</sup> La reconduction de cette majoration pour les années 2002 et 2003 résulte de l'application, respectivement, de l'article 40 de la loi de finances pour 2002 et de l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

<sup>2</sup> A ce sujet, on rappellera que notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation, soulignait dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2003 (rapport général, n° 68, tome III, 2002-2003, annexe 23), que « les crédits de la DGD inscrits au budget du ministère de la culture s'établissent à 12,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, et ceux inscrits au chapitre 43-06 du budget des affaires sociales s'élèvent à 1.389,4 millions d'euros. Ce sont donc environ 20 % de la DGD des communes, des

correspondants aux concours particulier de la DGD, qui répondent à des modalités de répartition spécifique. Il s'agit du concours particulier versé en faveur des ports maritimes de pêche et de commerce en application de l'article 1614-8 du code général des collectivités territoriales et du concours particulier relatif aux bibliothèques, prévu à l'article 1614-14 du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup> (**d** du **I**).

Les crédits correspondant à la fraction de la DGD dont l'intégration dans la DGF est proposée par le présent article s'élèvent, pour l'année 2003, à 5.755,35 millions d'euros.

**Le montant de la DGF ainsi majorée, servant de base au calcul de la DGF pour l'année 2004, s'élève donc, après prise en compte de l'ensemble des majorations prévues au I du présent article, à 36.108,293 millions d'euros, soit une augmentation de 91 % par rapport à l'année 2003.**

#### **B. LE CALCUL DE LA DGF POUR L'ANNÉE 2004**

Les règles d'indexation de la DGF sont définies à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *à compter du projet de loi de finances initial pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif* ».

---

départements et des régions qui ne figurent pas dans la DGD inscrite au budget du ministère de l'intérieur. Le maintien des crédits au budget du ministère de la culture est destiné à gonfler les crédits de ce ministère afin d'atteindre plus facilement l'objectif de 1 % du budget de l'Etat (alors que, par définition, les crédits de la DGD ne peuvent être considérés comme un effort financier de l'Etat puisqu'il s'agit du financement de compétences que l'Etat n'exerce plus) ».

<sup>1</sup> Pour mémoire, on rappellera que ces concours répondent à des règles particulières ; ainsi, le taux de concours au titre des ports maritimes de commerce et de pêche est obtenu, selon les modalités prévues par les articles R. 1614-58 à R. 1614-63 du code général des collectivités territoriales, en divisant le montant des crédits inscrits au budget de l'Etat (y compris les reports de l'exercice antérieur) au titre du concours particulier par le montant estimé des dépenses d'investissement d'infrastructure portuaire, directes ou subventionnées, prévues pour l'exercice considéré. Pour l'année 2003, ce taux de concours a été fixé à 34,00 %. S'agissant des bibliothèques, le concours particulier comporte trois parts distinctes. Pour l'année 2003, le taux de concours a été fixé pour la première part, en application de l'article R. 1614-79 du code général des collectivités territoriales, à 3,29 %.

## 1. La régularisation de la DGF 2002

Toutefois, l'article L. 1613-2 du code précité dispose que « à compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à une régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent (...) », lorsque les indices macro-économiques pris en compte pour le calcul de l'indice de progression de la DGF sont différents, à la date de cette régularisation, des indices prévisionnels figurant dans la loi de finances. S'agissant de la répartition de cette régularisation, le deuxième alinéa de cet article prévoit que « si ce produit est supérieur [au montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances], il est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement. S'il est inférieur, la différence est imputée sur la dotation globale de fonctionnement ».

### **La dotation globale de fonctionnement définitive pour 2002**

Le comité des finances locales a, lors de sa séance du 24 juin 2003, fixé le montant de la DGF définitive pour 2002 :

#### **Calcul du montant définitif de la DGF pour 2002**

##### 1°) Eléments de calcul

##### a. Montant définitif de la DGF pour 2001

Le montant définitif de la DGF pour 2001 a été arrêté à 17.655,672 millions d'euros par le comité des finances locales lors de sa séance du 9 juillet 2002 (ce montant correspond au montant ouvert par la LFI pour 2001, augmenté de 136,419 millions d'euros au titre de la régularisation de l'année 2001).

##### b. Indice d'évolution définitif de la DGF pour 2002

Tels qu'ils sont constatés actuellement, les taux constituant l'indice d'évolution de la DGF pour 2002 sont :

+1,7 % au titre de la moyenne annuelle des prix de la consommation des ménages hors tabac pour 2002 (contre + 1,5 % en loi de finances pour 2002)

+ 2,1 % au titre du produit intérieur brut en volume relatif à l'année 2001 (contre + 2,3 % en loi de finances pour 2002)

Dans ces conditions, l'indice d'évolution définitif de la DGF pour 2001 est de + 2,75 % (+1,7 % + (2,1 % / 2)) et non de 2,65 % (+1,5 % + (2,3 % / 2)).

##### 2°) Calcul

Montant définitif de la DGF définitive pour 2001 : 17.655,672 millions d'euros

Indice d'évolution définitif pour 2002 (+ 2,75 %) : X 1,0275

Montant de la DGF pour 2002 : = 18.141,203 millions d'euros

La DGF définitive pour 2002 s'élève à 18.141,203 millions d'euros.

#### **Régularisation positive de la DGF pour 2002**

En loi de finances pour 2002, un montant de 18.079,770 millions d'euros a été ouvert au titre de la DGF, avant :

- majoration exceptionnelle de 121,959 millions d'euros de la DSU, prévue par l'article 45 de la loi de finances pour 2002 ;
- majoration exceptionnelle de 22,867 millions d'euros de la DSR prévue par l'article 46 de la loi de finances pour 2002 ;
- majoration de 1,5 million d'euros de la DSR prévue par ce même article ;
- majoration de 309,014 millions d'euros au titre de l'intégration dans la dotation d'aménagement de la totalité du financement des communautés d'agglomération, prévue par l'article 42 de la loi de finances pour 2002.

Comparé au montant ouvert en loi de finances pour 2002, la DGF définitive pour 2002 fait apparaître un montant supérieur de **61,433 millions d'euros** (18.141,203 millions d'euros – 18.079,770 millions d'euros), entraînant une régularisation positive d'égal montant.

Source : document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 24 juillet 2003

On notera que, **pour la troisième année consécutive, la régularisation de la DGF est positive.**

## **2. Le recalage de la DGF 2003**

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la dotation inscrite dans le projet de loi de finances initial est arrêtée dans les conditions suivantes :*

« *1° L'indice afférent à la dotation globale de fonctionnement de l'année en cours, ajusté le cas échéant afin de prendre en compte les derniers taux d'évolution connus sans toutefois que le taux d'évolution du produit intérieur brut puisse être négatif, est appliqué au montant définitif de la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente ; (...)*

« *2° L'indice prévisionnel défini au premier alinéa du présent article [soit l'indice de progression de la DGF] est appliqué au montant ainsi obtenu ».*

En loi de finances pour 2003, la DGF a été calculée à partir des indices macro-économiques retenus par le gouvernement (soit 1,2 % pour le taux de croissance du PIB en 2002 et 1,5 % pour le taux d'évolution des prix en 2003), et sur la base d'une DGF 2002 non définitive.

Par application des dispositions précitées, le taux de progression de la DGF pour l'année 2003 s'élève à 2,3 %, contre 2,1 %, compte tenu des prévisions du gouvernement dans la loi de finances initiale pour 2003.

Appliqué au montant de la DGF définitive pour 2002, auquel il convient d'ajouter les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la

DSR prévues par la loi de finances pour 2002, qui ont été consolidées dans la base de la DGF<sup>1</sup>, le montant de la DGF « recalée » pour l'année 2003, servant de base de calcul à la DGF 2004, s'élève à : 18.451,717 millions d'euros x 1,023 = 18.876,106 millions d'euros.

### 3. Le calcul de la DGF pour 2004

Le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2004 est calculé en appliquant au montant « recalé » de la DGF pour l'année 2003, auquel sont ajoutées les majorations prévues par le I du présent article, l'indice d'évolution de la DGF pour 2004.

L'indice de progression de la DGF est calculé à partir du taux prévisionnel d'évolution des prix (hors tabac) pour 2004 (soit + 1,5 %) et de la moitié du taux de croissance du produit intérieur brut (tel qu'il peut être estimé) pour l'année 2003 (soit 0,5 %). Il s'élève donc à 1,75 %.

Cet indice est appliqué à la DGF « recalée » pour l'année 2003, soit 18.876,106 millions d'euros. Il convient d'ajouter à ce montant :

- 23 millions d'euros, correspondant à la majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement prévue par l'article 27 de la loi de finances pour 2003 ;

- l'addition des montants des différentes majorations de la DGF prévues au I du présent article, et détaillées plus haut, soit 17.209,187 millions d'euros. En effet, le second alinéa du **II** du présent article dispose que « ... est prise en compte, au titre de 2003, une dotation globale de fonctionnement dont le montant découle de l'application du 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant du I du présent article ».

Il résulte de ce calcul un montant servant de base au calcul de la DGF pour l'année 2004 de 36.108,293 millions d'euros.

Au total, **le montant de la DGF pour 2004**, « globalisée » en application des dispositions du présent article, s'élève à :

---

<sup>1</sup> Le II de l'article 46 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant de 1,5 million d'euros ». De même, le III de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant total de 309,014 millions d'euros ».

36.108,293 millions d'euros x 1,0175 = **36.740,188 millions d'euros, soit une augmentation, à structure constante, de 1,93 % par rapport à la DGF de l'année 2003.**

### **C. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ**

Le premier alinéa du **II** du présent article tend à reconduire les dispositions du contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2004.

Il énumère les dotations comprises dans le périmètre de « l'enveloppe normée ». Il s'agit de :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) ;
- la dotation élu local ;
- la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- la dotation générale de décentralisation (DGD), ainsi que la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et la dotation générale de décentralisation pour la Corse ;
- la dotation de dotation d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ;
- la dotation de compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors la réduction pour création d'entreprises (anciennement réduction pour embauche et investissement - REI -).

Il est disposé, conformément aux règles du contrat de croissance et de solidarité, que ces dotations *« forment un ensemble dont le montant est augmenté, de la loi de finances initiale pour 2003 à la loi de finances initiale pour 2004, par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement »*.

L'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité comporterait donc, en 2004, onze dotations, contre douze en 2003, compte tenu :

- d'une part, de l'inclusion dans cette enveloppe de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la base de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cette modification constitue une conséquence des dispositions de l'article 36 du présent projet de loi de finances, qui prévoit l'institution, en faveur de ces fonds, d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, qui *« évolue chaque année, dès 2004, comme la dotation globale de fonctionnement »* ;

- d'autre part, de la suppression du Fonds national de péréquation (FNP) et du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). En effet, l'article 33 du présent projet de loi organise l'intégration du FNP, rebaptisé à cette occasion « dotation nationale de péréquation », dans la DGF. Par ailleurs, l'article 34 du présent projet de loi de finances supprime le FNPTP, en affectant à l'Etat ses ressources et ses dépenses.

**Le montant total des dotations « sous enveloppe » dans le contrat de croissance et de solidarité s'établirait, en 2004, à 42.509,67 millions d'euros, en progression de 1,67 % par rapport à l'année 2003. En tenant compte des ajustements et des majorations exceptionnelles proposées par le gouvernement à l'article 39 du présent projet de loi de finances, ce montant devrait s'établir à 43.230,126 millions d'euros, en hausse de 812 millions d'euros, soit + 2,93 %, par rapport à l'année 2003.**

Contrat de croissance et de solidarité en 2004				
<i>(en millions d'euros)</i>				
	LFI 2003 à structure 2004 (a)	LFI 2003 révisée à structure 2004 (b)	2004 à structure courante	
			PLF 2004 (c)	Evolution en % (c)/(b)
I – ENVELOPPE NORMÉE	36.044,349	36.108,292 <sup>(1)</sup>	36.740,187	1,75
<b>Dotations globales de fonctionnement (DGF)</b>				
<b>Dotations spéciales instituteurs (DSI)</b>	252,965	252,965	257,849	1,93
<b>Dotations élu local</b>	46,270	46,270	47,163	1,93
<b>Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP</b>	107,091	107,091	109,158	1,93
<b>Dotations globales d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP</b>	872,199	872,199	904,470	3,70
<b>Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (DRES/DDEC) en AP</b>	862,719	862,719	894,640	3,70
<b>Dotations générale de décentralisation (DGD)<sup>(2)</sup></b>	442,542	558,356	569,135	1,93
<b>Dotations générale de décentralisation Corse (DGD Corse)<sup>(2)</sup></b>	240,059	240,229	244,867	1,93
<b>Dotations de décentralisation formation professionnelle</b>	1.343,008	1.346,043	1.372,028	1,93
<b>Dotations de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI)</b>	1.419,310	1.419,310	1.370,171	- 3,46
<b>SOUS-TOTAL I</b>	<b>41.630,512</b>	<b>41.813,474</b>	<b>42.509,668</b>	<b>1,67</b>
II – AJUSTEMENTS				
- DSI			- 43,553	
- Reliquats du CNFPT			- 15,000	
- DGD Intérieur			2,227	
- SRV			225,800 <sup>(3)</sup>	
- DGD Corse			0,138	
- DGD Formation professionnelle (primes d'apprentissage)	46,420	46,420	454,266	
<b>SOUS-TOTAL II</b>	<b>46,420</b>	<b>46,420</b>	<b>633,878</b>	
<b>TOTAL I + II (hors régularisation)</b>	<b>41.676,932</b>	<b>41.859,894</b>	<b>43.271,752</b>	<b>3,03</b>
III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
- Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91.366 <sup>(4)</sup>	96.899 <sup>(4)</sup>	51,000 <sup>(5)</sup>	
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16 %)	44,475	44,475	35,580	
<b>SOUS-TOTAL III</b>	<b>135,841</b>	<b>141,374</b>	<b>86,580</b>	
<b>TOTAL I + II + III (hors régularisation négative)</b>	<b>41.812,773</b>	<b>42.001,268</b>	<b>43.230,126</b>	<b>2,93</b>

(1) Montant LFI 2003 révisé (hors régularisation).

(2) Dont crédits Culture.

(3) Ajustement DGD en application de la loi d'octobre 1985.

(4) Dont 58 millions d'euros au titre de la DSU, 10,5 millions d'euros au titre de la DSR et 22,8 millions d'euros au titre du FNP.

(5) Dont 15 millions d'euros issus des reliquats du CNFPT.

(6) Intégré dans la DGF.

Source : document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 24 septembre 2003

#### **D. LE MAINTIEN DE LA DCTP COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ**

Le **III** du présent article tend à confirmer le rôle de variable d'ajustement joué par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) au sein de l'enveloppe normée depuis la mise en œuvre du contrat de croissance et de solidarité. Il prévoit en effet que *« en 2004, le taux d'évolution [de la dotation de compensation de la taxe professionnelle] est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au II de l'article 38 de la loi de finances pour 2004, compte tenu du montant total des autres dotations énumérées au même II »*.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des différentes dotations comprise dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité en 2004, **une diminution de 3,46 % des crédits de la DCTP est nécessaire, en 2004, pour permettre le respect de la norme de progression, fixée à 1,67 %.**

Il convient de rappeler que la DCTP voit ses crédits réduits « mécaniquement » chaque année, en application des règles du contrat de croissance et de solidarité. En effet, dès lors que la plupart des dotations incluses dans le périmètre de l'enveloppe normée évoluent comme la DGF (soit selon un indice calculé en tenant compte de l'évolution des prix et de la moitié du taux de croissance du produit intérieur brut), alors que l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité évolue selon un indice moindre (puisqu'il tient également compte de l'évolution des prix, mais de seulement un tiers du taux de croissance du produit intérieur brut), il est inévitable qu'un ajustement de crédits ait lieu pour faire en sorte que « l'édredon entre dans la valise ». Cet ajustement est assuré par une ponction sur les crédits de la DCTP.

**Cet ajustement sera d'autant plus important, à compter de 2004, dès lors que la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle sera intégrée dans la DGF et évoluera comme celle-ci. En effet, l'inclusion dans le périmètre de l'enveloppe normée d'une dotation d'un montant supérieur à 9 milliards d'euros en 2004, évoluant plus rapidement que l'enveloppe normée, pèsera d'autant plus sur la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité, la DCTP.**

On rappellera toutefois que l'article 19 de la loi de finances pour 2002 a prévu de majorer, pour les années 2002 à 2005, les crédits de la DCTP. Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Pantin*, le gouvernement a en effet décidé de compenser partiellement l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16 % appliquée aux bases de la taxe professionnelle. En tenant compte de cet abondement, la diminution de la DCTP est rapportée de 3,46 % à 1,75 % en 2004.

Par ailleurs, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, après prise en compte de la réduction pour création d'entreprise (anciennement réduction pour embauche et investissement - REI -), cette diminution ne s'élève qu'à 0,78 %.

#### Evolution de la DCTP entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004	Evolution (%)
<b>DCTP issue du contrat de croissance et de solidarité</b>	<b>1.419,310</b>	<b>1.370,171</b>	<b>- 3,46</b>
<b>Majoration « arrêt Pantin »</b>	<b>44,475</b>	<b>35,580</b>	
<b>DCTP après prise en compte de la majoration « arrêt Pantin »</b>	<b>1.430,785</b>	<b>1.405,751</b>	<b>- 1,75</b>
<b>Réduction pour création d'entreprise (ex. REI)</b>	<b>109</b>	<b>122</b>	
<b>DCTP après prise en compte de la réduction pour création d'entreprise (ex. REI)</b>	<b>1.539,785</b>	<b>1.527,751</b>	<b>- 0,78</b>

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

#### A. LA PERTE DE SIGNIFICATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ...

Sous la précédente législature, de nombreux impôts locaux ont été supprimés, ou ont vu leur base réduite. Ainsi, le gouvernement de M. Lionel Jospin a procédé à la suppression totale ou partielle de plusieurs impôts locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation, vignette, droits de mutation des régions) ou à la suppression de la possibilité pour les collectivités de voter les taux d'autres impôts locaux (les droits de mutation des départements).

Cette réduction du pouvoir fiscal des collectivités territoriales a été compensée par l'attribution de dotations budgétaires. Or, les compensations d'exonérations d'impôts locaux, les crédits correspondants à la prise en charge des dégrèvements, ainsi que les dotations de l'Etat dont le montant ne peut qu'être constaté *ex post* (le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA - et le produit des amendes de police) ne sont pas inclus dans le périmètre de l'enveloppe normée.

Compte tenu de la progression du coût des compensations d'exonération d'impôts locaux, qui sont indexées sur le taux de progression de la DGF, la part de l'enveloppe normée dans le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'a cessé de diminuer au cours des dernières années, passant de 62 % en 1997 à 52 % en 2003.

**L'utilité pour l'Etat du mécanisme de pilotage global des concours financiers mis en œuvre à travers le pacte de stabilité puis le contrat de croissance et de solidarité a ainsi perdu peu à peu de son sens :** alors que les dotations de l'Etat « sous enveloppe » voient leur progression encadrée, les compensations d'exonérations et de suppression d'impôts locaux évoluent pour leur part en fonction de l'indice de progression de la DGF, qui est supérieur au taux d'évolution de l'enveloppe normée, défini par les règles d'indexation du contrat de croissance et de solidarité.

***B. ... EST JUGULÉE PAR LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE***

La réforme proposée par le présent article tend à accroître de manière significative le montant des dotations incluses dans le périmètre de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. En effet, environ 70 % de ceux-ci figureront dans cette enveloppe en 2004, contre 52 % seulement en 2003.

**Cette évolution permet donc de redonner un peu de son sens au contrat de croissance et de solidarité.**

***C. UNE RÉFORME DES MÉCANISMES DE L'ENVELOPPE NORMÉE EST TOUTEFOIS NÉCESSAIRE***

Toutefois, **le fonctionnement actuel de l'enveloppe normée n'en est pas moins éloigné de la logique qui avait présidé à sa création.** L'instauration de l'enveloppe normée répondait en effet à deux préoccupations : d'une part, faire participer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des finances publiques en fixant un plafond aux dépenses de l'Etat au titre des concours financiers qu'il leur apporte, et, d'autre part, leur permettre de disposer d'une meilleure prévisibilité quand à l'évolution de leurs ressources, l'indexation de l'enveloppe normée ayant été fixée, à l'origine, pour une période de trois ans.

Force est de constater que ces deux objectifs ne sont pas pleinement atteints. Si l'augmentation du volume des concours financiers de l'Etat compris dans le périmètre de l'enveloppe normée permet de redonner du sens à l'objectif de « plafonnement » de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, l'objectif de prévisibilité des dotations n'est pas pleinement respecté. En effet, de nombreuses dotations de l'Etat font l'objet d'abondements exceptionnels en loi de finances, comme c'est le cas d'ailleurs, pour l'année 2004, dans l'article 39 du présent projet de loi. Par ailleurs, le contrat de croissance et de solidarité n'est reconduit chaque année, depuis l'année 2002, que pour une année supplémentaire.

Par conséquent, les collectivités territoriales, si elles connaissent relativement tôt les intentions du gouvernement quant à la reconduction des règles du contrat de croissance et de solidarité pour l'année suivante, ne sont jamais certaines, avant la loi de finances, de la reconduction des abondements exceptionnels des dotations.

Votre rapporteur général considère qu'il est nécessaire, dans un premier temps, de réformer l'organisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Le présent projet de loi, qui modifie en profondeur l'architecture de ces concours, répond à ce souhait. Il devra toutefois être complété par une réforme des critères de répartition de ces concours, qui a été annoncée par le gouvernement pour l'année 2004. **A l'issue de cette réforme, votre rapporteur général insiste sur le fait qu'il sera nécessaire de réviser le mode de fonctionnement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.**

#### *D. UN SIGNAL FORT DU GOUVERNEMENT EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Votre rapporteur général souligne que le gouvernement a, en reconduisant pour une année supplémentaire les règles du contrat de croissance et de solidarité, souhaité donner **un signal positif en direction des collectivités territoriales**. En effet, alors que le budget de l'Etat est soumis à une contrainte de « croissance zéro » en volume, tel n'est pas le cas, s'agissant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. A l'heure où « l'acte II » de la décentralisation commence à être examiné par le Parlement, il n'aurait pu en être autrement.

Votre rapporteur général se félicite de ce choix. En revanche, il considère que les demandes émanant de certains partis politiques, visant à porter à 50 % la prise en compte de la croissance du produit intérieur brut dans l'indexation de l'enveloppe normée, sont, compte tenu du contexte dégradé des finances publiques que connaît notre pays, irréalistes, pour ne pas dire irresponsables.

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

## ARTICLE 39

### **Modalités de majoration de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR)**

**Commentaire : le présent article a pour objet de majorer de 96 millions d'euros le solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement (DGF).**

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

##### **A. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU)**

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, dans le but de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées* ». Le mode de calcul actuel des attributions, ainsi que des critères d'éligibilité à la DSU résultent des dispositions de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

La DSU est attribuée à certaines communes de plus de 5.000 habitants, dont la liste résulte de l'application des critères définis à l'article L. 2334-16 et suivants du code général des collectivités territoriales.

**Un indice synthétique des charges et des ressources permet de déterminer l'éligibilité des communes à la DSU.** Cet indice prend en compte le rapport des charges et des ressources d'une commune par rapport à la moyenne nationale, d'une part pour les communes de plus de 10.000 habitants, d'autre part, pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants (article L. 2334-18 du code général des collectivités territoriales).

L'indice synthétique des charges et des ressources est composé de la manière suivante :

- 45 % du rapport entre le potentiel fiscal moyen des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

- 15 % du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 30 % du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans la commune, et cette même proportion dans les communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) ;

- 10 % du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de plus de 10.000 habitants (ou, le cas échéant, des communes de 5.000 à 9.999 habitants) et le revenu moyen des habitants de la commune.

Pour l'attribution de la DSU, les communes urbaines sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. Selon l'article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales, bénéficient de la DSU, les communes qui sont classées dans :

- les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus ;
- le premier dixième des communes de 5.000 à 9.999 habitants.

Les crédits réservés aux communes de plus de 10.000 habitants et aux communes de 5.000 à 9.999 habitants sont répartis entre ces deux catégories de communes au prorata de la population DGF qu'elles représentent.

**L'attribution individuelle de DSU est fonction du produit de la population par la valeur de l'indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal**, dans la limite de 1,3. Pour les communes de plus de 10.000 habitants, un coefficient multiplicateur permet de moduler l'attribution de la DSU en faveur des communes les plus défavorisées.

#### Les modalités de calcul des attributions de DSU

Le calcul de la DSU, défini par l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, est le suivant :

a) pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants :

$$DSU = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF})$$

b) pour les communes de plus de 10.000 habitants :

$$DSU = (\text{Indice synthétique}) \times (\text{effort fiscal})^* \times (\text{valeur de point}) \times (\text{population DGF}) \times (\text{coefficient multiplicateur})^{**}$$

\* dans la limite de 1,3

\*\* soit :  $2 - 2 \times (\text{rang de la commune} / \text{nombre de communes de métropole de plus de 10.000 habitants})$

**Les crédits de la DSU s'élèvent en 2003 à 614,92 millions d'euros, en augmentation de 3,74 % par rapport à l'année 2002.** La dotation moyenne par habitant, hors garantie<sup>1</sup>, s'est élevée à 24,96 euros, la dotation par habitant la plus élevée étant de 103,02 euros, et la plus faible, de 4,18 euros.

## ***B. LA DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE (DSR)***

L'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales dispose que *« la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes de moins de 10.000 habitants et à certains chefs lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales »*.

Elle est composée de deux fractions : la fraction « bourgs-centres » et la fraction « péréquation ».

### **1. La fraction « bourgs-centres »**

La première fraction, dite fraction « bourgs-centres », est attribuée, sous certaines conditions, *« aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton »*<sup>2</sup>.

L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction :

- de la population prise en compte dans la limite de 10.000 habitants ;
- de l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10.000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;
- de l'effort fiscal, pris en compte dans la limite de 1,2.

Une garantie de percevoir au moins la moitié de l'attribution perçue l'année précédente est prévue pour les communes qui perdent l'éligibilité à cette fraction de la DSR.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, l'article L.2334-18-3 du code général des collectivités territoriales dispose que *« Lorsqu'une commune cesse d'être « éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non-renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés par le comité des finances locales à la dotation de solidarité urbaine »*.

<sup>2</sup> Premier alinéa de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il est disposé, au dernier alinéa de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales, que « *à compter de 1995, le montant des crédits mis en répartition est fixé par le comité des finances locales de telle sorte que la part de la croissance annuelle des crédits de la dotation de solidarité rurale consacrée à cette fraction soit comprise entre 5 p. 100 et 20 p. 100* ».

Par conséquent, le comité des finances locales détermine aujourd'hui la part, comprise entre 80 et 95 %, de l'augmentation des crédits de la DSR revenant à la fraction « péréquation ».

Pour l'année 2003, le nombre de communes éligibles à la fraction « bourgs-centres » de la DSR s'élève à 4.033, contre 4.036 en 2002. Elles regroupent 10,396 millions d'habitants. Leur attribution moyenne par habitant s'est élevée à 12,05 euros, contre 11,61 euros en 2002, soit une hausse de 3,79 %.

## **2. La fraction « péréquation »**

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales, « *la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant (...) est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique* ».

La répartition de la fraction « péréquation » de la DSR est effectuée en fonction de plusieurs critères, faisant l'objet d'une pondération. Ainsi, elle est répartie :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune ;

- pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare de la commune et le potentiel fiscal par hectare des communes de moins de 10.000 habitants<sup>1</sup>.

Les montants mis en répartition en 2003 pour les communes de métropole représentent 265,379 millions d'euros contre 263,596 millions d'euros en 2002 (soit une hausse de +0,68 %), après prélèvement des 11,307 millions d'euros affectés à l'outre-mer.

33.759 communes, regroupant une population de 30,309 millions d'habitants, bénéficient en 2003 d'une attribution au titre de la fraction « péréquation » de la DSR, contre 33.718 en 2002. La dotation moyenne par habitant s'élève à 8,76 euros.

On notera que certaines communes cumulent le bénéfice des deux fractions de la DSR. Elles étaient 3.943 en 2003, contre 3.933 en 2002. Elles regroupent en moyenne 9,556 millions d'habitants et ont perçu, en moyenne, 20,96 euros par habitant.

Le tableau ci-après retrace les attributions moyennes par habitant de la DSU, de la DSR ainsi que de la dotation d'aménagement outre-mer, depuis 1997.

**Dotations moyennes des dotations de péréquation depuis 1997**

*(en euros par habitant)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>DSU (+ de 10.000 habitants)</b>	<b>14,11</b>	<b>14,52</b>	<b>20,98</b>	<b>23,55</b>	<b>23,75</b>	<b>24,17</b>	<b>24,96</b>
<b>DSU (- de 10.000 habitants)</b>	<b>14,11</b>	<b>14,52</b>	<b>20,98</b>	<b>23,55</b>	<b>23,75</b>	<b>24,17</b>	<b>24,96</b>
<b>Dotation d'aménagement Outre-mer</b>	<b>10,23</b>	<b>10,72</b>	<b>14,53</b>	<b>16,37</b>	<b>16,40</b>	<b>19,00</b>	<b>19,62</b>
<b>DSR « bourg centre »</b>	<b>7,11</b>	<b>7,42</b>	<b>8,94</b>	<b>10,81</b>	<b>11,19</b>	<b>11,61</b>	<b>12,05</b>
<b>DSR « péréquation »</b>	<b>5,72</b>	<b>6,22</b>	<b>7,94</b>	<b>7,79</b>	<b>8,23</b>	<b>8,72</b>	<b>8,76</b>

*Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

**C. LES ABONDEMENTS EXCEPTIONNELS DES DOTATIONS DE PÉREQUATION**

Depuis plusieurs années, le montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) réparti entre les communes éligibles à ces dotations n'est pas celui qui résulterait de la seule application des règles de répartition de la DGF.

<sup>1</sup> Par ailleurs, sous réserve de cette dernière disposition, « chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales ».

D'une part, l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la DSU et la DSR bénéficient des sommes provenant de la disparition progressive de la DGF de la région Ile-de-France.

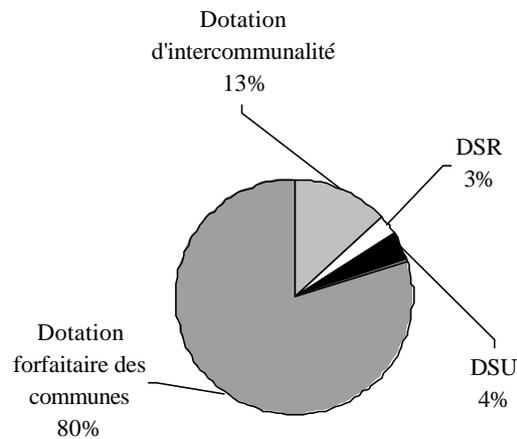
D'autre part, depuis le début de l'application du contrat de croissance et de solidarité en 1999, les composantes de la DGF destinées aux communes défavorisées bénéficient, chaque année, de crédits exceptionnels.

L'article 59 de la loi de finances pour 1999 prévoyait que, pour chaque année d'application du contrat de croissance et de solidarité, la DSU serait majorée de 76,22 millions d'euros. Le gouvernement est allé au-delà et, pour les mêmes années, la DSU a bénéficié de majorations supplémentaires, dont le montant a varié entre 53 millions d'euros et 76 millions d'euros. La fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale a pour sa part été majorée chaque année de 22,87 millions d'euros. En 2002, la DSU et la DSR ont bénéficié de 144,82 millions d'euros supplémentaires. Enfin, l'article 54 de la loi de finances pour 2003 a prévu que la part revenant aux communes et aux groupements au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2001 majore la DSU et la première fraction de la DSR. Cet article a également prévu une majoration supplémentaire de 58 millions d'euros de la DSU et de 10,5 millions d'euros de la DSR. Ainsi, au total, l'article 54 de la loi de finances pour 2003 a abondé de 141 millions d'euros les crédits de la DSU, et de 27,5 millions d'euros ceux de la DSR.

Les sommes réparties au titre de la DGF en 2003 ont été les suivantes :

- DGF des départements : 5.174.819.785 euros ;
- Dotation forfaitaire des communes : 11.093.126.622 euros ;
- Dotation d'intercommunalité : 1.826.053.664 euros ;
- Dotation de solidarité urbaine (DSU) : 614.917.129 euros ;
- Dotation de solidarité rurale (DSR) : 407.219.707 euros.

## Répartition de la DGF des communes en 2002



## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. L'AFFECTATION DE LA RÉGULARISATION DE LA DGF DES COMMUNES ET DES GROUPEMENTS À LA DSU ET À LA DSR « BOURGS-CENTRES »

#### 1. Les modalités de répartition de la régularisation de la DGF

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « à compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à une régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent (...) », lorsque les indices macro-économiques pris en compte pour le calcul de l'indice de progression de la DGF sont différents, à la date de cette régularisation, des indices prévisionnels figurant dans la loi de finances. S'agissant de la répartition de cette régularisation, le deuxième alinéa de cet article prévoit que « si ce produit est supérieur [au montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances], il est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement. S'il est inférieur, la différence est imputée sur la dotation globale de fonctionnement ».

La régularisation de la DGF dépend donc de la différence entre les indices macro-économiques prévisionnels (évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) et du produit intérieur brut en volume) figurant en loi de finances, et les données définitives. Pour l'année 2002, l'indice prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) était de 1,5 %, alors que la réalisation a été de 1,7 % ; par ailleurs, la croissance prévisionnelle du PIB était de 2,3 %, alors que la croissance réalisée ne s'est élevée qu'à 2,1 %. Le calcul de l'indice de progression de la DGF, qui résulte de l'addition de l'indice d'évolution des prix à la consommation (hors tabac) et de moitié de la croissance du PIB, était de 2,65 % en loi de finances pour 2002. En tenant compte des indices définitifs, il s'élève à 2,75 %.

## **2. La régularisation positive de la DGF au titre de l'année 2002**

Pour la troisième année consécutive, la régularisation de la DGF est positive.

Les modalités de calcul de la régularisation de la DGF au titre de l'année 2002 ont été rappelées dans le commentaire de l'article 38 du présent projet de loi de finances.

**On notera que, s'agissant des trois dernières années pour lesquelles la régularisation de la DGF s'est avérée positive, des mesures spécifiques ont été prises en loi de finances afin de déroger au droit commun et d'affecter les sommes disponibles à un objet précis, plutôt que d'opérer une redistribution de ces crédits entre les bénéficiaires de la DGF. Ainsi :**

- la régularisation positive de la DGF au titre de l'année 2000 s'est élevée à 157,26 millions d'euros. A l'initiative de notre collègue député Augustin Bonrepaux, l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a prévu d'effectuer un prélèvement de 30,5 millions d'euros sur cette somme pour abonder la dotation d'intercommunalité versée au profit des communautés de communes à fiscalité additionnelle, dont les attributions de DGF étaient réduites du fait de la diminution de leur nombre ;

- la régularisation positive de la DGF au titre de l'année 2001 s'est élevée à 136,419 millions d'euros. L'article 54 de la loi de finances pour 2003 a prévu d'utiliser la fraction de la régularisation positive de la DGF pour l'année 2001 revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour financer la DSU et la DSR « bourgs-centres ».

Ainsi, 100 millions d'euros, correspondant à la fraction de la régularisation de la DGF pour 2001 revenant aux communes et aux EPCI, ont été affectés à la DSU, à hauteur de 83 millions d'euros, et à la fraction « bourgs centres » de la DSR, à hauteur de 17 millions d'euros. Cette mesure visait à assurer une progression d'environ 5 % pour les dotations de solidarité communales, dont les crédits diminuaient du fait de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité.

### **3. Le dispositif proposé par le présent article**

Le I du présent article reprend un dispositif similaire à celui de l'article 54 de la loi de finances pour 2003, qui proposait d'utiliser la fraction de la régularisation positive de la DGF pour l'année 2001 revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour financer la DSU et la DSR « bourgs-centres ».

Lors de la séance du 24 septembre 2003 du comité des finances locales, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que *« comme en 2002 et en 2003, la quote-part de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sera ciblée, à hauteur de 45 millions d'euros, sur le soutien à la péréquation, la part revenant aux départements, soit 15 millions d'euros, leur étant versée, afin de les aider à faire face à l'augmentation des charges héritées de la dernière législature »*<sup>1</sup>.

Le I du présent article déroge donc à l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que le produit de la régularisation de la DGF, lorsque celle-ci est positive, *« est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement »*, ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article L. 2334-1 du code précité, qui dispose que *« le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond »*.

Il convient toutefois de souligner que l'affectation de la régularisation de la DGF pour l'année 2004, proposée par le I du présent article, est plus large que celle résultant des dispositions de l'article 54 de la loi de finances pour 2003. En effet, alors que ce dernier article prévoyait que la régularisation de la DGF pour 2001 viendrait majorer, en 2003, *« les montants de la dotation de solidarité urbaine et de la première fraction de la dotation de solidarité rurale »*, le présent article dispose que la régularisation de la DGF pour 2002 *« vient majorer en 2004 le solde de la dotation d'aménagement »*.

---

<sup>1</sup> In compte rendu de la séance du 24 septembre 2003 du Comité des finances locales.

On rappellera que le solde de la dotation d'aménagement, soit les crédits de cette dotation après déduction de la dotation d'intercommunalité, comprend actuellement la DSU et la DSR. Toutefois, les dispositions de l'article 33 du présent projet de loi conduisent à adjoindre à ces deux dotations une nouvelle dotation, la dotation nationale de péréquation (DNP), qui résulte de l'intégration du FNP dans la DGF. Ainsi que le dispose le 2° du I de cet article, complétant l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, « à compter de 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent ».

Il résulte donc de la lecture conjointe des dispositions du I du présent article et de l'article 33 du présent projet de loi que **la régularisation de la DGF 2002, soit 61,433 millions d'euros, sera répartie entre la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité rurale (DSR), et, au sein de celle-ci, entre les deux fractions (« bourgs centres » et « péréquation ») qui la composent.**

Lors de la séance du comité des finances locales du 24 septembre 2003, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a indiqué, s'agissant cette mesure, que « l'affectation aux dotations de solidarité du montant de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes résulte, d'une part, de la volonté du gouvernement de favoriser la péréquation, d'autre part, du fait que les attributions individuelles versées à chaque commune au titre de la régularisation auraient été dérisoires »<sup>1</sup>.

#### ***B. L'AFFECTATION D'UNE PARTIE DU RELIQUAT DE LA DOTATION SPÉCIALE POUR LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS AU SOLDE DE LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT***

Le **II** du présent article dispose que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs versée en 2004 au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est minorée de 15 millions d'euros, qui viennent abonder le solde de la dotation d'aménagement, et donc, la DSU, la DSR et la DNP.

On rappellera que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI), instaurée par la loi du 2 mars 1982, est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement ou, par défaut, de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs.

---

<sup>1</sup> In *Compte rendu de la séance du 24 septembre 2003 du Comité des finances locales.*

Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'Etat, évolue comme la dotation globale de fonctionnement dont elle demeure toutefois indépendante.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1990, la dotation spéciale instituteurs est divisée en deux parts :

- les sommes afférentes à la première part sont attribuées aux communes en compensation des charges supportées pour les logements effectivement occupés par des instituteurs ayants droit ;

- les sommes afférentes à la deuxième part sont attribuées au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui verse directement à l'instituteur ayant droit, au nom de la commune, l'indemnité représentative de logement, dans la limite de la dotation unitaire.

Pour l'année 2004, le projet de loi de finances fixe à 214,3 millions d'euros le montant de la DSI, en tenant compte de la progression réelle de la DGF d'une part, et de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, d'autre part<sup>1</sup>.

Le tableau ci-après souligne que, si le montant de la DSI diminue régulièrement du fait de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, le montant unitaire des attributions augmente en revanche régulièrement.

#### Evolution de la dotation spéciale instituteurs entre 1998 et 2002

(en euros)

Année	Nombre Instituteurs logés	Nombre Instituteurs Indemnisés	Montant ouvert en LFI	Montant total	Montant unitaire	Progression annuelle du montant total	Progression annuelle du montant unitaire
1998	31.781	194.801	415.099.923	413.513.843	2.122,70	- 5,23 %	+ 1,59 %
1999	26.182	141.505	396.671.428	393.206.719	2.169,96	- 4,10 %	+ 2,23 %
2000	24.268	138.643	358.769.249	370.505.231	2.276,52	- 5,77 %	+ 4,91 %
2001	22.952	120.772	329.887.172	338.646.740	2.356,25	- 8,60 %	+ 3,5 %
2002	20.232	104.499	293.547.000	299.304.400	2.400	- 11,62 %	+ 1,86 %

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

<sup>1</sup> En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement dispose que la DSI évolue chaque année comme la DGF, mais qu'elle « est diminuée chaque année par la loi de finances, du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles ». Le montant fixé en loi de finances peut ensuite être ajusté en loi de finances rectificative pour tenir compte du nombre définitif d'intégration d'instituteurs dans le corps de professeurs des écoles.

Le deuxième alinéa du II du présent article est une disposition de coordination. Il prévoit que le reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs de l'exercice 2002 est minoré de 15 millions d'euros. En effet, le troisième et le quatrième alinéas de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales, introduits par le IV de l'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, prévoient que « *à compter de 2003, la dotation versée au Centre national de la fonction publique territoriale est minorée du montant du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du pénultième exercice.*

*« La dotation d'aménagement définie à l'article L. 2334-13 est abondée, au titre de la même année, à hauteur de la différence entre le reliquat comptable du pénultième exercice et la fraction de ce reliquat majorant, le cas échéant, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2334-26 ».*

Cette disposition avait été introduite à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, qui soulignait l'importance du reliquat qui figurait alors au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs et « dormait » dans les caisses du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui ne pouvait l'utiliser. Il résulte de cette disposition que les reliquats comptables de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs de l'année précédente sont affectés à la dotation d'aménagement, après l'affectation de tout ou partie de ceux-ci par le Comité des finances locales à la majoration de la dotation de l'année en cours.

Le deuxième alinéa du II du présent article vise à utiliser le reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs pour abonder non pas la dotation d'aménagement, mais le solde de la dotation d'aménagement, soit la DSU, la DSR, et, en application des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances, la dotation nationale de péréquation (DNP).

### ***C. UNE MAJORATION SUPPLÉMENTAIRE DU SOLDE DE LA DOTATION D'AMÉNAGEMENT DE 36 MILLIONS D'EUROS***

Le III du présent article prévoit une majoration supplémentaire du solde de la dotation d'aménagement de 36 millions d'euros. L'exposé des motifs du présent article indique que l'objectif poursuivi par le présent article est « *d'assurer à ces dotations de solidarité une progression d'environ 1,5 % en 2004* ». Or, « *L'abondement précité [sur le reliquat de la gestion 2002 de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs] s'avérant cependant insuffisant pour atteindre l'objectif de progression recherché, il est nécessaire de le compléter par un abondement exceptionnel de l'Etat, pour un montant de 36 millions d'euros* ».

**D. DES MAJORATIONS HORS « ENVELOPPE NORMÉE »**

Le IV du présent article dispose que les majorations prévues par le présent article « *ne sont pas prises en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du II de l'article 38 de la présente loi* », c'est-à-dire que les abondements exceptionnels des dotations ne seront pas intégrés dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, et ne feront donc par l'objet d'une indexation. Si tel n'était pas le cas, les majorations de la DSU et de la DSR pèseraient sur la DCTP, qui constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité, et dont les crédits diminuent du seul fait de l'application des règles du contrat.

Le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF, figurant à l'état A du projet de loi de finances pour 2004, s'établit à 36.791,187 millions d'euros. La somme des abondements prévus par le présent article s'établit à 96 millions d'euros, soit un montant légèrement supérieur à la moitié de ceux prévus dans la loi de finances pour 2003, et 0,26 % du montant total de la DGF pour l'année 2004. L'impact des abondements prévus par le présent article est donc très faible, et nettement inférieur à celui des abondements prévus par la loi de finances pour 2002 (qui représentaient 0,8 % du montant total de la DGF) et par la loi de finances pour 2003 (qui représentaient 0,87 % du montant total de la DGF). Cette différence ne s'explique qu'en partie par la globalisation de la DGF opérée par le présent projet de loi de finances, qui revient à doubler le volume de ses crédits.

**Comparaison des abondements et des montants consacrés à la péréquation au profit des communes entre 2003 et 2004, à structure constante**

(en millions d'euros)

	DGF 2003	DGF 2004 (avec une dotation forfaitaire indexée à hauteur de 45 % du taux de progression de la DGF)	DGF 2004 (avec une dotation forfaitaire indexée à hauteur de 55 % du taux de progression de la DGF)
<b>Total DGF communes et EPCI</b>	<b>20.098,53</b>	<b>20.463,12</b>	<b>20.463,12</b>
<b>Abondements externes</b>	<b>196,90</b>	<b>96,00</b>	<b>96,00</b>
<b>Péréquation au profit des communes :</b>	<b>1.590,94</b>	<b>1.582,95 (+ 22,87 ?)</b>	<b>1.550,20 (+ 22,87 ?)</b>
DSU	614,92	614,92 – 629,80	597,05 – 614,92
DSR	407,22	407,22 – 422,10	389,35 – 407,22
DNP (ex. FNP) <sup>1</sup>	568,60	545,73 (+ 22,87 ?)	545,73 (+ 22,87 ?)

<sup>1</sup> On notera que la dotation du FNP pour l'année 2003 tient compte d'un abondement exceptionnel de 22,867 millions d'euros, qui n'est pas reconduit dans le présent projet de loi de finances.

### Hypothèses pour les estimations de la DSU et de la DSR en 2004

On notera que les données pour 2004 utilisées dans le tableau ci-dessus incluent les hypothèses suivantes :

- une majoration de 15 millions d'euros de la dotation forfaitaire est prise en compte en prévision des recensements complémentaires de la population ;
- le montant des dotations d'intercommunalité pour 2004 repose sur une hypothèse de croissance de 150 millions d'euros.

Par ailleurs, on notera que les mentions «(+ 22,87 ?) » inscrites dans ce tableau se rapportent au fonds national de péréquation (FNP), que le présent projet de loi de finances intègre à la DGF et transforme en dotation (DNP). Votre rapporteur général vous propose en effet un **amendement** visant à reconduire l'abondement de 22,87 millions d'euros de la DNP pour 2004, reconduit chaque année depuis 1999, et qui ne figure pas dans le présent projet de loi de finances. Enfin, on notera que la présentation des crédits de la DSU et de la DSR est effectuée sous la forme d'une fourchette, ce qui n'est pas le cas de la DNP. Or, le 2° du I de l'article 33 du présent projet de loi de finances dispose que « à compter de 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent ». Par conséquent, le comité des finances locales pourra répartir librement l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement entre les trois dotations, alors qu'auparavant, « *l'augmentation annuelle de ce solde [était] répartie par le comité des finances locales entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale de manière à ce que chacune en reçoive 45 p. 100 au moins et 55 p. 100 au plus* ». Afin de tenir pleinement compte des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances, il aurait été souhaitable d'indiquer une fourchette pour la DNP, de la même manière que pour la DSU et la DSR, la répartition de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement par le comité des finances locales étant, en vertu des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi, libre entre les trois dotations. Pour des raisons de présentation, et afin de faire apparaître l'absence d'abondement exceptionnel de 22,87 millions d'euros du FNP, ce tableau fait donc « comme si » le comité des finances locales ne répartissait l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement qu'entre la DSU et la DSR.

Pour l'année 2003, la progression des dotations de solidarité de la DGF avait été de + 3,74 % pour la DSU, + 4,17 % pour la fraction « bourgs centres » de la DSR, + 0,68 % pour sa fraction « péréquation » et de + 1,78 % pour l'ensemble de la DSR.

Pour l'année 2004, la répartition des abondements prévus par le présent article n'est pas connue, ceux-ci venant abonder le solde de la dotation d'aménagement de la DGF, qui est ensuite réparti entre les trois dotations (DSU, DSR et DNP) la composant désormais.

On relèvera cependant que, dans l'hypothèse où le comité des finances locales fixerait la croissance de la dotation forfaitaire à 45 % du taux de progression de la DGF, le solde de la dotation d'aménagement augmenterait d'environ 15 millions d'euros, hors prise en compte de l'abondement de 22,87 millions d'euros du fonds national de péréquation en 2003. En revanche, dans l'hypothèse où le comité des finances locales choisissait de porter à 55 % du taux de progression de la DGF, l'indexation de la dotation forfaitaire, le solde de la dotation d'aménagement serait réduit d'un peu plus de 17 millions d'euros, hors prise en compte de l'abondement de 22,87 millions d'euros du fonds national de péréquation en 2003. Par conséquent, la progression ou la diminution des dotations de solidarité communales de la DGF dépendra des choix que sera appelé à faire le comité des finances locales au début de l'année 2004. De manière sommaire, le solde de la dotation d'aménagement serait augmenté si le comité des finances locales retenait une indexation de la dotation forfaitaire inférieure à 50 % du taux de progression de la DGF, et réduit s'il retenait une indexation supérieure à 50 %.

S'il est tenu compte de l'abondement de 22,867 millions d'euros du Fonds national de péréquation en 2003, reconduit d'année en année depuis 1999 et prévu par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, qui n'est en revanche pas prévu par le présent projet de loi de finances, les dotations de solidarité communales diminuent en 2004, quel que soit par ailleurs le taux d'indexation de la dotation forfaitaire retenu par le comité des finances locales.

Il convient de noter qu'aucune disposition législative ne prévoit les modalités de répartition d'une diminution du solde de la dotation d'aménagement. En effet, le huitième alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement que « *à compter de 1997, l'augmentation annuelle de ce solde est répartie par le comité des finances locales entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale de manière à ce que chacune en reçoive 45 p. 100 au moins et 55 p. 100 au plus* ». Le 2° du I de l'article 33 du présent projet de loi modifie cette disposition et dispose que « *à compter de 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent* ». Par conséquent, s'il a été considéré, dans le passé, qu'il revenait au comité des finances locales de répartir les hausses comme les baisses du solde de la dotation d'aménagement, aucune disposition législative ne le prévoit expressément.

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

Ainsi que l'a rappelé M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, lors de la séance du 24 septembre 2003 du comité des finances locales, « *grâce à la réforme d'architecture prévue par le PLF, les dotations de péréquation au sein de la DGF seront préservées et connaîtront en 2004 une progression sur l'inflation. Toutefois, en raison de la faiblesse de la croissance, l'Etat devra encore effectuer des abondements d'un montant de 40 millions d'euros environ pour soutenir la progression de la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, en complément des reliquats de la dotation spéciale instituteur* ».

Votre rapporteur général relève que **les dotations de solidarité communales ne devraient pas augmenter de manière significative en 2004. Elles pourraient même être réduites**, si d'une part, l'abondement de 22,867 millions d'euros du Fonds national de péréquation (intégré à la DGF par l'article 33 du présent projet de loi de finances, et rebaptisé « dotation nationale de péréquation »), reconduit chaque année depuis 1999, ne l'était pas pour 2004, et si, d'autre part, le comité des finances locales privilégiait, dans ses arbitrages, la progression de la dotation forfaitaire à celle des dotations de solidarité. On rappellera à ce sujet que l'article 43 de la loi de finances pour 2002 a modifié les règles de répartition de la DGF dans un sens favorable à la péréquation : il a modifié l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que la dotation forfaitaire pourrait progresser chaque année d'un taux compris entre 45 % et 55 % du taux de progression de la DGF, contre 50 % à 55 % auparavant. Or, les sommes dégagées par une moindre affectation de la croissance de la DGF à la dotation forfaitaire se traduisent, de manière symétrique, par une augmentation de même montant des sommes disponibles pour les dotations de solidarité.

On notera toutefois que les abondements effectués chaque année au profit des dotations de solidarité communale ne sont pas dus à la seule faiblesse de la croissance – même si une faible croissance provoque une moindre progression de la DGF – mais de manière générale, aux mécanismes de répartition des crédits au sein de la DGF. En effet, l'inclusion, dans une même enveloppe, de la dotation d'aménagement, de la dotation d'intercommunalité et des dotations de solidarité conduit mécaniquement à une stagnation, voire à une diminution du montant disponible pour ces dernières, compte tenu de la progression régulière des dotations versées aux établissements publics de coopération intercommunale. Cette croissance absorbe généralement l'accroissement des sommes disponibles après répartition de la dotation forfaitaire.

Toutefois, à terme, le gonflement de la DGF opéré par le présent projet de loi et le ralentissement du développement de la coopération intercommunale devrait conduire à accroître, année après années, les crédits disponibles au profit des dotations de solidarité communales.

D'ici là, les abondements exceptionnels, s'ils nuisent à la lisibilité de l'évolution des composantes de la DGF, sont indispensables pour pallier les inconvénients liés aux règles de répartition de la DGF.

Afin d'éviter une diminution des dotations de solidarité alors que vient d'être inscrit dans la Constitution l'objectif de péréquation, votre rapporteur général vous propose un **amendement** reconduisant, pour l'année 2004, la majoration exceptionnelle du Fonds national de péréquation de 22,867 millions d'euros inscrite en loi de finances depuis 1999.

En effet, en l'absence d'un tel abondement, la part principale de la dotation nationale de péréquation diminuerait de 17 %, et la dotation, dans son ensemble, verrait ses ressources réduites de 4 %. Votre rapporteur général considère qu'au moment où le gouvernement annonce sa volonté d'accorder une place plus importante à la péréquation dans la répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, une telle évolution serait un mauvais signal envoyé aux élus locaux.

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

## ARTICLE 40

### **Modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu minimum d'insertion**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de prévoir les modalités de compensation du transfert de la compétence « revenu minimum d'insertion » aux départements par l'attribution d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

### **I. LE PROJET DE LOI PORTANT DÉCENTRALISATION DU RMI ET CRÉATION DU RMA**

#### ***A. LE RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT***

Le Sénat a examiné et voté en première lecture, le 27 mai dernier, le projet de loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et création d'un revenu minimum d'activité (RMA). Ce projet de loi devrait être soumis en première lecture, à l'Assemblée nationale dans le courant du mois de novembre et le gouvernement souhaite, afin de permettre une prise en charge du RMI et du RMA par les départements dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, ainsi que le prévoit le projet de loi, une promulgation de la loi avant la fin de la présente année.

Le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA tend à supprimer le copilotage de la gestion du RMI par l'Etat et les départements, en confiant à ces derniers la responsabilité de la décision d'accorder le RMI, de verser l'allocation, et de mettre en œuvre la politique d'insertion associée à celle-ci. Ainsi que le rappelait notre collègue Bernard Seillier, rapporteur de la commission des affaires sociales, lors de la discussion générale de ce projet de loi, « *l'objectif de cette décentralisation est de renforcer la cohérence du dispositif aujourd'hui partagé entre l'Etat et le département. En clarifiant les responsabilités de chacun, il s'agit également de renforcer les politiques d'insertion.*

*« La gestion de l'allocation et le pilotage de l'insertion relèveront désormais du seul département, le pari qui est fait étant celui de la responsabilité : responsable des allocations versées, le département l'est aussi de l'amélioration de l'insertion, et donc, de la sortie des bénéficiaires du dispositif »<sup>1</sup>.*

Par ailleurs, le projet de loi tend à créer un contrat de travail dénommé « contrat insertion - revenu minimum d'activité » destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Le projet de loi confie à un décret le soin de déterminer les conditions de durée d'ouverture des droits au versement de l'allocation de revenu minimum d'insertion requises pour bénéficier d'un contrat d'insertion<sup>2</sup>. Ce contrat peut être conclu, sous certaines conditions, avec des employeurs, dans le cadre du développement d'activités nouvelles. La durée du contrat ne peut excéder dix-huit mois. La durée minimale de travail hebdomadaire des bénéficiaires de contrats insertion - revenu minimum d'activité est de vingt heures et ils perçoivent un revenu minimum d'activité dont le montant est au moins égal au produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures de travail effectuées.

Le revenu minimum d'activité est versé par l'employeur, qui perçoit une aide forfaitaire du département.

#### ***B. LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI PORTANT DÉCENTRALISATION DU RMI ET CRÉATION DU RMA***

Le projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, tel qu'issu du vote de la Haute assemblée, prévoit, dans son article 3, que *« les charges résultant, pour les départements, des transferts et création de compétences réalisés par la présente loi sont compensées par l'attribution de ressources constituées d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances »*.

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3602.

<sup>2</sup> S'agissant de cette condition de durée, alors que le gouvernement avait indiqué envisager une durée de deux ans, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a déclaré, lors de la première lecture du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA au Sénat : « Je suis prêt à m'engager à proposer une durée inférieure à deux ans et je ne suis pas hostile à une durée proche d'un an. Il faut cependant qu'elle figure dans un décret, pour que nous puissions la modifier facilement en fonction de l'expérience que nous aurons de la mise en œuvre du revenu minimum d'activité » (In JO Débats Sénat, séance du 27 mai 2003, page 3722).

Par ailleurs, l'article 41 dispose que « *les dispositions de la présente loi sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la loi de finances mentionnée à l'article 3* ».

Il résulte de la lecture conjointe de ces deux articles :

- d'une part, que les charges résultant, pour les départements, du transfert du RMI et de la création du RMA seront compensées par l'attribution aux départements « *du produit d'un impôt perçu par l'Etat, dans les conditions fixées par la loi de finances* » ;

- d'autre part, que l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004 des dispositions du projet de loi est soumise, outre à la promulgation de la loi avant cette date, à la détermination des conditions de l'attribution aux départements du produit d'un impôt perçu par l'Etat dans la loi de finances initiale pour 2004.

Si le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA définit les modalités de la compensation du transfert et de la création de compétences qu'il propose, il confie donc à la loi de finances le soin de déterminer les conditions de cette compensation, qui constitue un préalable indispensable au transfert et à la création effective des compétences qu'il propose. Ce mécanisme est justifié par les dispositions de l'article 36 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, qui prévoient que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale des ressources établies au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

C'est donc à l'occasion de l'examen du présent article que le Parlement est appelé à se prononcer sur la compensation des transferts et création de compétences prévus dans le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### ***A. LE PÉRIMÈTRE DE LA COMPENSATION***

Le premier alinéa du présent article prévoit que les ressources attribuées aux départements afin de compenser les transferts de compétences prévus par la loi portant décentralisation du RMI et création du RMA « *sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévue à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des*

*familles* ». Il tend donc à définir le champ des dépenses correspondant aux transferts de compétences, effectuées par l'Etat en 2003, et qui servent donc de base au calcul de la compensation versée aux départements.

Pour mémoire, l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles concerne exclusivement la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer. Il dispose que, « *par convention entre l'Etat et le conseil général est mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 un revenu de solidarité en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion âgés d'au moins cinquante ans qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion après avoir été depuis deux ans au moins bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. (...) Le financement du revenu de solidarité est assuré par l'Etat, qui participe à hauteur de l'allocation moyenne versée dans les départements d'outre-mer au titre du revenu minimum d'insertion, et par le conseil général concerné pour le complément* ». Il est prévu que ces dépenses du conseil général sont prélevées sur les crédits inscrits par le département, dont le montant est « *au moins égal à 16,25 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion* », pour « *le financement des actions inscrites au programme d'insertion et les dépenses de structure correspondantes* ».

## **B. L'ATTRIBUTION D'UNE PART DE TIPP NON MODULABLE**

### **1. L'attribution d'une fraction du tarif de la TIPP aux départements permet de neutraliser l'impact des éventuelles modifications de tarifs décidées par l'Etat**

Le deuxième alinéa du présent article présente la nature de la compensation versée par l'Etat : « *Ces ressources sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (...) obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national* ».

Cet alinéa prévoit donc bien, conformément aux dispositions de l'article 3 du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA, qu'il ne s'agit pas d'un nouvel impôt local mais bien « *d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat* ».

Il convient de noter qu'**il ne s'agit pas d'une quote-part du produit total de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), mais d'une fraction du tarif appliquée aux quantités de carburants vendues sur le territoire national.** Cette nuance est importante : en effet, dans l'hypothèse où une quote-part du produit national de la TIPP avait été retenue, les ressources des départements auraient été dépendantes des tarifs appliqués au niveau national : toute décision de réduire les tarifs de la TIPP au niveau national entraînant mécaniquement une diminution du produit total, aurait réduit la ressource attribuée aux départements. Symétriquement, les éventuelles augmentations des tarifs décidées par le gouvernement n'auront pas d'impact positif sur les ressources attribuées aux départements. Le choix retenu par le présent article tend donc à **neutraliser, pour les départements, les effets des variations de tarifs décidées au niveau national sur la ressource transférées en compensation de la décentralisation du RMI.** Par conséquent, compte tenu de ce choix et de l'absence de possibilité pour les départements de moduler la fraction du tarif de la TIPP qui leur est attribuée, **la compensation versée aux départements n'évoluera qu'en fonction de la seule évolution de la base d'imposition de la TIPP, soit les quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national.**

Cette précision est importante, car l'Etat modifie régulièrement les tarifs de la TIPP. Ainsi, on rappellera que le gouvernement précédent avait mis en place, le 1<sup>er</sup> octobre 2000, un mécanisme de « TIPP flottante » afin d'atténuer l'impact des prix à la pompe de la forte augmentation du prix du pétrole<sup>1</sup>. Ce mécanisme permettait de faire varier le taux de la TIPP si la variation du cours du brut était supérieure à 10 % par rapport au bimestre précédent. Considérant que la diminution du cours du brut constituait un retour à la normale et que le gouvernement précédent avait mis en place le mécanisme de TIPP flottante de manière provisoire, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a constaté, le 12 juillet 2002, que les conditions étaient remplies pour supprimer cette modulation. Par ailleurs, on notera que l'article 11 du présent projet de loi de finances modifie le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole, de manière à réduire l'écart actuel de taxation avec le supercarburant sans plomb.

## **2. La fixation provisoire des fractions des tarifs de la TIPP attribuées aux départements**

Le troisième alinéa du présent article dispose que la fraction de tarif de la TIPP attribuée aux départements « *est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation*

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le prix du pétrole avait augmenté d'environ 40 % entre janvier et octobre 2001.

*de revenu de solidarité* ». Cette mention répond aux principes de la stricte compensation des charges transférées, figurant au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, elle laisse planer un doute sur l'inclusion, dans les dépenses mentionnées, des charges afférentes aux personnels d'Etat affectés à la gestion du RMI. Votre rapporteur général reviendra plus loin sur ce point.

Le présent article fixe ensuite la fractions de tarif attribuée aux départements, « *jusqu'à connaissance des montants définitifs des quantités et dépenses susmentionnées (...), le niveau définitif de cette fraction [étant] arrêté par la plus prochaine loi de finances* ». La fraction de tarif attribuée aux départements par le présent article ne sera donc valable que jusqu'à ce que les résultats définitifs de l'exécution de l'année 2003 soient connus. Le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité précisait d'ailleurs, lors de la première lecture au Sénat du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA, que « *c'est (...) sur la base des dépenses constatées à la fin de 2003 que les compensations seront effectuées* »<sup>1</sup>.

Le présent article ne fixe pas la durée pour laquelle sera en vigueur la fraction de tarif qu'il fixe. Il prévoit toutefois, dans son septième alinéa, que le niveau définitif de la fraction de tarif attribuée aux départements sera arrêté « *dans la plus prochaine loi de finances* », une fois que seront connues les informations définitives quant aux dépenses de RMI d'une part, et du volume de la consommation de produits pétroliers, d'autre part, relatives à l'exercice 2003. Par conséquent, il reviendra à la loi de finances initiale pour 2005, ou, dans l'hypothèse où une loi de finances rectificative pour 2004 serait déposée par le gouvernement en cours d'année, à cette dernière, de définir le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux départements<sup>2</sup>.

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs mentionnés ci-dessus, le présent article fixe comme suit la fraction de tarif de la TIPP attribuée aux départements :

- 12,36 euros par hectolitre pour le supercarburant sans plomb ;

- 13,34 euros par hectolitre pour le supercarburant sans plomb « *contenant un additif améliorant les caractéristiques antirécession de soupape ou tout autre additif reconnu de qualité équivalente dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace*

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3639.

<sup>2</sup> En tout état de cause, il serait nécessaire de revoir les fractions de tarifs attribuées aux départements avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, dès lors que la commercialisation du « supercarburant ARS » sera interdite à compter de cette date.

*économique européen* », ainsi que le prévoit l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 décembre 1999 relatif aux caractéristiques du supercarburant<sup>1</sup> ;

- 8,21 euros par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair à moins de 120°C.

Ces fractions ont été obtenues de manière à correspondre, pour l'année 2004, à l'évaluation de la dépense de l'Etat liée à l'allocation de RMI pour l'année 2003.

Le calcul a été effectué selon les modalités suivantes :

- en premier lieu, la consommation des carburants visés par le présent article pour l'année 2003 est évaluée, en fonction des évaluations les plus récentes, figurant dans le tableau ci-après :

**Produit attendu au titre de la TIPP portant sur les carburants automobiles en 2003**

Produits	Consommation (en millions d'hectolitres)	Tarifs	Produit au titre de l'année 2003 (en millions d'euros)
<b>Super additive ARS</b>	<b>14,93</b>	<b>63,96</b>	<b>954,93</b>
<b>Super sans plomb</b>	<b>150,62</b>	<b>58,92</b>	<b>8.874,53</b>
<b>Gazole</b>	<b>351,60</b>	<b>39,19</b>	<b>13.779,04</b>
Total	-	-	23.608,664

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- dans un second temps, a été déduit de ce montant la part du produit de TIPP devant revenir aux départements pour compenser l'évaluation de dépenses de l'Etat au titre de l'allocation de RMI et du revenu de solidarité en 2003, soit 4.947,465 millions d'euros :

$$4.947,465 / 23.608,664 = 20,956 \% ;$$

---

<sup>1</sup> Ce supercarburant, dit « supercarburant ARS », est utilisé pour les moteurs à essence anciens, qui ne peuvent fonctionner avec des supercarburants sans plomb modernes. Il contient du potassium, additif sous la forme d'un composé soluble, destiné à protéger les sièges de soupapes des moteurs de conception ancienne. Depuis la disparition du super plombé, c'est l'additif le plus répandu en Europe pour remplacer le plomb. Il s'est substitué aux carburants contenant du plomb à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, date à laquelle la commercialisation de ce dernier a été interdite.

- enfin, pour que la part de la TIPP attribuée aux départements soit conforme à la structure des recettes perçues au niveau national au titre des trois types de carburants visés, une fraction de tarif a été calculée, pour chaque carburant, en appliquant à chaque tarif le coefficient ainsi obtenu :

Produits	Tarif total (en euros par hectolitre)	Coefficient	Fraction de tarif correspondant à la part départementale de la TIPP (en euros par hectolitre)
<b>Super additive ARS</b>	<b>63,96</b>	<b>20,956 %</b>	<b>13,40</b>
<b>Super sans plomb</b>	<b>58,92</b>	<b>20,956 %</b>	<b>12,36</b>
<b>Gazole</b>	<b>39,19</b>	<b>20,956 %</b>	<b>8,21</b>

Pour l'année 2004, l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances indique que « *le transfert aux départements du RMI et du revenu de solidarité dans les DOM s'accompagne de l'affectation d'une part de TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) représentant 5.027 millions d'euros au titre de la compensation de cette nouvelle charge pour les collectivités locales* »<sup>1</sup>. Cette somme correspond au produit des fractions de tarif déterminant la part revenant aux départements par les prévisions de consommation des produits concernés pour l'année 2004 :

Produits	Fraction de tarif revenant aux départements	Evaluation de la consommation pour l'année 2004 (en millions d'hectolitres)	Produit attendu (en millions d'euros)
<b>Super additive ARS</b>	<b>13,34<sup>2</sup></b>	<b>11,20</b>	<b>149,41</b>
<b>Super sans plomb</b>	<b>12,36</b>	<b>152,70</b>	<b>1887,37</b>
<b>Gazole</b>	<b>8,21</b>	<b>364,30</b>	<b>2990,90</b>
Total	-	-	5027,68

Source : pour les prévisions de consommation, Evaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2004 – Les évaluations de recettes - Tome I, page 44

<sup>1</sup> In projet de loi de finances pour 2004, exposé général des motifs, page 34.

<sup>2</sup> Il convient de noter que la fraction de tarif revenant aux départements pour le supercarburant ARS, figurant dans ce tableau (soit 13,34 euros par hectolitre) est différente de celle résultant des calculs indiqués plus haut (soit 13,40 euros par hectolitre). Cette différence s'explique par le fait que, en retenant cette dernière fraction de tarif, la compensation s'élèverait à 4.948,4 millions d'euros, soit un montant supérieur au coût de la compétence «RMI» pour l'Etat en 2003 : la précision ne peut en effet aller en-deça du centime d'euro, sous réserve que le produit reconstitué pour l'année 2003 soit égal à 4.947,5 millions d'euros.

**C. UN RÉAJUSTEMENT DE LA COMPENSATION APRÈS CONNAISSANCE DES MONTANTS DÉFINITIFS DES DÉPENSES EXÉCUTÉES PAR L'ÉTAT EN 2003**

Au total, le dispositif proposé par le présent article paraît conforme aux propos tenus par M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, lors de la discussion générale, au Sénat, du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA, dont un extrait est reproduit dans l'encadré ci-après.

**Les modalités de la compensation de la décentralisation du RMI annoncées par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**

*« Cette décentralisation [du RMI] est particulièrement importante puisqu'elle portera sur environ 4,5 milliards d'euros et s'accompagnera, comme le veut désormais la Constitution, d'un transfert de ressources fiscales. Les modalités exactes de ce transfert devront tenir compte des orientations qui seront retenues dans le projet de loi de décentralisation plus général qui est en cours d'élaboration.*

*« Vous savez que, conformément aux orientations actuelles en matière de décentralisation, l'accroissement de charges résultant des transferts de compétences sera compensé par l'attribution aux collectivités départementales d'une quote-part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, la TIPP.*

*« Il n'est pas prévu de faire varier la ressource transférée en fonction de l'évolution de la dépense, car sa répartition sera fondée sur le constat des dépenses réalisées par l'Etat avant la décentralisation. Cependant, le montant de la quote-part de la TIPP attribuée aux départements devra évoluer au même rythme que la consommation des produits pétroliers.*

*« Les mécanismes détaillés ne sont pas arrêtés à ce jour ; les conditions de ce transfert seront précisées lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2004 ».*

Source : JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, pages 3597 et 3598

**D. LE VERSEMENT AUX DÉPARTEMENTS DES RESSOURCES CORRESPONDANT À LA FRACTION DE TIPP LEUR REVENANT**

Le dernier alinéa du présent article prévoit que chaque département recevra en 2004 un pourcentage de la part du produit de la TIPP définie par l'application à celui-ci des fractions de tarifs mentionnées plus haut. Ce pourcentage sera égal *« pour chaque département, au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité dans ce département, rapporté au montant total de ces dépenses dans l'ensemble des départements. Ces pourcentages sont constatés par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget ».*

Il est précisé que ces pourcentages sont fixés provisoirement par un tel arrêté « *jusqu'à connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par l'Etat au titre de l'allocation du revenu minimum d'insertion* ».

Plusieurs précisions doivent être apportées. D'une part, s'agissant de la détermination de la compensation d'un transfert de compétence, il va de soi que les conditions de celle-ci s'effectuent dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences, figurant aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'arrêté conjoint prévu par le présent projet de loi devra être pris selon les dispositions du premier alinéa de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, qui précisent que « *le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées* ». Par conséquent, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) sera appelée à formuler un avis sur le projet de décret déterminant les pourcentages de la part de TIPP revenant à chaque département, portant sur l'adéquation, pour chaque département des ressources ainsi définies avec les charges résultant du transfert de la compétence « RMI ».

Par ailleurs, une fois que les montants définitifs de dépenses exécutées par l'Etat au titre de l'allocation du revenu minimum d'insertion pour l'année 2003 seront connus, il conviendra de renouveler l'opération, à titre définitif, cette fois. Ainsi, il reviendra dans un premier temps à une loi de finances – soit une loi de finances rectificative pour 2004, soit, à défaut, la loi de finances pour 2005 – de définir les fractions de tarifs définitives revenant aux départements au titre de la compensation du transfert de la compétence RMI, puis à un arrêté, pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, de définir les pourcentages de la part de TIPP ainsi définie revenant à chaque département.

Le versement aux départements de la fraction du produit de la TIPP qui leur est affecté s'effectuera de manière conjointe à l'encaissement, par l'Etat, du produit total de la TIPP. Le gouvernement a en effet voulu transférer aux départements une part d'impôt d'Etat leur étant attribuée, à ce titre, dans les mêmes conditions que la perception de la ressource par l'Etat.

Par conséquent, les ressources revenant aux départements au titre de leur part de TIPP leur seront versées tous les dix jours environ, et non, comme cela est le cas pour les impôts locaux, par le biais des « douzièmes ».

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

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, un amendement au présent article, demandant au gouvernement de remettre tous les trois ans au Parlement, au plus tard le jour du dépôt de la loi de finances de l'année, un rapport relatif :

- à l'évolution annuelle, pour chaque département, d'un ratio harmonisé rapportant le nombre d'allocataires du RMI, du revenu de solidarité et des bénéficiaires du RMA à la dépense effectuée ;

- au bilan de la gestion administrative et financière ;

- à l'analyse des variations annuelles selon les départements du nombre des allocataires du RMI, du revenu de solidarité et des bénéficiaires du RMA.

Cet amendement devrait, selon le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, permettre d'éventuels ajustements après le bilan des années 2004 et 2005.

On notera que la plupart des informations demandées devraient théoriquement figurer dans le rapport annuel au Parlement de la commission consultative sur l'évaluation des charges, mais il faut reconnaître que cette commission ne respecte que très épisodiquement son obligation législative.

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

Il convient tout d'abord de rappeler le contexte juridique nouveau, par rapport aux transferts de compétences antérieurs, dans lequel intervient la compensation du transfert du RMI aux départements. En effet, depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, le gouvernement a l'obligation de compenser toutes les charges correspondant aux transferts de compétences et de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, compte tenu des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, il est désormais tenu de le faire en loi de finances.

La compensation de la décentralisation du RMI et de la création du RMA constitue le premier « test » de la bonne volonté du gouvernement, s'agissant des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le nouveau contexte mis en place par les nouvelles dispositions issues de « l'acte II » de la décentralisation.

Alors que le projet de loi relatif aux responsabilités locales, qui prévoit d'importants transferts de compétences, vient d'être adopté en première lecture par la Haute assemblée, votre commission des finances souhaite aborder toutes les questions qui se posent au sujet de la compensation proposée par le présent article. Il s'agit d'atténuer les inquiétudes des élus locaux concernant le financement de la décentralisation. Votre commission des finances considère en effet qu'il est indispensable que la compensation du transfert de la gestion du RMI aux départements soit intégrale, afin d'éviter que le gouvernement ne puisse se voir reprocher, dans le cadre de la décentralisation, de transférer des charges aux collectivités territoriales de manière à pallier la dégradation des finances de l'Etat.

#### ***A. UNE COMPENSATION QUI S'INSCRIT DANS UN NOUVEAU CADRE ORGANIQUE ET CONSTITUTIONNEL***

##### **1. Les conséquences de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose, en son article 36, que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Il résulte de cette disposition qu'il n'est pas possible de prévoir, dans une loi ordinaire, le transfert d'une imposition de toute nature, ou d'une part d'impôt perçu par l'Etat, vers une collectivité territoriale.

L'article 36 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances permet de renforcer l'universalité des lois de finances, en leur conférant l'exclusivité des affectations de ressources. Il s'applique à toutes les affectations, totales ou partielles, de ressources établies au profit de l'Etat, et vise donc le cas de partage d'une ressource de l'Etat entre celui-ci et un tiers, qui nous intéresse dans le cadre du présent projet de loi. Certes, l'obligation de conditionner à une disposition de loi de finances le transfert d'une ressource de l'Etat à une autre personne morale n'empêche pas une loi ordinaire de prendre en compte ce transfert. Toutefois, le législateur financier ne saurait être tenu par les dispositions d'une loi ordinaire portant sur ce point.

## **2. La garantie constitutionnelle introduite par la révision du 28 mars 2003**

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inséré un nouvel article 72-2 dans la Constitution, qui dispose, dans son quatrième alinéa, que *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

La première phrase de cet alinéa confère une valeur constitutionnelle à la règle figurant à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que *« tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectuée entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées (...)*. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

La deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, prévoyant la nécessité d'accompagner les extensions et créations de compétences par le transfert de ressources, constitue une nouveauté par rapport à l'état du droit jusqu'alors.

Ces nouvelles dispositions constitutionnelles constituent une garantie de « loyauté » de la compensation des transferts de compétences pour les collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel devant, s'il est saisi des lois de finances concernées, s'assurer du transfert par l'Etat de l'intégralité des moyens mis en œuvre par lui jusqu'à ainsi que de la préservation du taux d'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Toutefois, il convient de souligner que cette garantie ne saurait constituer une garantie absolue :

- d'une part, en l'absence de jurisprudence établie aujourd'hui sur ce point, nul n'est en mesure aujourd'hui de prévoir l'étendue du contrôle qu'effectuera le Conseil constitutionnel en la matière et les moyens matériels qu'il mettra en œuvre pour procéder aux évaluations nécessaires ;

- d'autre part, les dispositions introduites dans la Constitution ne couvrent pas, comme cela est parfois indiqué à tort, l'ensemble des transferts de charges vers les collectivités territoriales.

Ainsi, par exemple, la prise en compte de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004, sur le montant de la compensation versé au département, ne constitue en aucun cas une obligation découlant d'une disposition législative ou constitutionnelle. En effet, cette mesure ne correspond pas à la création, à l'extension ou au transfert d'une compétence, et ne constitue pas, à proprement parler, une modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées<sup>1</sup>. Cependant, une interprétation aussi littérale ne serait manifestement pas conforme à l'esprit de la récente révision constitutionnelle. Même s'il ne s'agit pas de transférer une compétence, l'Etat peut prendre des décisions qui ont un impact direct sur les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales s'acquittent de leurs propres responsabilités. Le principe d'équité voudrait qu'il en soit tenu compte dans la détermination de leurs ressources.

### **3. Le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit que *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre »*. En vertu de cette disposition, le Conseil constitutionnel sera conduit à contrôler que les dispositions législatives qui lui seront soumises n'entraînent pas une dégradation de l'autonomie financière d'une catégorie de collectivité territoriale. On notera que la jurisprudence du Conseil constitutionnel était jusqu'ici, sur ce point, en l'absence de disposition constitutionnelle spécifique, assez peu protectrice de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans plusieurs décisions, que la loi pouvait mettre à la charge des collectivités territoriales des obligations de dépenses sans pour autant porter atteinte au principe de libre administration inscrit à l'article 72 de la Constitution, dès lors que ces charges n'étaient pas insupportables pour les budgets locaux<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le deuxième alinéa de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales dispose sur ce point que *« toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1 »*.

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 portant sur la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, il avait estimé : *« les dispositions critiquées n'ont pas pour effet de restreindre les ressources des départements au point d'entraver leur libre administration et de porter ainsi atteinte au principe constitutionnel figurant à l'article 72 de la Constitution »*.

Le gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 22 octobre dernier, un projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'article 2 de ce projet de loi organique définit la notion de « ressources propres » des collectivités territoriales comme comprenant le produit des impositions de toutes natures, les redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. Son article 3 prévoit notamment que *« pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement par l'Etat des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation de l'Etat et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie »*.

**Le projet de loi organique propose également que le niveau d'autonomie atteint en 2003 constitue un seuil au-dessous duquel ne pourra être ramenée la part des recettes fiscales et autres ressources propres.**

Cette disposition constitue une garantie contre la remise en cause de la fiscalité locale, dont des pans entiers ont été supprimés par le précédent gouvernement. Par ailleurs, elle contraint le gouvernement à compenser les transferts de compétences par le transfert d'impositions de toute nature à titre principal plutôt que par le biais de dotations budgétaires, comme cela était le cas auparavant<sup>1</sup>.

En revanche, les dispositions du projet de loi relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales n'assurent aucunement à ces collectivités de bénéficier de ressources fiscales modulables, dès lors qu'aucune distinction n'est effectuée, au sein des impositions de toutes natures, entre les impositions pour lesquelles elles seraient en mesure de moduler les taux et celles pour lesquelles elles ne le pourraient pas. **Il faut bien reconnaître que ce constat limite beaucoup l'intérêt de la réforme et risque d'en faire une coquille vide. Quelle est en effet la différence entre une part d'impôt d'Etat déterminée au niveau central et une dotation budgétaire, du point de vue de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales ? Seule une imposition dont la collectivité détermine ou, à la rigueur, module les taux, répond au critère économique d'autonomie.**

---

<sup>1</sup> On relèvera que le principe de la compensation des transferts de compétences par la fiscalité a été introduit, par l'article 31 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996, au premier alinéa de l'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales : « les charges visées à l'article L. 1614-1 sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation ».

**La gestion de la TIPP sera à cet égard un test révélateur. Selon que la modulation par les régions sera ou non possible, le Sénat constatera si les intentions exprimées sont ou non rejointes par la réalité.**

### **B. UNE COMPENSATION INCOMPLÈTE ?**

Lors de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA au Sénat, le 26 mai dernier, notre collègue Bernard Seiller, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales, avait fait part de plusieurs questions au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, au sujet des dépenses transférées aux départements : *« Certains points de détail ne sont pas abordés par le texte. En effet, qu'en sera-t-il de la prime de Noël, désormais traditionnelle, ou de l'attribution d'éventuels « coups de pouce » et de toute modification « des termes de l'échange » susceptibles d'intervenir dans le futur ? Qu'en sera-t-il également des conditions de transfert aux départements des personnels de l'Etat chargés de la gestion de la prestation dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ? (...)*

*« La deuxième interrogation concerne les conditions de la compensation aux caisses d'allocations familiales et aux caisses de mutualité sociale agricole, des charges de trésorerie liées au service de l'allocation. (...) »<sup>1</sup>.*

Sur les différents points évoqués, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué, lors de la première lecture au Sénat du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA :

- d'une part, que la prime de Noël demeurerait de la compétence nationale ;

- d'autre part, *« s'agissant des personnels, les éventuels transferts s'organiseront dans le cadre des conventions conclues localement entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général, comme pour l'ensemble des compétences transférées »<sup>2</sup>.*

Toutefois, votre commission des finances considère que plusieurs points, portant notamment sur les charges prises en compte pour le calcul de la compensation attribuée aux départements, demeurent à éclaircir.

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3602.

<sup>2</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3639.

## **1. L'absence de compensation de la création de compétences « revenu minimum d'activité »**

Lors de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA au Sénat, le 26 mai dernier, notre collègue Michel Mercier, rapporteur pour avis au nom de votre commission des finances, indiquait : *« Il convient tout d'abord de s'assurer que le texte prend bien en compte la totalité des charges transférées. S'agissant du RMI, je crois que c'est le cas, ou peu s'en faut. Il faudra, bien entendu, que vous nous disiez clairement qu'il en va de même pour les charges de personnel – relativement peu nombreux – qui poursuivront leur mission au service du RMI. »*

*« Je voudrais insister sur les charges nouvelles créées par le système du RMA. Tel que le projet de loi nous est présenté, si j'ai bien compris, le département devra apporter une aide forfaitaire d'environ 362 euros. Or, de nombreux allocataires du RMI percevront moins de 362 euros. Le département devra alors verser à l'employeur une indemnité différentielle entre le montant du RMI et la somme forfaitaire versée au titre du RMA. »*

*« Il nous faudra donc (...) nous assurer que le transfert financier prend en compte cette charge nouvelle qu'auront à supporter les départements du fait de la création du RMA »<sup>1</sup>.*

Le rapport pour avis de notre collègue Michel Mercier soulignait l'existence d'une charge spécifique liée à la création de compétence « RMA », confiée aux départements.

Un extrait de ce rapport<sup>2</sup> est reproduit ci-dessous :

*« L'article 3 du présent projet de loi précise que « sont compensées par l'attribution de ressources » à la fois « le transfert et la création de compétences réalisés par la présente loi », ce qui suppose qu'il existe une charge liée à la création de compétence « revenu minimum d'activité » confiée aux départements. »*

*« A cet égard, dans une réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le gouvernement précise, au sujet des gains apportés par le RMA aux allocataires, que « pour un foyer allocataire le gain net minimum est toujours égal à la part de la rémunération nette du RMA financée par l'employeur, soit un montant de 180.95 euros. A ce gain net minimum s'ajoute dans certaines configurations familiales un gain supplémentaire. Ce gain supplémentaire est le complément qui devra être versé à l'allocataire par le département pour que son allocation atteigne le montant forfaitaire prévu (362,30 euros dans la variante centrale) ».*

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3606.

<sup>2</sup> Rapport pour avis, n° 305 (2002-2003), pages 34 à 36.

« Le tableau ci-après reproduit une estimation du « surcoût » du RMA pour les départements en 2004, résultant du fait que l'aide forfaitaire versée par les départements dans le cadre du revenu minimum d'activité est supérieure, dans un certain nombre de situations, à l'allocation perçue par les allocataires du RMI préalablement à la conclusion d'un CI-RMA.

**Estimation du « surcoût » pour les départements lié à la création du RMA au titre de l'année 2004**

Situation familiale	Estimation de personnes bénéficiant du RMA	Répartition des allocataires au RMI depuis plus de 2 ans	Montant mensuel moyen de l'allocation RMI versée (au 31/12/2002) en euros	Montant mensuel du plafond RMI net du forfait logement (au 31/12/2002) en euros	Surcoût moyen mensuel par individu pour les départements en euros	Surcoût moyen annuel total pour les départements en euros
<b>Homme seul</b>	<b>25.345</b>	<b>36 %</b>	<b>340</b>	<b>357</b>	<b>17</b>	<b>5.170.147</b>
<b>Femme seule</b>	<b>14.738</b>	<b>21 %</b>	<b>320</b>	<b>357</b>	<b>37</b>	<b>6.543.851</b>
<b>couple</b>	<b>2.630</b>	<b>4 %</b>	<b>390</b>	<b>357</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Isolé avec 1 ou 2 enfants</b>	<b>13.897</b>	<b>20 %</b>	<b>370</b>	<b>357</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Couple avec 1 ou 2 enfants</b>	<b>5.926</b>	<b>8 %</b>	<b>423</b>	<b>357</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Isolé avec 3 enfants ou plus</b>	<b>2.805</b>	<b>4 %</b>	<b>287</b>	<b>357</b>	<b>70</b>	<b>2.356.617</b>
<b>Couple avec 3 enfants ou plus</b>	<b>4.658</b>	<b>7 %</b>	<b>443</b>	<b>357</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>70.000</b>	<b>100 %</b>			<b>16,75</b>	<b>14.070.945</b>

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales

**Remarques :**

- la répartition par situation familiale des 70.000 allocataires du RMA est calée sur celle des allocataires au RMI depuis plus de deux ans ;
- il est supposé que les personnes bénéficiant d'un RMA ont travaillé 12 mois avec donc une rémunération mensuelle de 541,42 euros ;
- il est supposé que les couples sont « mono-actifs », ayant donc comme seul revenu le RMA ;
- il est supposé qu'il y a autant de familles avec un enfant qu'avec deux enfants ;
- les familles de 3 enfants ou plus sont considérées comme des familles de 3 enfants.

« Les estimations figurant dans le tableau ci-dessus se fondent sur une hypothèse de 70.000 bénéficiaires du RMA, soit le nombre de bénéficiaires attendus, en moyenne, pour l'année 2004, année de « montée en puissance » du dispositif. En « régime de croisière », le revenu minimum d'activité devrait concerner, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, près de 100.000 bénéficiaires. Le surcoût à la charge des départements pourrait alors être de l'ordre de 20 millions d'euros.

« Par ailleurs, l'évaluation figurant dans ce tableau est particulièrement prudente :

- d'une part, l'aide forfaitaire accordée dans le cadre du RMA est fixée par le présent projet de loi à un montant de 362,30 euros, alors que le surcoût estimé dans le tableau est calculé à partir d'un montant mensuel du plafond RMI net du forfait logement au 31 décembre 2002, soit 357 euros ;

*- d'autre part, la simulation effectuée suppose que les bénéficiaires du RMA se répartiront de manière équitable entre les différentes catégories d'allocataires du RMI. Or, le RMA devrait bénéficier de manière majoritaire aux personnes isolées sans enfant et sans ressources complémentaires. Par conséquent, le fait de retenir pour la simulation présentée plus haut une structure de bénéficiaires du RMA strictement équivalente à celle du public pouvant y prétendre, au regard des critères fixés par le présent projet de loi, conduit vraisemblablement à une sous-estimation du surcoût de la mesure pour les départements ».*

Compte tenu de ces éléments, votre commission des finances s'étonne que le gouvernement n'ait pas prévu une compensation de la création de compétence «revenu minimum d'activité», alors même que la Constitution dispose désormais, en son article 72-2, que «*toute **création** ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi*». Lors de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA au Sénat, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, avait indiqué : «*... dans un certain nombre de cas, le montant perçu par les allocataires est inférieur à celui de l'aide départementale versée à l'employeur au titre du RMA, mais toutes les analyses financières et statistiques que nous avons réalisées, tant celles du ministère des affaires sociales que celle du ministère des finances, montrent que cette hypothèse ne se réalise que dans très peu de cas de figure. Le RMA ajuste le montant de l'aide départementale – 362,30 euros – au montant moyen actuellement versé – 367,46 euros - et le système équilibre globalement le dispositif*»<sup>1</sup>.

Votre rapporteur général considère que le gouvernement se doit d'être explicite quant au coût éventuel de la création de compétence «revenu minimum d'activité». **Si, comme ce semble être le cas, cette compétence représente une charge supplémentaire - même modeste - pour les départements, il découle des dispositions introduites dans la Constitution par la révision du 28 mars dernier que cette charge doit être « accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Or, il reviendrait, de toute évidence, dans ce cas précis, au présent projet de loi de finances de prévoir ces ressources.**

Au demeurant, il est rappelé que si le RMA avait vu le jour conformément à la proposition de loi « Lambert-Marini » de 2001<sup>2</sup>, il n'y aurait eu strictement aucun surcoût à la charge de la collectivité, et que les emplois créés l'auraient été en totalité à plein temps et dans le secteur marchand...

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3624.

<sup>2</sup> M. Alain Lambert, alors président de votre commission des finances, et votre rapporteur général, avaient déposé le 25 avril 2000 une proposition de loi n° 317 (2000-2001) portant création d'un revenu minimum d'activité, adoptée par le Sénat au cours de sa séance du 8 février 2001.

## 2. L'absence de prise en compte des réformes de l'ASS

La réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) entraînera vraisemblablement une augmentation importante du nombre d'allocataires du RMI. Pour mémoire, on rappellera que l'ASS peut être perçue par toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance chômage.

Le « bleu » budgétaire portant sur les crédits du travail pour 2004 prévoit, sur le chapitre 46-71, une mesure de révision des services votés portant sur 170 millions d'euros, résultant de la « *réduction de la subvention de l'Etat au Fonds de Solidarité liée à la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)* » :

- *plafonnement de la durée de versement fixée à trois ans ;*
- *suppression de l'accès à la majoration ;*
- *modification du barème applicable aux bénéficiaires de l'A.S.S vivant en couple* ».

Pour l'année 2004, les conditions de versement de l'ASS doivent en effet être sensiblement modifiées. Il est ainsi prévu :

- de limiter la durée de versement de l'allocation à 3 ans pour les bénéficiaires de l'ASS âgés de moins de 55 ans à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004 et à 2 ans pour les nouveaux allocataires âgés de moins de 55 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Aucune limitation de la durée de versement ne sera appliquée pour les allocataires de plus de 55 ans ;
- de supprimer l'accès à la majoration de l'ASS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 ;
- de modifier le barème de l'ASS pour les bénéficiaires vivant en couple et entrés dans le dispositif avant le 1<sup>er</sup> janvier 1997, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Il convient de rappeler que le montant du RMI (soit 411,7 euros mensuels, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, pour une personne seule) est quasiment égal, pour une personne seule, à celui de l'ASS. Toutefois, les règles de cumul de revenus sont beaucoup moins sévères pour l'ASS que pour le RMI. En outre, les périodes durant lesquelles les personnes bénéficient du RMI ne sont pas prises en compte au titre de l'assurance vieillesse, contrairement à l'ASS.

Ces modifications visent à inciter au retour à l'emploi, avec la relance conjointe des contrats initiative emploi (CIE), dont peuvent bénéficier tous les allocataires de l'ASS, l'extension des règles d'intéressement permettant le cumul de l'allocation avec un revenu tiré d'une activité, et la récente annonce gouvernementale d'un accès direct, pour les allocataires de l'ASS arrivant au terme du bénéfice de l'allocation, au revenu minimum d'activité (RMA). On notera d'ailleurs, sur ce dernier point, que les modalités de cet accès ne sont pas connues à ce jour. La conclusion d'un RMA implique que soit trouvé un employeur, et cette compétence est confiée aux départements. Il semble difficile, compte tenu de ces éléments, de prévoir un basculement automatique et systématique des titulaires de l'ASS au RMA. En revanche, alors que le RMA devait être réservé à ceux des allocataires du RMI qui perçoivent cette allocation depuis une certaine durée<sup>1</sup>, le champ des personnes pouvant bénéficier du RMA pourrait être élargi aux personnes qui verront mettre fin à leur droit au bénéfice de l'ASS.

**Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, il n'existe aucune obligation juridique, pour le gouvernement, de prendre en compte la réforme de l'ASS pour le calcul de la compensation. Toutefois, il apparaît souhaitable à votre commission des finances de mettre en œuvre les transferts de compétences à législation constante.**

Ainsi que l'a souligné notre collègue Michel Mercier lors de la discussion générale du projet de loi relatif aux responsabilités locales, **la réforme de l'ASS n'a pas été faite pour modifier les règles du RMI, mais dès lors que la décision du gouvernement sur l'ASS a été prise durant l'exercice 2003, il paraît logique de la prendre en compte pour le calcul de la compensation.**

Sur ce point, d'ailleurs, le gouvernement a souhaité, lors de la discussion générale au Sénat du projet de loi relatif aux responsabilités locales, s'engager sur la compensation de la charge supplémentaire découlant, pour les départements, de cette réforme. Ainsi, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué que : *« les compétences transférées aux départements représentaient en 2003 une charge d'environ 7,75 milliards d'euros, dont 5 milliards pour le revenu minimum d'insertion, 1,3 milliard pour la voirie, 1,15 milliard dans les domaines de l'éducation, de la culture et des sports et 300 millions d'euros pour les autres transferts sociaux.*

---

<sup>1</sup> Cette durée, qui sera déterminée par décret, devrait être inférieure à deux ans et supérieure à un an, selon les déclarations précitées de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

*« Certains éléments des nouvelles charges ne sont pas entièrement chiffrables aujourd'hui. Nous ne savons pas, par exemple, quel sera l'effet de la réforme de l'allocation spécifique de solidarité sur le coût du R.M.I. puisque les estimations varient de presque rien à environ 400 millions d'euros ! La seule chose qui est incontestable, c'est qu'il y aura un effet et que celui-ci doit être compensé. (...)*

*« Le gouvernement veut vous donner toutes les garanties que les charges décentralisées seront strictement couvertes par des ressources nouvelles. (...)*

*« La première garantie est la Constitution, je n'y reviendrai pas.*

*« Ensuite, je propose en 2004 une « clause de rendez-vous » afin d'ajuster par région, par département et par commune les ressources transférées en fonction de la réalité des charges.*

*« Une garantie constitutionnelle en amont, une clause de rendez-vous en aval ! Quelle meilleure preuve de la loyauté du gouvernement ? ».*

**Votre rapporteur général prend acte de ces engagements particulièrement bienvenus du gouvernement.**

### **3. L'absence de prise en compte de la diminution des durées de versement de l'assurance chômage**

Les dispositions de la convention UNEDIC du 20 décembre 2002, qui doit entrer dans sa seconde phase d'application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (la première phase, concernant les nouveaux entrants, est entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003), doivent entraîner la sortie de l'assurance chômage d'environ 180.000 allocataires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (et, au premier mai, de près de 400.000 allocataires sur 600.000 allocataires concernés). Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, on évalue à un tiers environ, le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage en fin de droits qui basculerait vers l'ASS, et à un autre tiers, ceux qui bénéficieraient directement du RMI.

Certes, on ne saurait tenir l'Etat responsable d'un accord passé entre les partenaires sociaux. Toutefois, force est de constater que l'ajout de la réforme de l'assurance chômage à celle de l'ASS viendra gonfler le nombre de Rmistes en 2004, par rapport à l'année 2003.

On peut toutefois considérer, afin de tempérer l'impact de ces deux réformes sur les dépenses que devront supporter les départements au titre du RMI en 2004, que, en raison de la conjoncture économique particulièrement défavorable en 2003, le transfert du RMI aux départements s'effectue dans une

période où le nombre de Rmistes est particulièrement élevé. La reprise attendue en France pour le courant de l'année 2004 devrait, logiquement, permettre de créer des emplois et donc, de réduire le nombre d'allocataires du RMI, allégeant ainsi la charge correspondante pour les départements, par rapport à celle que supportait l'Etat au titre de l'année 2003.

#### **4. L'absence de prise en compte des dépenses de personnel**

Le rapport public 2001 de la Cour des comptes mentionnait le fait que *« le ministère de l'emploi et de la solidarité délègue chaque année à ses services déconcentrés les moyens financiers leur permettant de gérer localement le RMI. La ligne budgétaire spécifique s'élevait, en loi de finances initiale, à 23,26 millions d'euros en 1997 et à 8,53 millions d'euros en 1999, après le transfert des crédits concernant la rémunération des personnels du dispositif RMI aux chapitres de rémunérations »*<sup>1</sup>.

La réponse de la ministre de l'emploi et de la solidarité figurant dans ce même rapport indiquait que *« pour l'année 2000, les crédits dévolus à la gestion du RMI par les services déconcentrés (chapitre 37-13) n'ont plus été individualisés en tant que tels mais intégrés sur un chapitre budgétaire (34-98) décrivant « les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ». Dès lors, les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion n'ont pas fait l'objet d'un suivi individualisé au travers du chapitre 34-98 article 90. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation, un dispositif de suivi sera mis en oeuvre dans tous les services déconcentrés avec échanges d'informations avec les services d'administration centrale (...) En 2002, le Gouvernement a souhaité renforcer les moyens de fonctionnement des CLI en inscrivant 2,29 millions d'euros supplémentaires sur le 34-98 dans le projet de loi de finances »*<sup>2</sup>.

Par ailleurs, une ligne de crédits de 2,2 millions d'euros destinée à *« renforcer les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI) »* a été prévue dans la loi de finances initiale pour 2003.

Pour votre commission des finances, il va de soi que ces dépenses devront être comprises dans l'évaluation des charges transférées aux départements, dès lors qu'elles leur incomberont, à compter du transfert du RMI.

---

<sup>1</sup> In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 14.

<sup>2</sup> In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, pages 37 et 39.

Dans son rapport pour avis au nom de votre commission des finances sur le projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, notre collègue Michel Mercier évoquait les incertitudes relatives au transfert des personnels d'Etat affectés à la gestion du RMI. L'encadré suivant reproduit un extrait de ce rapport :

#### **La prise en compte des transferts de personnel d'Etat chargés de la gestion du RMI**

Il n'est pas possible, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère des affaires sociales, de connaître aujourd'hui avec précision le nombre d'emplois affectés, dans les services déconcentrés du ministère, à la gestion du RMI. Il n'existerait que très peu de personnel exclusivement chargé de la gestion de ce dispositif, la plupart des personnels n'étant chargé de cette gestion que pour une part de leur temps de travail. En tout état de cause, il n'existerait pas de tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI bien que la Cour des comptes ait, dans son rapport public 2001, indiqué que « *le ministère a assuré que les frais liés à la gestion du RMI seraient pris en considération pour déléguer les crédits désormais globalisés. Un tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI restait toutefois à établir en 2000* »<sup>1</sup>.

Le rapport de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, rappelait que « *ces transferts [de compétences] doivent (...) se traduire par la mise à disposition des collectivités locales des moyens nécessaires à leur exercice. En conséquence, les services ou parties de services qui exercent exclusivement des compétences désormais confiées à une collectivité locale doivent être transférés à cette dernière* »<sup>2</sup>. Or, à l'évidence, tel n'est pas le cas s'agissant de la gestion du dispositif du revenu minimum d'insertion.

Pour autant, il existe des personnels d'Etat chargés de la gestion du revenu minimum d'insertion, assurant notamment le suivi des partenariats et le secrétariat des commissions locales d'insertion (CLI). Il est donc nécessaire de prévoir que les ressources compensant les charges résultant, pour les départements, du transfert du RMI, incluent les charges correspondant aux personnels transférés.

Le présent projet de loi ne prévoit pas de transferts de personnel au titre du transfert de la compétence RMI aux départements.

*Source : rapport pour avis au nom de la commission des finances de Michel Mercier sur le projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, n° 305, 2002-2003, pages 31-32*

Lors de la discussion générale au Sénat du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que, « *quant aux*

<sup>1</sup> *In Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observation des juridictions financières, janvier 2002, page 14.*

<sup>2</sup> *In rapport n° 447, Tome I, 1999-2000, « pour une République territoriale », Jean-Paul Delevoye, président, Michel Mercier, rapporteur, page 48.*

*transferts de personnels concernés par la décentralisation du RMI, ils sont limités. Il s'agit, pour l'essentiel, de chargés de mission et des secrétaires des commissions locales d'insertion. Leur dénombrement est en cours. Ces transferts représenteront l'équivalent de quelques emplois à temps plein par département. Ils ne sont donc pas une difficulté majeure »<sup>1</sup>.*

Au cours du débat, il avait précisé que *« les modalités de compensation du transfert de charges de l'Etat aux départements seront déterminées par la loi de finances. S'agissant des personnels, les éventuels transferts s'organiseront dans le cadre des conventions conclues localement entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général, comme pour l'ensemble des compétences transférées »<sup>2</sup>.*

Votre rapporteur général reconnaît volontiers que les personnels d'Etat concernés par la décentralisation du RMI sont « limités » et ne sont pas une « difficulté majeure ». Toutefois, dès lors que ces personnels existent, il convient d'une part, d'organiser leur transfert aux départements, et d'autre part, de compenser à ceux-ci la charge financière correspondante.

**Si le transfert des personnels d'Etat concernés par la décentralisation du RMI n'était pas organisé, il en résulterait la persistance de « doublons » entre les services de l'Etat et ceux des départements, et donc, une dépense publique inutile, ce qui n'est pas souhaitable. Si en revanche, le transfert des personnels était organisé, mais n'était pas compensé aux départements, la compensation du transfert de compétences ne serait pas intégrale, et pourrait contraindre les départements à augmenter leurs impôts locaux pour rémunérer les personnels auparavant payés par l'Etat. Ni l'une, ni l'autre de ces solutions n'étant souhaitable, votre rapporteur général estime nécessaire que le gouvernement s'engage à transférer les personnels concernés aux départements et à compenser la charge financière correspondant à ce transfert.**

Enfin, il convient de souligner que la décentralisation du RMI devra nécessairement s'accompagner d'un développement des moyens humains consacrés par les départements à la gestion du RMI, par rapport à ceux consacrés par l'Etat jusqu'ici. En effet, l'article 18 du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, tel qu'issu de la première lecture au Sénat, dispose notamment que : *« Le président du conseil général désigne, dès la mise en paiement de l'allocation, une personne chargée d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire et les personnes mentionnées au premier alinéa et de coordonner la mise en oeuvre de ses différents aspects économiques, sociaux, éducatifs et sanitaires (...) »*. Par ailleurs, l'article 19 du même projet de loi prévoit que « [le contrat

---

<sup>1</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3624.

<sup>2</sup> In JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, page 3639.

d'insertion] *fait l'objet d'une évaluation semestrielle donnant lieu éventuellement à un réajustement des actions précédemment définies* ».

Il résulte de ces dispositions qu'un référent sera officiellement désigné par le président du conseil général pour chaque allocataire du RMI, qui aura l'obligation de voir au moins deux fois par an tous les allocataires du RMI qui relèvent de son ressort. Ces contraintes, au demeurant parfaitement justifiées, puisqu'elles visent à rendre plus effective la démarche de réinsertion des allocataires du RMI prévue par les contrats d'insertion, ne figurent pas actuellement dans les textes législatifs portant sur la définition du contrat d'insertion. Il semble donc évident, compte tenu du travail de suivi du contrat d'insertion par les référents désignés par le président du conseil général que les dispositions du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA impliquent, qu'elles entraîneront **une charge de personnel supplémentaire par rapport à la charge actuellement supportée par l'Etat**. Cette charge étant indirecte, et n'entrant pas dans le champ des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la compensation des transferts de compétences, elle ne sera pas prise en compte dans le calcul de la compensation versée par l'Etat aux départements. De plus, la mise en œuvre du RMA demandera un suivi individualisé spécifique, et de nombreux contacts avec les employeurs potentiels, que les conseils généraux se devront de motiver.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, environ 150 agents en charge de la gestion du RMI, actuellement rémunérés par l'Etat, pourraient être transférés aux départements. Le gouvernement devrait proposer, lors de la première lecture du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA à l'Assemblée nationale, un amendement prévoyant que, pour l'année 2004, les personnels d'Etat concernés par la gestion du RMI seront mis à la disposition des départements et continueront à être rémunérés par l'Etat. A compter de 2005, ces personnels seront transférés aux départements dans les conditions prévues par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

##### **5. L'absence de possibilité de jouer sur les taux de l'imposition transférée aux départements**

La compensation des transferts de compétences par l'attribution d'impositions de toute nature constitue un progrès significatif par rapport aux transferts de compétences antérieurs, qui étaient généralement compensés par le biais de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette solution présentait en effet un double inconvénient :

- d'une part, celui de rigidifier le budget de l'Etat, en accroissant la part des dépenses obligatoires, incompressibles et indexées sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement ;

- d'autre part, celui de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : celles-ci géraient en effet de plus en plus de compétences, mais avec une capacité de lever l'impôt, et donc, d'adapter le niveau de leurs ressources à l'évolution de leurs dépenses, moindre en proportion de leur budget total.

Toutefois, en l'absence de capacité à moduler les taux des impôts transférés, les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de fixer le niveau de leurs ressources ; la différence avec une dotation ne porte donc que sur la prise en compte de l'évolution des bases correspondant à l'impôt pour la détermination de l'évolution de la ressource transférée.

**L'absence de possibilité, pour les départements, de moduler les taux de la TIPP, pose problème.** En effet, le RMI constitue une dépense sociale « obligatoire », puisque l'éligibilité à cette allocation continuera – et cela se conçoit – à être définie par l'Etat. Par conséquent, le département n'aura pas la maîtrise des dépenses liées au RMI. L'absence de possibilité de moduler les taux de la TIPP, et par là, de faire varier la ressource transférée afin de la faire coïncider avec l'évolution des charges, est donc une réelle difficulté : dans l'hypothèse où les charges liées au RMI augmenteraient de manière plus dynamique que le produit total de la TIPP, les départements seraient en effet contraints soit d'augmenter le taux des autres impôts dont ils bénéficient, reportant une charge importante sur les contribuables locaux, soit de réduire d'autres postes de dépenses. Dans ce dernier cas de figure, on se rapprocherait d'une tutelle indirecte de l'Etat sur les dépenses des conseils généraux. Ces derniers ne seraient alors que « sous-traitants » d'une politique de l'Etat.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous compare l'évolution des recettes de TIPP et des dépenses au titre du versement de l'allocation de RMI en France métropolitaine depuis 1993. Or, **sur cette période, les recettes de TIPP ont augmenté de 24,3 %, soit une évolution comparable à l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** versée aux collectivités locales au cours de la même période (+ 25,3 %), tandis que les dépenses de l'Etat au titre des allocations de RMI versées en France métropolitaine ont augmenté de 84,5 %. Certes, cette période correspond à une montée en charge du nombre d'allocataires du RMI, dont on peut considérer qu'il a atteint un « point haut », compte tenu de la conjoncture économique dégradée que connaît notre pays. Toutefois, il met en valeur deux éléments importants :

- d'une part, il souligne la possibilité d'un décalage important entre l'évolution des charges liées au versement de l'allocation de RMI, et les recettes dont le présent article propose le transfert ;

- d'autre part, il montre que le transfert d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers n'est pas nécessairement plus intéressant, d'un strict point de vue financier, que le transfert d'une dotation budgétaire indexée sur l'indice de progression de la DGF.

**Comparaison de l'évolution des recettes de la TIPP, des dépenses au titre du RMI et de l'indice de progression de la DGF depuis 1993**

*(en millions d'euros)*

Année	Recettes (TIPP)	Evolution (TIPP)	Indice de progression de la DGF	Evolution (RMI)	Dépenses (RMI)
1993	19.273	-	+ 4,33 %	-	2.411
1994	21.517	+ 11,64 %	+ 2,00 %	+ 20,20 %	2.898
1995	21.851	+ 1,55 %	+ 1,70 %	+ 9,56 %	3.175
1996	22.621	+ 3,52 %	+ 3,77 %	+ 7,31 %	3.407
1997	22.938	+ 1,40 %	+ 1,26 %	+ 8,57 %	3.699
1998	23.465	+ 2,30 %	+ 1,38 %	+ 12,27 %	4.153
1999	24.649	+ 5,05 %	+ 2,78 %	+ 4,43 %	4.337
2000	24.271	- 1,53 %	+ 0,82 %	- 0,42 %	4.319
2001	23.409	- 3,55 %	+ 3,38 %	+ 0,09 %	4.323
2002	23.962	+ 2,36 %	+ 4,09 %	+ 3,17 %	4.460
<b>1993-2002</b>	-	<b>+ 24,33 %</b>	<b>+ 25,32 %</b>	<b>+ 84,99 %</b>	-

*Source : douanes (recettes de TIPP), CNAF, ministère de l'intérieur*

**Le décalage entre l'évolution des ressources et des charges transférées**

Lors de la discussion générale du projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA au Sénat, le 26 mai dernier, notre collègue Michel Mercier, rapporteur pour avis au nom de votre commission des finances, indiquait : « Vous avez dit avec raison, monsieur le ministre, qu'une fois le transfert opéré la dépense comme l'impôt qui la finance continueraient à évoluer, et pas nécessairement de la même façon.

« Comment les choses se sont-elles passées jusqu'à présent ? En 1993, selon les chiffres que vos services nous ont communiqués – ils sont donc forcément exacts -, le coût financier de l'allocation du RMI s'est élevé à environ 2,5 milliards d'euros, et, si l'on avait décentralisé le RMI à cette époque, il aurait fallu transférer 2,5 milliards d'euros prélevés sur la TIPP aux départements.

« Comment ont évolué depuis le RMI d'un côté et la TIPP de l'autre ? Le RMI a, en 2003, représenté, vous l'avez dit et c'est tout à fait exact, 4,4 milliards d'euros, soit près de 4,5 milliards d'euros. Quant à la TIPP, qui évolue indépendamment, son produit atteint 2,98 milliards d'euros, soit environ 3 milliards d'euros<sup>1</sup>. « Manque » donc 1,4 milliard d'euros, même si je ne tire pas de ces deux évolutions et de cette constatation la conclusion qu'il manquera systématiquement 1,4 milliard d'euros, parce que, demain, les choses peuvent évoluer différemment. Le Gouvernement devrait transférer des centimes de TIPP aux départements sans tenir compte des abattements que, par exemple dans un système de TIPP flottante, il peut décider pour limiter le coût du carburant. Quoi qu'il en soit, on voit bien que l'évolution de la TIPP est assez différente de celle du coût du RMI.

« En conséquence, si on laisse les choses en l'état, c'est-à-dire si on ne prévoit pas de possibilité de modulation, ne restera qu'un seul recours, à savoir la taxe d'habitation, puisque la taxe professionnelle produit beaucoup moins.

« Nous n'allons pas clore le débat sur la modulation aujourd'hui, ce serait trop long, mais il faut au moins l'ouvrir, monsieur le ministre. Je crois que, tous, nous pouvons y participer et nous devons faire assaut d'imagination, car si transférer la TIPP, c'est bien, ne pas prévoir la possibilité de moduler le taux, c'est beaucoup moins bien ! Il faut donc envisager le transfert d'autres impôts. N'étant pas ministre du budget, et n'aspirant pas à l'être, j'ignore lesquels, mais j'espère, monsieur le ministre, que vous nous direz quelles autres pistes peuvent être ouvertes tant le différentiel entre l'évolution des dépenses et des charges est grand.

« Il n'y aurait de pire sinon que de transférer aux départements une dépense qui évolue relativement vite non seulement du fait de l'augmentation du nombre des allocataires, mais aussi parce que ni vous-même ni ceux qui, dans de nombreuses années, vous succéderont ne prendront l'engagement de ne jamais augmenter les minima sociaux. Il faudra les augmenter, et c'est normal, mais la TIPP, elle, n'augmentera pas parce que les minima sociaux augmentent ! ».

Dans la suite de la discussion générale, notre collègue Jean-Pierre Fourcade indiquait :

« Monsieur le ministre, je vous ai rendu hommage en commission en indiquant que l'article 3 du projet de loi était conforme, dans son écriture, au texte constitutionnel que nous avons adopté ici-même. (...) Encore faut-il savoir de quel impôt il s'agit ! (...) Encore faut-il savoir comment sera transféré le morceau d'impôt – je préférerais qu'il s'agisse de morceaux de plusieurs impôts, de manière que le financement soit mieux assuré et que l'équilibre des budgets départementaux soit mieux garanti -, quelles que seront l'évolution et la modulation de ce transfert. C'est la raison pour laquelle je reste attaché au transfert d'un morceau d'impôt assorti d'une modulation des taux par la collectivité départementale ou par la collectivité régionale : seule cette solution permettrait de faire face aux difficultés que nous rencontrons. Cela n'est pas précisé dans l'article 3 parce que ce n'était pas possible, mais j'espère que cela figurera dans le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités locales, qui est en préparation. Nous veillerons, en tous les cas, à ce que la loi de finances en tire les conséquences.

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici du montant de la TIPP tel qu'il aurait résulté du transfert d'une quote-part portant sur un montant de 2,5 milliards d'euros en 1993, et non du produit total de la TIPP.

*« On ne saurait, en effet, se lancer dans un processus de transfert aussi coûteux pour les collectivités territoriales que le fut celui qui concernait les collèges et les lycées, dont nous avons tous gardé un très mauvais souvenir : l'Etat nous ayant donné ce que lui-même dépensait – c'est-à-dire, passez moi l'expression, des « clopinettes » -, nous avons été obligés d'augmenter notre fiscalité pour pouvoir faire face aux besoins.*

*« Il faut que, dans notre pays, comme dans les autres grands pays européens, soit instaurée, entre l'Etat et les collectivités locales, une procédure de révision tous les trois ou cinq ans, opérée par des organismes ad hoc et permettant de faire apparaître l'évolution des flux financiers ».*

*Source : JO Débats Sénat, séance du 26 mai 2003, pages 3606-3607 et pages 3620-3621*

Il convient toutefois de ne pas considérer de manière isolée le transfert de la compétence RMI aux départements. En effet, **bien qu'ayant fait l'objet d'un projet de loi spécifique, et que l'entrée en vigueur de celui-ci soit prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>1</sup>, le transfert du RMI s'inscrit dans un processus plus large de transfert de compétences prévu par le projet de loi relatif aux responsabilités locales, récemment adopté par le Sénat en première lecture.**

Le transfert du RMI aux départements représente une charge d'environ 5 milliards d'euros, les autres transferts de compétences au profit des départements, prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales représentant, pour leur part, une charge légèrement supérieure à 3 milliards d'euros. Or, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué au Sénat, lors de la discussion générale portant sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, que la compensation des transferts de compétences prévus dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait être réalisée, pour l'essentiel, par le transfert de ressources fiscales modulables : *« le gouvernement va donner une preuve supplémentaire de sa bonne volonté en transférant aux départements une partie de la taxe sur les conventions d'assurance. Le périmètre précis de la ressource transférée reste à définir précisément. Même s'il ne devait couvrir que les deux principaux risques – l'habitation et l'automobile – cela représenterait une ressource supplémentaire de 3,5 milliards. J'ajoute que les départements auront une liberté de vote des taux autour d'un taux moyen.*

*« Cette ressource couvrira une partie des charges transférées, mais aussi le coût des services départementaux d'incendie et de secours, pour 1,3 milliard ».*

---

<sup>1</sup> Sous réserve toutefois que la loi ait été promulguée à cette date.

Par conséquent, sur environ 8 milliards d'euros de charges transférées aux départements par le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du RMA et par le projet de loi relatif aux responsabilités locales, on peut estimer, de manière très approximative, à environ 40 % la part des ressources transférées aux départements qui pourra faire l'objet d'une modulation<sup>1</sup>.

### ***C. UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE POUR DONNER UN SIGNAL POSITIF À LA SUITE DE « L'ACTE II » DE LA DÉCENTRALISATION***

Votre commission des finances s'est attachée, à l'occasion de l'examen du présent article, à soulever l'ensemble des problèmes liés à la compensation du transfert de compétence visée par le présent article, dans le nouveau cadre juridique issu notamment de la révision constitutionnelle du 28 mars dernier. En effet, s'agissant de la compensation du RMI, plusieurs points exigent d'être clarifiés, afin d'éviter que la décentralisation ne provoque une augmentation des impôts locaux, et une mauvaise appréhension, par les élus locaux et les contribuables, d'une réforme essentielle pour moderniser notre pays et rendre plus efficace les politiques publiques.

Elle souhaite donc, qu'à l'occasion de la discussion du présent article en séance publique, le gouvernement vous assure, en apportant, sur les différents points relevés par votre commission des finances, les précisions qui s'imposent, que la compensation du transfert du RMI aux départements sera intégrale.

Votre commission des finances souhaite toutefois souligner les garanties qu'offre désormais la Constitution et les engagements d'ores et déjà pris par le gouvernement, notamment à l'occasion de la discussion au Sénat du projet de loi relatif aux responsabilités locales, quant à la loyauté avec laquelle il compte mettre en œuvre la compensation des transferts de compétences vers les collectivités territoriales.

Elle rappelle également que les charges résultant du transfert du RMI aux départements seront retracées chaque année dans le bilan que doit établir chaque année, à l'intention du Parlement, la commission consultative sur l'évaluation des charges, en vertu des dispositions de l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, si celle-ci s'acquitte enfin de son obligation législative<sup>2</sup>. Cette information devrait permettre de constater si la compensation proposée par le présent article permet de couvrir les charges résultant de la compétence transférée aux départements.

---

<sup>1</sup> La modulation des taux de la TIPP nécessite un accord de l'Union européenne et ne serait praticable qu'au niveau des régions.

<sup>2</sup> Pour mémoire, le deuxième alinéa de cet article dispose que « la commission consultative (...) établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales ».

Votre commission des finances rappelle d'ailleurs que le Sénat a adopté, lors de la première lecture du projet de loi portant décentralisation du RMI et création d'un RMA, un amendement visant à retracer, dans ce même bilan, l'évolution des charges résultant des créations et extensions de compétences. Les charges supplémentaires éventuellement liées à la création d'un revenu minimum d'activité pourraient donc être connues grâce à l'établissement du bilan de la commission consultative sur l'évaluation des charges, si cette disposition était maintenue dans le projet de loi précité.

Enfin, l'introduction, par l'Assemblée nationale, de l'obligation pour le gouvernement de remettre, tous les trois ans, un rapport au Parlement, devrait permettre de compléter cette information.

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

*ARTICLE 41*

**Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes**

**Commentaire : le présent article vise à préciser l'évaluation de la contribution française au budget des Communautés européennes, fixée à 16,4 milliards d'euros.**

Le prélèvement sur recettes représentatif de la contribution française au budget européen est évalué à **16,4 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes. Il s'inscrirait en hausse de 3,8 % par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2003 (15,8 milliards d'euros), mais serait quasiment stable par rapport à la prévision d'exécution pour cette année (16,39 milliards d'euros).

Cette apparente stabilité de la contribution française, en dépit de l'élargissement à dix nouveaux Etats membres le 1<sup>er</sup> mai 2004, s'explique par l'impact relativement limité de l'élargissement sur les crédits de paiement inscrits en 2004 (5,1 milliards d'euros pour les dix nouveaux adhérents, soit 5 % du budget), une diminution de 2,5 % des crédits de paiement affectés au périmètre actuel de l'Union, et par la contribution financière des dix nouveaux membres, à compter de leur adhésion au mois de mai 2004.

L'analyse détaillée de cette contribution fait l'objet du fascicule 2 du présent tome II du rapport général, intitulé : « *Participation de la France au budget des Communautés européennes (article 41 du projet de loi de finances)* ». Ce rapport est établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial.

**Décision de la commission : sous le bénéfice des observations de son rapporteur spécial, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

**TITRE II :**

**DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET  
DES CHARGES**

*ARTICLE 42*

**Equilibre général du budget**

**Commentaire :** le présent article fixe l'équilibre général du budget en évaluant d'abord les recettes, en fixant ensuite un plafond de dépenses autorisées, en déduisant enfin le solde budgétaire. A la suite des modifications votées à la première partie, l'Assemblée nationale a porté le déficit à un niveau légèrement inférieur à celui initialement proposé, soit 55,249 milliards d'euros contre 55,518 milliards d'euros dans le projet du gouvernement.

L'équilibre général proposé par le gouvernement fait l'objet du tome I du présent rapport. Comme à l'accoutumée, il a été modifié par l'Assemblée nationale.

L'effet des mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première partie a permis d'améliorer le solde budgétaire de 269 millions d'euros :

- les ressources nettes du budget général sont accrues de 269 millions d'euros, le montant des dépenses nettes du budget général étant inchangé ;
- les opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale sont réduites en recettes et en dépenses de 17 millions d'euros.

**Décision de la commission :** votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A qui lui est annexé compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée du mercredi 12 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2004**, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

Après l'adoption, sans modification, des articles premier (autorisation de percevoir les impôts existants), 2 (barème de l'impôt sur le revenu) et 3 (amélioration de la prime pour l'emploi), la commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 4 (adaptation de la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance supportés par les personnes âgées hébergées en établissements spécialisés).

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 4 bis nouveau (extension du régime « micro-foncier » aux détenteurs de parts de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés), 4 ter nouveau (abaissement du seuil de revenu permettant l'imposition d'après certains éléments du train de vie), 4 quater nouveau (modification du mode de calcul de la valeur des voitures prise en compte pour le calcul des éléments du train de vie en cas d'évaluation forfaitaire du revenu imposable), 4 quinquies nouveau (référence au seul revenu de l'année d'imposition pour le déclenchement de la procédure de taxation d'après certains éléments de train de vie) et 4 sexies nouveau (réforme du dispositif d'incitation fiscale en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement touristique).

A l'article 5 (réforme des plus-values immobilières des particuliers), à la suite des interventions de **MM. Paul Girod, Philippe Adnot et Adrien Gouteyron**, elle a adopté huit amendements, dont quatre rédactionnels, et quatre tendant respectivement à :

- exonérer d'impôt sur les plus-values la première cession d'un logement, lorsque le contribuable n'est pas propriétaire de sa résidence principale ;

- permettre l'imputation des moins-values immobilières sur les plus-values immobilières ;

- permettre d'imputer sur les plus-values de cession de peuplements forestiers l'impôt dû au titre de l'article 76 du code général des impôts ;

- permettre aux sociétés de capitaux à prépondérance immobilière de continuer à bénéficier du régime des plus-values immobilières pour les parts acquises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Puis elle a adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article 5 relatif au régime fiscal des cessions de biens immobiliers aux sociétés d'investissements immobiliers cotés du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007. Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, Yann Gaillard, Paul Girod**, le rapporteur général a indiqué qu'il n'excluait pas de proposer à la commission, à l'occasion d'une prochaine réunion, d'évoquer à nouveau ce sujet afin de définir les conditions dans lesquelles le bénéfice de la mesure pourrait être étendu à l'ensemble des entreprises qui décideraient de réévaluer leurs actifs immobiliers.

A l'initiative du rapporteur général, un large débat s'est alors engagé sur l'opportunité de soumettre à l'impôt sur le revenu les intérêts provenant des livrets A dont l'encours serait supérieur à un certain montant. Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, Paul Girod, Claude Belot, Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Mercier, Philippe Adnot et Roland du Luart**, le rapporteur général a estimé que les revenus provenant de livrets, dont le montant de l'encours était supérieur au plafond des dépôts de 15.300 euros, pourraient être défiscalisés.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 5 bis nouveau portant relèvement du taux d'imposition des revenus de placement.

Lors de l'examen de l'article 6 (mesures fiscales en faveur des jeunes entreprises innovantes réalisant des projets de recherche et de développement), **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a déclaré que le dispositif proposé par cet article, qui tendait à créer un régime fiscal dérogatoire au profit d'une nouvelle catégorie d'entreprises, les « jeunes entreprises innovantes », dont la définition lui semblait assez floue, serait vraisemblablement source de lourdeurs dans son traitement administratif et potentiellement générateur de contentieux. En conséquence, la commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

A l'article 6 bis nouveau (aménagement du régime de report en arrière des déficits), elle a adopté un amendement de précision.

Puis elle a adopté sans modification les articles 6 ter nouveau (coordination rédactionnelle entre la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique et la loi relative au mécénat) et 7 (instauration d'une réduction de droit temporaire de 50 % pour les donations en pleine propriété consenties quel que soit l'âge du donateur).

A l'article 8 (revalorisation du barème de l'usufruit et extension aux mutations à titre onéreux), la commission a adopté un amendement tendant à relever l'abattement pour les conjoints survivants en matière de droit de succession de 76.000 euros à 100.000 euros.

Puis après avoir adopté l'article 9 (dispense du dépôt de déclaration et du paiement des droits pour les successions de faible importance) sans modification, elle a adopté plusieurs amendements tendant à introduire, chacun, un article additionnel après l'article 9, comportant des dispositions relatives, respectivement :

- à l'actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- au rétablissement du plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- à l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune, à hauteur de la moitié de leur valeur, des titres et parts de sociétés détenus par leurs salariés ;
- au relèvement de l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale dont le propriétaire était redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- et, après une intervention de **M. Gérard Miquel**, à la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune pour charge de famille.

Après les interventions de **MM. Paul Loridant et Gérard Miquel**, elle a également adopté un amendement portant article additionnel après l'article 9 tendant à la création d'un prélèvement libératoire unique en cas de rapatriement des avoirs détenus à l'étranger sur lesquels les impôts, droits et taxes exigibles en France n'avaient pas été perçus.

Après que le rapporteur général avait rappelé les travaux menés par le groupe de travail de la commission en matière de fiscalité agricole, elle a adopté l'article 10 (relèvement de la limite d'application du régime simplifié d'imposition des bénéficiaires) sans modification, puis deux amendements tendant, chacun, à introduire un article additionnel après l'article 10, portant respectivement sur l'extinction progressive du régime du forfait collectif agricole et le statut fiscal des entreprises équestres.

L'examen de l'article 11 (modification du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) applicable au gazole) a donné lieu à un large débat. **M. Michel Mercier** a regretté que la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers applicable au gazole intervienne, d'une part, au moment où une fraction du produit de cette taxe devait être transférée aux départements dans le cadre de la décentralisation, et, d'autre part, au moment où était prévue la poursuite de la baisse de l'impôt sur le revenu. En particulier, il a estimé qu'il serait « regrettable » que nos concitoyens aient le sentiment que l'augmentation de la TIPP soit une conséquence de la décentralisation. Après que **MM. Philippe Adnot, Gérard Miquel, et Roland du Luart** eurent abondé dans son sens et que **M. Paul Loridant** eut déploré le caractère « peu social » de la mesure, la commission, consultée, a adopté cet article sans modification.

Puis elle a adopté, sans modification, les articles 12 (taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre), 12 bis nouveau (taux réduit de TVA pour les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs), 12 ter nouveau (régime d'imposition des entreprises exerçant une activité occulte) et l'article 12 quater nouveau (impossibilité de « déduire » la TVA au titre de la vente de biens préalablement importés en exonération de TVA). Elle a ensuite adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article 12 quater nouveau portant réforme du droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée due en raison de l'importation.

La commission a adopté, sans modification, après l'intervention de **M. Michel Mercier**, l'article 13 (création d'une taxe d'abattement au centre national pour l'aménagement de structures d'exploitation (CNASEA)) ainsi que l'article 14 (majoration des taux de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)), après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**.

A l'article 14 bis nouveau (extension des possibilités de prise en compte des biens ruraux et des parts de groupements fonciers agricoles comme biens professionnels exonérés au titre de l'ISF), elle a adopté deux amendements tendant à exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune les parts représentatives d'apport en numéraire aux groupements fonciers agricoles.

Elle a ensuite adopté, sans modification, les articles 15 (revalorisation des prélèvements sur le produit de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) opérée au profit de l'Etat), 16 (prélèvement sur le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)), 17 (prélèvement sur les réserves du comité professionnel de développement économique), 18 (suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)), 18 bis nouveau (réforme de l'intérêt de retard), et 19 (dispositions relatives aux affectations).

A l'article 20 (consolidation du régime juridique de la redevance audiovisuelle), après les interventions du rapporteur général, de **MM. Claude Belot, Michel Mercier et Adrien Gouteyron** portant, notamment, sur la possibilité d'augmenter le montant de ladite redevance, elle a adopté deux amendements rédactionnels. Puis elle a adopté, sans modification, les articles 21 (clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE)), 22 (clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » (FNDVA)), 23 (création d'un Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles appelé à se substituer au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)), 24 (réaffectation des recettes du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)), 25 (mesures de financement du budget annexe des prestations sociales agricoles), 26 (transfert à l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) de la gestion de certaines aides à la recherche et à

l'innovation industrielles), 27 (majoration des tarifs de la taxe d'aviation civile), 28 (modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte spécial n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »), 29 (clôture de deux comptes spéciaux du Trésor) et 30 (création d'une part régionale de la dotation globale de fonctionnement).

A la suite des interventions de **MM. Philippe Marini, rapporteur général, Philippe Adnot et Gérard Miquel**, la commission a décidé de réserver son vote sur l'article 31 (réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements).

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 32 (réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes).

A l'article 33 (intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la dotation globale de fonctionnement (DGF)), elle a adopté trois amendements de clarification.

A l'article 34 (intégration au budget de l'Etat du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)), elle a adopté un amendement rédactionnel, puis un amendement tendant à supprimer l'article 1648 B du code général des impôts. Elle a ensuite adopté un amendement de conséquence à l'article 35 (intégration au budget de l'Etat de la dotation de développement rural (DDR)).

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 36 (création d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)), 37 (inscription en prélèvement sur recettes de la compensation versée aux communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre des pertes de recettes résultant de certaines exonérations de taxe foncière), et 38 (reconduction du contrat de croissance et de solidarité).

A l'article 39 (modalités de majoration de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR)), elle a adopté un amendement visant à reconduire, en 2004, les ressources consacrées à la péréquation, à leur niveau constaté en 2003.

Après les interventions de **MM. Michel Mercier, Denis Badré et Philippe Adnot**, elle a décidé de réserver sa position sur l'article 40 (modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu minimum d'insertion) et a souhaité que le rapporteur général puisse préparer un amendement prévoyant que les coûts liés à la création d'un revenu minimum d'activité (RMA) et les conséquences de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) soient pris en compte pour le calcul de la compensation versée aux départements.

Lors de la présentation de l'article 41 (évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des communautés européennes), **M. Denis Badré** a estimé que la contribution de l'Etat français au budget des communautés européennes était élevée, au regard de ses besoins financiers actuels, notamment par rapport aux normes définies par les autorités budgétaires européennes. **M. Jean Arthuis, président**, a alors rappelé que la commission, lors de sa séance du jeudi 16 octobre 2003 consacrée à l'examen des crédits des affaires européennes figurant au sein de cet article, avait décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification cet article.

Elle a ensuite adopté l'article 42 (équilibre général du budget) dans la rédaction résultant de ses votes précédents.

**A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2004 ainsi modifiée, à l'exception des articles 6, 31 et 40 réservés.**