

N° 135

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances rectificative, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2008,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,
Rapporteur général

Tome I : Rapport

Volume 1 : Exposé général et examen des articles 1^{er} à 31 *quater*

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1266, 1297, 1290 et T.A. 215

Sénat : 134 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	11
A. UNE CROISSANCE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À 1 % EN 2008 ?	11
1. Des éléments d'analyse de la conjoncture non actualisés.....	11
2. Une prévision de croissance pour 2008 de 1 % selon le gouvernement, légèrement supérieure au consensus	11
B. UN DÉFICIT DE L'ÉTAT SUPÉRIEUR DE 10 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS ?.....	12
C. LES RECETTES DE L'ÉTAT, RESPONSABLES DE L'ESSENTIEL DE CETTE RÉVISION.....	15
1. Selon le gouvernement, des recettes inférieures de 7 milliards d'euros aux prévisions, du fait de remboursements et dégrèvements plus élevés que prévu.....	15
2. Des prévisions de recettes vraisemblables, avec un fort aléa dans le cas de l'impôt sur les sociétés.....	17
D. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS CINQ ANS, LA NORME DE DÉPENSE NE SERA PAS TENUE	17
1. Des crédits 2008 supérieurs à la prévision de la loi de finances initiale à hauteur de 4 milliards d'euros.....	17
a) Les prémices de difficultés à venir sur la dépense de l'Etat ?.....	17
b) Un exercice compliqué pour 2009	19
2. Les mouvements de crédits de l'exercice.....	21
a) La régulation budgétaire en cours d'année.....	22
b) Les ouvertures de crédits du présent collectif	23
c) Les annulations de crédits du présent collectif.....	25
d) La ratification de deux décrets d'avance.....	26
3. Les analyses convergentes de votre commission des finances et de la Cour des comptes : des sous-budgétisations de l'exercice 2008 insuffisamment corrigées dans le projet de loi de finances pour 2009.....	28
II. QUELLES PERSPECTIVES À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?	29
A. QUEL IMPACT ÉCONOMIQUE POUR LE PLAN DE RELANCE ?.....	29
1. Les plans de relance : de la théorie à la pratique.....	29
a) Un instrument essentiel de la politique économique.....	29
b) L'impossibilité pratique de concevoir un plan de relance à la fois coordonné, massif et efficient	31
2. Le plan de relance du gouvernement paraît adapté à la situation actuelle	32
a) Un plan de relance reposant quasiment pour moitié sur l'investissement public, et pour moitié sur la fiscalité des entreprises	32
b) Un faible impact attendu sur le PIB : seulement 0,6 point, selon le gouvernement	35
3. Considérés globalement, les plans de relance européens pourraient accroître le PIB de la France et de l'Union européenne d'environ 1 point en 2009.....	36
a) Le montant global des plans de relance européens semble proche de celui préconisé par la Commission européenne	36

b) Des plans de relance soutenant essentiellement les entreprises, et dans une moindre mesure l'investissement public et la consommation privée	37
c) Des plans dont l'impact global sur l'économie de l'Union européenne pourrait être de l'ordre d'un point de PIB	39
4. <i>Peut-on en rester là ?</i>	40
a) Les plans de relance européens sont-ils suffisamment massifs ?	40
b) Faut-il davantage soutenir la consommation ?	40
B. LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS DE FINANCES PUBLIQUES ENVISAGEABLES	42
1. <i>Quelle croissance du PIB d'ici à 2012 ?</i>	42
a) La croissance en 2009 : le consensus a-t-il raison d'être aussi pessimiste ?	42
b) Une croissance qui pourrait être durablement réduite	44
2. <i>Quels scénarios de finances publiques d'ici à 2012 ?</i>	44

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

A.– Dispositions relatives aux collectivités territoriales	49
• ARTICLE 1^{ER} Affectation aux régions d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)	49
• ARTICLE 2 Affectation aux départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)	56
• ARTICLE 3 Affectation du produit des amendes de police	62
• ARTICLE 4 Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)	67
• ARTICLE 5 Modification des formules de régularisation en cours d'exercice de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	75
• ARTICLE 5 bis (nouveau) Dotations de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy	84
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5 bis (nouveau)	93
B. - Autres dispositions	98
• ARTICLE 6 Cadre budgétaire de gestion par l'Etat des quotas de CO₂	98
• ARTICLE 7 Affectation des excédents du panier de recettes destiné au financement des exonérations sur les heures supplémentaires	106
• ARTICLE 8 Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »	118
• ARTICLE 9 Redevances d'utilisation des fréquences du service fixe et du service mobile par satellite	120
• ARTICLE 10 Modalités de clôture du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU)	122
• ARTICLE 10 bis (nouveau) Prolongation du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » pendant la période complémentaire	125

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

- **ARTICLE 11** **Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois**.....127

**SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE 1^{ER}
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2008**

- **ARTICLE 12** **Budget général : ouverture de crédits supplémentaires**128
- **ARTICLE 13** **Budget général : annulation de crédits**.....129
- **ARTICLE 14** **Comptes spéciaux : ouverture de crédits supplémentaires**.....130
- **ARTICLE 15** **Comptes spéciaux : annulation de crédits**131
- **ARTICLE 16** **Compte de commerce : autorisation de découvert supplémentaire**132

**TITRE II
RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE**

- **ARTICLE 17** **Ratification de deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance**.....133

**TITRE III
DISPOSITIONS PERMANENTES**

**I. – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES
A. – Mesures de soutien à l'économie**

- **ARTICLE 18** **Dégrèvement permanent de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009**134
- **ARTICLE 18 bis (nouveau)** **Majoration de 0,5 point des coefficients d'amortissement dégressif**147
- **ARTICLE 18 ter (nouveau)** **Doublement du plafond du PTZ au titre des logements neufs acquis en 2009**.....152
- **ARTICLE 18 quater (nouveau)** **Création d'une réduction d'impôt pour l'investissement dans le secteur locatif privé**154
- **ARTICLE 18 quinquies (nouveau)** **Prise en compte dans le potentiel fiscal des attributions de compensation au titre des installations éoliennes**.....159
- **ARTICLE 18 sexies (nouveau)** **Prorogation d'une disposition dérogatoire permettant aux contribuables de ne pas acquitter de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse**.....161
- **ARTICLE 19** **Instauration d'aides fiscales et sociales dans les zones de restructuration de la défense**166

B. - Sécurité juridique

• <i>ARTICLE 20</i> Refonte de la procédure d’abus de droit	197
• <i>ARTICLE 21</i> Contrôle sur demande en matière de donation et de succession	209
• <i>ARTICLE 21 bis (nouveau)</i> Exonération d’impôt sur le revenu des gains réalisés par les associés personnes physiques dits « passifs » de sociétés de personnes lors de la cession de leurs parts ou droits dans ces sociétés	212
• <i>ARTICLE 21 ter (nouveau)</i> Dispositif de report d’imposition des plus-values professionnelles	217
• <i>ARTICLE 21 quater (nouveau)</i> Relèvement du montant de la fraction de groupement foncier agricole ou de bail agricole à long terme bénéficiant d’une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit	218
• <i>ARTICLE 21 quinquies (nouveau)</i> Restriction du champ d’investissement des holdings éligibles à la réduction d’impôt de solidarité sur la fortune au titre des souscriptions au capital des PME	220
• <i>ARTICLE 22</i> Légalisation de la procédure de rescrit valeur	222
• <i>ARTICLE 23</i> Extension de l’opposabilité des prises de position formelles publiées au recouvrement de l’impôt et aux pénalités de retard	225
• <i>ARTICLE 24</i> Extension du régime d’approbation implicite pour la définition catégorielle des revenus professionnels	227
• <i>ARTICLE 25</i> Non application de l’intérêt de retard en cas de difficulté d’interprétation d’une loi nouvelle ou de détermination des incidences fiscales d’une règle comptable	229
• <i>ARTICLE 26</i> Création d’un recours en matière de rescrit	233

C. – Lutte contre la fraude fiscale

• <i>ARTICLE 27</i> Présomption de revenus des transferts physiques de sommes, titres ou valeurs non déclarées en provenance ou vers des pays non membres de l’Union européenne	240
• <i>ARTICLE 28</i> Dispositif de lutte contre la fraude fiscale via les paradis fiscaux	243
• <i>ARTICLE 28 bis (nouveau)</i> Rapport sur l’application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux	254
• <i>ARTICLE 29</i> Modification de la procédure de visite et de saisie	255
• <i>ARTICLE 30</i> Lutte contre la fraude via Internet	263
• <i>ARTICLE 31</i> Modification de la procédure de contrôle de la taxe de l’aviation civile	268
• <i>ARTICLE 31 bis (nouveau)</i> Procédure de remise et de remboursement de droits et taxes perçues par l’administration des douanes	272
• <i>ARTICLE 31 ter (nouveau)</i> Publicité des privilèges du Trésor et des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales (URSSAF)	276
• <i>ARTICLE 31 quater (nouveau)</i> Comptables de l’Etat à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy	281

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Dans le contexte actuel de crise financière et économique d'une gravité sans doute sans précédent depuis 1929, le présent projet de loi de finances rectificative prend une dimension particulière.

Celui-ci comporte, certes, les traditionnelles « diverses mesures d'ordre fiscal », qui, si elles sont pour certaines l'aboutissement d'une réflexion à long terme, n'en donnent pas moins du fait de leur accumulation l'impression d'un « inventaire à la Prévert ». Mais on y trouve surtout une bonne part des mesures qui s'inscrivent dans le plan de relance de l'économie annoncé à Douai par le Président de la République, le 4 décembre 2008.

A cet égard, cette loi de finances méritera bien son qualificatif de rectificative, puisqu'elle traduit, sous l'effet de la dégradation rapide de la situation, **un infléchissement notable de la politique économique du gouvernement.**

Le contexte européen : une coordination à géométrie variable

Le plan de relance s'inscrit dans un contexte européen. La France, qui assure au second semestre 2008, la présidence de l'Union européenne a d'abord joué un rôle majeur pour prendre les mesures d'urgence destinées à enrayer la crise financière.

Grâce à une intervention résolue des gouvernements, qui apparaît aujourd'hui comme globalement coordonnée, le pire a été évité. Le Parlement a été associé, à l'issue du sommet des chefs d'Etat de la zone euro du 12 octobre 2008 – on peut saluer au passage le nouveau rôle de l'euro – au sauvetage du système financier avec le vote de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008, qui apporte la garantie de l'Etat au système bancaire.

Ce texte ne comportait pas de mesures budgétaires significatives mais actait en quelque sorte un **changement de paradigme en matière d'endettement public** : aux perspectives d'alourdissement de la dette publique, s'ajoute désormais celle d'un accroissement considérable du hors bilan de l'Etat.

Même si le présent projet de loi de finances rectificative est essentiellement **axé autour de l'économie réelle** et s'il prend d'abord acte de la situation de nos finances publiques, il conviendrait que la présente discussion budgétaire soit l'occasion de faire un **premier bilan des mesures prises pour assurer la continuité du financement de l'économie**, ainsi que de son impact en termes d'engagements de l'Etat. Quelle a été l'action du médiateur du crédit ? Comment et jusqu'à quel montant ont été financées ces

opérations dont on rappelle que le plafond avait été fixé à 360 milliards d'euros ?

Face au ralentissement brutal de la croissance en France mais sans doute plus encore en Europe, notre pays a beaucoup fait pour promouvoir l'idée d'un plan de relance coordonné au niveau européen. Si les Etats membres ont fait preuve, dans l'urgence, d'une vraie capacité de réaction face à la crise financière, **l'émergence d'une position commune en matière de relance s'est révélée plus laborieuse**. L'Allemagne, en particulier, s'est montrée réservée et n'a pas souhaité mener une politique de relance à la mesure de l'importance de son économie en Europe. Néanmoins, la Commission européenne est parvenue à fédérer suffisamment de bonnes volontés budgétaires pour que l'on puisse parler d'un plan global d'un montant proche de 200 milliards d'euros pour l'année 2009.

Les trois caractéristiques d'un plan de relance efficace

C'est donc dans ce contexte qu'il faut mettre en perspective les différentes mesures de relance que comporte le présent projet de loi de finances rectificative. Le plan français répond tout à fait au principe défini par la Commission européenne : « **le stimulus budgétaire doit être ciblé, rapide et temporaire** » a ainsi affirmé M. Joaquín Almunia, commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, reprenant ainsi le triptyque dit des trois « T » en anglais, « **targeted, timely, temporary** ».

Un élément essentiel des plans de relance est le **caractère réversible des mesures prises**. L'état de nos finances publiques comme celui de la plupart des pays européens ne permet pas d'envisager une politique de plus grande envergure, bien que l'on s'oriente, à titre temporaire, vers plus de souplesse dans l'application des règles issues du Traité de Maastricht et de celles résultant du Traité de Rome en matière d'aides d'Etat.

De fait, le **plan français est essentiellement axé autour de l'investissement et des avances de trésorerie**. Il y a là une option que l'on retrouve, bien que dans une moindre mesure, chez nos partenaires de l'Union européenne étant noté que le Royaume-Uni est le seul pays à avoir pris l'option d'une relance de la consommation à travers la baisse de la TVA.

Votre rapporteur général estime que l'accent mis sur l'investissement est fondamentalement sain en ce qu'une telle stratégie répond à des besoins réels et a un impact plus limité en termes d'importation, ce qui est favorable à l'emploi.

La lancinante question de la soutenabilité des déficits publics

En tout état de cause, la question de la soutenabilité à moyen terme des mesures prises aujourd'hui dans l'urgence reste posée. Déjà pour 2008, la prévision de déficit de l'Etat est désormais de 51,4 milliards d'euros, contre 41,2 milliards d'euros en loi de finances initiale et 49,4 milliards d'euros selon la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie.

Pour la première fois depuis cinq ans la norme de dépense n'est pas tenue. Mais, élément plus positif, il convient de souligner que le dépassement tient à une augmentation de 4 milliards d'euros de la charge de la dette, déjà prise en compte dans le précédent collectif budgétaire et donc que le présent projet de loi de finances rectificative ne procède à aucune ouverture nette de crédits.

A moyen terme, le retour à l'équilibre de nos finances publiques est repoussé à une date nécessairement lointaine. Selon la prévision actualisée du gouvernement, présentée lors de la discussion au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques, soit avant la présentation du plan de relance, le déficit public en 2009 serait de 3,1 points de PIB. Le plan de relance, de 26 milliards d'euros au total, étant selon le gouvernement de « seulement » 17 milliards d'euros (soit 0,9 point de PIB) en « comptabilité maastrichtienne », dont 15,5 milliards d'euros (soit 0,8 point de PIB) en 2009, les prévisions de déficit public doivent logiquement être augmentées de ces montants en 2009 et en 2010, les prévisions de croissance du PIB étant maintenues inchangées à 0,2-0,5 %.

Pour le gouvernement, la crise et son corollaire le plan de relance ne font que décaler le retour à l'équilibre de nos finances publiques de deux ans, c'est-à-dire en 2014, selon une séquence qui le ferait passer de 3,9 % du PIB en 2009 à 2,9 % en 2010, 1,9 % en 2011 et 0,9 % en 2012.

Toutefois, votre commission des finances considère que sur la base d'hypothèses moins optimistes en termes de maîtrise des dépenses et d'élasticité des recettes fiscales au PIB, que le déficit public pourrait même approcher les 5 points de PIB en 2009, et en 2010 si la crise se prolonge, ce qui rend plus problématique une telle trajectoire de retour à l'équilibre en 2014.

Le présent collectif, qui est donc le deuxième de l'exercice, s'inscrit dans une séquence inédite qui le fait s'intercaler entre la loi de finances pour 2009 et un projet de loi de finances rectificative venant, pour cette même année, tirer les conséquences budgétaires des premières mesures de relance.

Nul doute que l'on aura fin janvier 2009 un peu plus de visibilité sur l'ampleur du ralentissement de la croissance et les moyens mobilisés pour lutter contre la crise notamment outre-Atlantique et que l'on pourra y adjoindre une série de mesures fiscales favorables à l'activité, que, faute de temps pour les expertiser, on n'a pas cru pouvoir inclure dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Les mesures mises en œuvre par le présent projet de loi de finances rectificative sont de l'ordre de **10 milliards d'euros**, soit près de la moitié du plan de relance. Il s'agit des mesures fiscales en faveur des entreprises, et du doublement du prêt à taux zéro.

Les principales mesures du plan de relance mises en œuvre par le présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)

	Estimation	Article du présent PLFR
Fiscalité des entreprises	9,9	
Versement anticipé du crédit d'impôt recherche	3,8	43 <i>septies</i>
Remboursement anticipé des reports en arrière de déficits d'impôt sur les sociétés	1,8	43 <i>sexies</i>
Amortissement accéléré des investissements	0,7	18 <i>bis</i>
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	40 <i>bis</i> pour les exploitants agricoles (futur décret en Conseil d'Etat pour les autres contribuables)
Logement : doublement du prêt à 0% pour l'achat de logements neufs en 2009	0,6	18 <i>ter</i>
Total général	10,5	

Sources : présent projet de loi de finances rectificative, dossier de presse relatif au plan de relance

I. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

A. UNE CROISSANCE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À 1 % EN 2008 ?

1. Des éléments d'analyse de la conjoncture non actualisés

L'article 53 de la LOLF dispose que « *sont joints à tout projet de loi de finances rectificative* », notamment, « *un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte (...)* ».

Ce rapport est, comme les trois dernières années, **très succinct**, puisqu'il se résume entièrement aux développements suivants : « *Les évolutions de la situation économique et financière ont fait l'objet de développements récents devant les assemblées, en particulier à l'occasion de la première lecture du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 au Sénat ainsi que dans le cadre du débat afférent aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2009 à l'Assemblée nationale, au cours duquel le Gouvernement a exposé la mise à jour des hypothèses macroéconomiques pour les années 2008 et 2009 et leurs incidences sur les finances publiques.*

« *On se reportera donc aux débats afférents à ces projets de loi pour apprécier le contexte économique et budgétaire dans lequel s'inscrit le présent projet de loi de finances rectificative.*

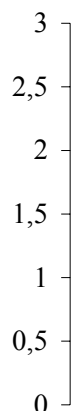
« *Les modifications apportées tant aux recettes qu'aux dépenses par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2008 sont, pour l'essentiel, constitutives d'ajustements de fin d'année* ».

2. Une prévision de croissance pour 2008 de 1 % selon le gouvernement, légèrement supérieure au consensus

Le laconisme du gouvernement en ce qui concerne sa prévision de croissance pour 2008 est justifié, si l'on considère que **la prévision de croissance pour 2008 est à peu près stabilisée depuis le mois de septembre 2008, à environ 1 %**, tant pour le gouvernement que pour le consensus des conjoncturistes, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2008 : évolution depuis septembre 2007

(en %)



	sept-07	oct-07	nov-07	déc-07	janv-08	févr-08	mar-s-08	avr-08	mai-08	juin-08	juil-08	août-08	sept-08	oct-08	nov-08	déc-08
— France (consensus)	2,1	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5	1,1	0,9	0,8	0,9
■ France (gouvernement) (1)	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,00	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,00	1,00	1,00	1,00
▲ Zone euro	2,2	2	2	1,9	1,8	1,6	1,50	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2	1,0	1,0
× Etats-Unis (consensus)	2,4	2,4	2,3	2,1	2	1,6	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,6	1,8	1,4	1,4	1,2

(1) Y compris les déclarations dans la presse.

Sources : présent projet de loi de finances rectificative, Consensus Forecasts

La prévision de croissance du gouvernement demeure cependant légèrement supérieure au consensus. Ainsi, selon la Banque de France¹, du fait d'une croissance de - 0,7 % au quatrième trimestre de 2008, la croissance serait de seulement 0,8 % en moyenne annuelle sur l'ensemble de l'année.

B. UN DÉFICIT DE L'ETAT SUPÉRIEUR DE 10 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS ?

Les prévisions de solde de l'Etat pour 2008 correspondent à celles présentées par le gouvernement lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012.

¹ Enquête mensuelle de conjoncture publiée le 12 décembre 2008.

La prévision de déficit de l'Etat pour 2008 est désormais de **51,4 milliards d'euros**, contre 41,2 milliards d'euros selon la loi de finances initiale pour 2008 et 49,4 milliards d'euros selon la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie¹.

Cette augmentation de la prévision de déficit depuis la loi de finances initiale, de **plus de 10 milliards d'euros**, provient :

- de dépenses supérieures de **4 milliards d'euros** ;
- de recettes fiscales inférieures de **7 milliards d'euros** ;
- d'un solde des comptes spéciaux du Trésor supérieur de **0,6 milliard d'euros**.

¹ Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008.

Les principaux chiffres relatifs au solde de l'Etat

(en milliards d'euros)

		Exécution 2007	Prévisions 2008			
			LFI 2008	LFR financement de l'économie, texte initial du PJJ programmation des finances publiques	PJJ programmation des finances publiques**, présent projet de loi de finances rectificative	Ecart par rapport à la LFI
A	DÉPENSES EN NORME ÉLARGIE - périmètre courant	333,6	340,9	344,9	344,9	4,0
B	RECETTES FISCALES NETTES - périmètre courant	266,7	271,6	266,7	264,7	-7,0
	<i>Selon la nouvelle nomenclature des recettes*</i>	272,3	276,9	272	269,9	-7,0
C	RECETTES NON FISCALES - périmètre courant	28,7	28,1	28,1	28,1	0,0
	<i>Selon la nouvelle nomenclature des recettes*</i>	23,1	22,8	22,9	22,9	0,0
	RECETTES TOTALES	295,4	299,7	294,9	292,8	-7,0
D	SOLDE CST (HORS FMI ET CAS PFE)	0	0	0,6	0,6	0,6
E	SOLDE ÉTAT - périmètre courant	-38,2	-41,2	-49,4	-51,4	-10,2

* Répartition entre recettes fiscales et recettes non fiscales selon la nouvelle nomenclature des dépenses entrée en vigueur avec le PLF 2009.

** Texte adopté par le Sénat, tel qu'amendé par le gouvernement.

Par construction, E = B+C-A+D.

Source : projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 tel qu'adopté par le Sénat ; présent projet de loi de finances rectificative

C. LES RECETTES DE L'ETAT, RESPONSABLES DE L'ESSENTIEL DE CETTE RÉVISION

1. Selon le gouvernement, des recettes inférieures de 7 milliards d'euros aux prévisions, du fait de remboursements et dégrèvements plus élevés que prévu

Selon le gouvernement, la moins-value de recettes de 7 milliards d'euros proviendrait d'une **situation paradoxale** :

- d'un côté, les recettes fiscales brutes seraient supérieures de 1,4 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (du fait de recettes brutes de TVA supérieures de 1,2 milliard d'euros aux prévisions initiales) ;

- de l'autre, les remboursements et dégrèvements seraient supérieurs de 8,4 milliards d'euros aux prévisions, du fait de ceux relatifs à l'IS (+ 2,7 milliards d'euros), à la TVA (+ 3,5 milliards d'euros) et aux autres impôts (+ 2,4 milliards d'euros).

En recettes nettes, les produits de l'IS et de la TVA sont inférieurs de respectivement 2,4 milliards d'euros et 1,9 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes de l'Etat en 2008 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	LFI 2008	LFR financement de l'économie	Présent PLFR	Evaluation révisée	Ecart par rapport à la LFI 2008
A. Recettes fiscales	354 332	2 640	-1 237	355 735	1 403
<i>Dont :</i>					
1. Impôt sur le revenu	59 348	82	-300	59 130	-218
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	6 360	300	-	6 660	300
3. Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	63 725	1 295	-1 000	64 020	295
<i>Impôt sur les sociétés net des restitutions</i>	<i>53 825</i>	<i>-1 405</i>	<i>-1 000</i>	<i>51 420</i>	<i>-2 405</i>
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	12 555	-241	-	12 314	-241
5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers	16 514	-114	-237	16 163	-351
6. Taxe sur la valeur ajoutée	179 381	1 219	-	180 600	1 219
<i>Taxe sur la valeur ajoutée nette des remboursements</i>	<i>134 981</i>	<i>-781</i>	<i>-1 100</i>	<i>133 100</i>	<i>-1 881</i>
7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	16 449	99	300	16 848	399
<i>A déduire :</i> <i>Remboursements et</i>	<i>82 710</i>	<i>7 613</i>	<i>750</i>	<i>91 073</i>	<i>8 363</i>

	LFI 2008	LFR financement de l'économie	Présent PLFR	Evaluation révisée	Ecart par rapport à la LFI 2008
<i>dégrèvements :</i>					
<i>Dont</i>					
- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	66 680	753	750	74 883	8 203
<i>Dont :</i>					
- Restitutions d'impôt sur les sociétés	9 900	2 700	-	12 600	2 700
- Remboursements de TVA	44 000	2 000	1 100	47 500	3 500
- Autres remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	12 380	2 753	-350	14 783	2 403
- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	16 030	160	-	16 190	160
A'. Recettes fiscales nettes	271 622	-4 973	-1 987	264 662	-6 960
B. Recettes non fiscales	28 051	663	-580	28 134	83
C. Prélèvements sur les recettes de l'État	69 610	728	-535	69 803	193
<i>Dont :</i>					
1. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	51 209	414	-535	51 088	-121
2. Prélèvements sur les recettes de l'État au profit des Communautés européennes	18 400	314	-	18 714	314
Recettes totales nettes des prélèvements (A' + B - C)	230 063	-5 038	-2 032	222 993	-7 070
D. Fonds de concours	3 438	-	-	3 438	0
Recettes nettes totales du budget général, y compris fonds de concours (A' + B - C + D)*	233 501	-5 038	-2 032	226 431	-7 070

* Les chiffres figurant dans le tableau de l'exposé général du présent PLFR (respectivement 303.112 millions d'euros, - 5.038 millions d'euros, - 2.032 millions d'euros, 292.796 millions d'euros et - 10.316 millions d'euros) ne prennent pas en compte les prélèvements sur les recettes de l'État pour la LFI 2008 et l'évaluation révisée (ainsi, dans ce dernier cas, que les fonds de concours).

Source : présent projet de loi de finances rectificative, calculs de votre rapporteur général

La situation paradoxale indiquée ci-avant est particulièrement marquée dans le cas de la TVA : alors que les prévisions de recettes brutes sont nettement supérieures aux prévisions initiales (+ 1,2 milliard d'euros), les prévisions de recettes nettes sont inférieures aux prévisions (- 1,9 milliard d'euros), du fait de remboursements et dégrèvements plus importants que prévu¹.

¹ Le gouvernement indique que par rapport à la LFR pour le financement de l'économie, « la TVA nette est revue à la baisse de 1,1 milliard d'euros sous l'effet de l'augmentation des remboursements et dégrèvements, liée à deux phénomènes : la prise en compte du remboursement de 0,6 milliard d'euros de TVA collectée à tort sur les contributions d'exploitation versées à la SNCF par les régions dans le cadre des transports régionaux de

2. Des prévisions de recettes vraisemblables, avec un fort aléa dans le cas de l'impôt sur les sociétés

Il ressort des situations budgétaires hebdomadaires transmises à votre commission des finances par le gouvernement qu'à la fin du mois de novembre 2008, la situation était la suivante :

- les recettes nettes de TVA étaient identiques à ce qu'elles étaient l'année dernière à la même date, ce qui laisse attendre une moins-value significative ;

- les recettes nettes d'IS étaient supérieures de plus de 2 milliards d'euros à ce qu'elles étaient l'année dernière à la même date.

Ainsi, si les moins-values de TVA nette sont déjà visibles, les moins-values d'IS net restent à confirmer lors du dernier acompte, qui sera payé au mois de décembre. Le gouvernement indique que la révision à la baisse des prévisions d'IS est liée au fait que *« compte tenu de la crise financière, le secteur financier, et dans une moindre mesure les autres secteurs de l'économie, devraient en effet moins contribuer au dernier acompte d'impôt sur les sociétés »*. De fortes moins-values d'IS sont vraisemblables, si l'on considère en particulier que le secteur financier correspond à peu près au quart des recettes d'impôt sur les sociétés.

D. POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS CINQ ANS, LA NORME DE DÉPENSE NE SERA PAS TENUE

1. Des crédits 2008 supérieurs à la prévision de la loi de finances initiale à hauteur de 4 milliards d'euros

a) Les prémices de difficultés à venir sur la dépense de l'Etat ?

Le montant net des dépenses du budget général résultant du présent projet de loi de finances rectificative s'établit à 278.722 millions d'euros, soit à exactement **4 milliards d'euros au-dessus du plafond de dépense voté par le Parlement** en loi de finances initiale pour 2008. Au sein de ces dépenses, le montant des fonds de concours représente 3.438 millions d'euros, soit le montant prévu en loi de finances initiale. Les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours représentent donc dans le présent projet de loi de finances rectificative 275.284 millions d'euros.

Le plafond de dépense voté par le Parlement n'est pas tenu, en raison d'une charge de la dette plus importante que prévu. L'écart d'inflation par rapport à la prévision se constate particulièrement sur la charge de la dette indexée, compte tenu du mécanisme de comptabilisation annuel de la charge d'indexation pour les titres indexés.

voyageurs ; la prise en compte de l'excédent du niveau de demandes de restitutions de crédits de TVA déposées par les entreprises à fin octobre. »

La caractéristique principale du titre indexé est, en effet, la garantie offerte au détenteur d'un remboursement au pair. Le principal du titre est, en effet, indexé sur l'indice de prix à la consommation. L'indexation est payée par l'émetteur à l'occasion du remboursement de l'obligation. En outre, l'investisseur reçoit chaque année un coupon composé du coupon réel (taux facial du titre) multiplié par le coefficient d'indexation. L'indexation du principal ne fait l'objet d'un décaissement qu'à l'échéance du titre. Toutefois, la connaissance de ce « risque » conduit par prudence à le provisionner par une charge budgétaire d'indexation annuelle.

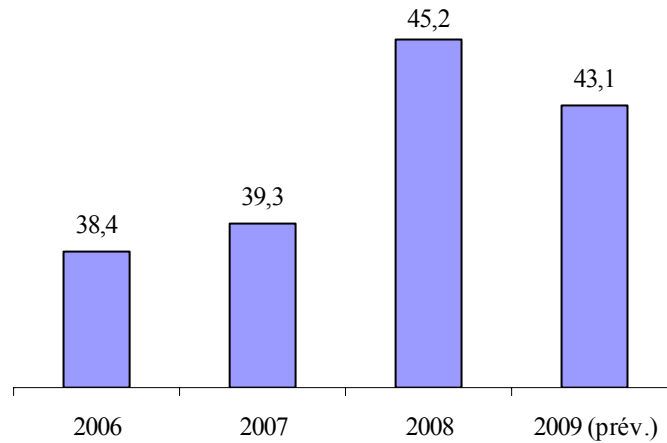
Le projet de loi de finances pour 2008 avait été construit en septembre 2007 sur la base des prévisions à cette date, soit une inflation annuelle en 2008 de 1,6 % pour la France et 1,8 % pour la zone euro. La provision budgétaire réellement passée dans les comptes de l'Etat est calculée à partir des inflations d'avril et mai. L'inflation du coefficient d'indexation s'est *in fine* établie à 3,20 % pour la France et 3,58 % pour la zone euro.

Cet écart a conduit à budgéter 4 milliards d'euros supplémentaires au titre de la charge nette de la dette (déjà ouverts par la première loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008). Ainsi, **après plusieurs exercices qui ont bénéficié d'un effet d'aubaine sur la charge de la dette, grâce à un effet taux particulièrement favorable, permettant ainsi opportunément de tenir le plafond de dépense voté par le Parlement¹**, la variation en sens inverse de ce poste de dépense majeur (45,2 milliards d'euros en 2008), sans redéploiement par ailleurs d'autres dépenses, conduit à un dépassement substantiel du plafond de dépense pour 2008. Si l'effet de l'inflation devrait être moindre en 2009, ce qui conduit aujourd'hui à prévoir une charge de la dette de 43,1 milliards d'euros, **il conviendra d'être attentif à l'évolution des taux, face à des conditions de crédits qui pourraient se durcir au fil des mois pour les dettes souveraines.**

¹ Encore en 2006, l'exécution de la dépense au titre de la charge de la dette apparaissait inférieure à la prévision inscrite en loi de finances initiale.

Evolution de la charge nette de la dette

(en milliards d'euros)



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques, votre rapporteur général avait pourtant noté que rien n'empêchait « *a priori le gouvernement de tenir sa norme de dépense dès lors qu'il annulerait les crédits encore mis en réserve en application de l'article 51 de la LOLF. Au 20 octobre 2008, la réserve de précaution représentait encore 4,9 milliards d'euros auxquels s'ajoutaient 575 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel)* ».

Cet effort supplémentaire n'a pas été possible : néanmoins, **on doit se féliciter que, hors charge de la dette, les autres dépenses aient pu être contenues, et respectent ainsi globalement, pour ce qui les concerne, le plafond voté par le Parlement.**

b) Un exercice compliqué pour 2009

Le gouvernement, en annonçant d'ores et déjà le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative pour 2009, qui devrait être discuté au Parlement au plus tard au mois de janvier 2009, prend acte que le plafond de crédits inscrit au projet de loi de finances initiale pour 2009 devra être réajusté à la hausse. Cet ajustement tient compte de l'indispensable plan de relance annoncé par le Président de la République.

Les crédits inscrits aujourd'hui au projet de loi de finances pour 2009 s'établissent à 280.351 millions d'euros, y compris les fonds de concours et à 277.035 millions d'euros hors fonds de concours.

Une loi de finances rectificative dédiée devrait financer le plan de relance¹, et permettre que les crédits supplémentaires ouverts, à ce titre, n'interfèrent pas avec les opérations courantes des administrations. Les crédits² supplémentaires pris en compte dans la norme de dépense élargie pourraient représenter, en l'état actuel des informations communiquées à votre rapporteur général, de l'ordre de **11,7 milliards d'euros**, se répartissant comme suit :

- **4 milliards d'euros** d'investissements supplémentaires, « *pour l'essentiel en 2009* » ;

- **2,5 milliards d'euros** supplémentaires au titre d'une avance sur le FCTVA pour les investissements réalisés en 2009 (la dotation initiale du FCTVA était de 5,9 milliards d'euros) ;

- **2,2 milliards d'euros d'aides sectorielles**, dont 200 millions d'euros pour la prime à la casse, 1,8 milliard d'euros pour le logement et 200 millions d'euros à OSEO ;

- **2 milliards d'euros au titre de la politique de l'emploi et de solidarité**, dont 500 millions d'euros supplémentaires pour financer les « *nouvelles politiques actives de l'emploi* », 700 millions d'euros pour une aide à l'embauche destinée aux entreprises de moins de 10 salariés et 800 millions d'euros supplémentaires (200 euros pour près de 4 millions de bénéficiaires) au titre d'une « *prime de solidarité active* » ;

- **1 milliard d'euros** au titre des avances versées sur les marchés publics.

Votre rapporteur général se félicite que, à ce stade, en ce qui concerne les ouvertures de crédits supplémentaires, l'effort soit ciblé pour une large part sur l'investissement, et qu'il s'agisse par nature de dépenses *a priori* non reconductibles, donc non susceptibles de participer à l'accroissement de déficits structurels.

Certaines dépenses offrent, toutefois, des points de recoupement avec les crédits inscrits au titre du budget « ordinaire » de 2009. En conséquence, votre rapporteur général sera très attentif à ce que la dépense ordinaire reste contenue au niveau du plafond défini par le Parlement en loi de finances initiale pour 2009. En cette période de forte dérive des déficits publics, et dès lors que le rythme de la dépense est nécessairement amené à s'accélérer, **la tentation des gestionnaires est grande d'échapper aux arbitrages issus de la révision générale des politiques publiques (RGPP), voire de ne plus piloter de manière aussi rigoureuse la dépense.**

¹ L'analyse globale du plan de relance figure au sein II de l'exposé général.

² A condition que les 4 milliards d'euros d'investissements annoncés soient ouverts en totalité en crédits de paiement, et non pas uniquement en autorisations d'engagement.

Répartition des investissements de l'Etat prévus au titre du plan de relance

(en milliards d'euros)

Priorités	Montants	Description sommaire
1. Infrastructures - équipements structurants	1,4	
Dont routes	0,4	Entretien et accélération des routes prévues
Dont infrastructures du Grenelle de l'Environnement	0,5	Régénération ferroviaire, entretien fluvial et portuaire, accélération de nouvelles LGV
Dont crèches, maisons de retraite, hôpitaux	0,2	Accélération des constructions en 2009
Dont Outremer	0,2	Fonds exceptionnel d'investissement
2. Recherche et enseignement supérieur	0,7	Recherche, constructions universitaires
3. Equipements de défense et de sécurité	1,4	Accélération des programmes d'équipement
4. Patrimoine	0,6	
Dont fonds « Etat exemplaire »	0,2	Rénovation énergétique et entretien des bâtiments de l'Etat, adaptation aux personnes handicapées
Dont patrimoine historique	0,1	Rénovation des monuments historiques
Total	4,0	

Source : dossier de presse du plan de relance

Quoi qu'il en soit, il conviendra d'ajuster le projet de loi de programmation des finances publiques en fonction de ces nouvelles dépenses. L'exercice pluriannuel devient ainsi une trajectoire de programmation glissante, ce qui en limitera inévitablement la portée.

A l'origine, le projet de loi de programmation prévoyait que **l'évolution des dépenses de l'Etat à champ constant serait limitée à l'inflation sur la période 2009-2012**. Par amendement à ce texte, le gouvernement a une première fois rectifié cette trajectoire en considérant que la progression des dépenses de l'Etat dans la norme élargie en 2009 serait de 0,1 % en volume et non pas de 0 % *« du fait de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales »*.

Une autre rectification sera donc nécessaire pour tenir compte du projet de loi de finances rectificative pour 2009. Les 11,7 milliards d'euros supplémentaires conduiraient donc à aller au-delà, **vers un rythme de progression de la dépense de l'Etat en volume de l'ordre de 3,4 % en 2009**.

2. Les mouvements de crédits de l'exercice

Le projet de loi de finances rectificative ouvre 1.828,3 millions d'euros en crédits de paiement, dont 750 millions d'euros au titre des remboursements et dégrèvements, soit 1.078,3 millions d'euros d'ouvertures nettes de crédits de paiement, gagées par des annulations de crédits de paiement d'un montant de 1.067 millions d'euros.

Les ouvertures nettes apparaissent inférieures à celle de l'exercice du collectif 2007 (1,4 milliard d'euros) mais, en réalité, il convient de garder en mémoire le fait que, en 2008, contrairement en 2007, les ouvertures de crédits au titre de la « prime de Noël pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion » sont intervenues par décret d'avance, et non dans le présent projet de loi de finances rectificative. Si ceci s'explique par la volonté du gouvernement de verser ces sommes plus rapidement, il convient d'indiquer que le caractère récurrent, et désormais presque à ranger au titre des « avantages acquis » de la prime de Noël doit conduire à budgéter cette dépense dès la loi de finances initiale, ce qui n'a pas été fait dans le projet de loi de finances pour 2009.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement nettes des remboursements et dégrèvements, les ouvertures de crédits (1.863,8 millions d'euros) sont très inférieures aux annulations de crédits (3.416 millions d'euros). En effet, 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont annulées en raison du report du projet de second porte-avions.

a) La régulation budgétaire en cours d'année

L'exposé général du projet de loi de finances pour 2008 avait prévu, en application de l'article 51 de la LOLF, les modalités de mise en réserve de crédits afin d'éviter toute dégradation du solde budgétaire et de parvenir à contenir la dépense au niveau voté par le Parlement. Il prévoyait également la transmission aux commissions des finances des deux assemblées d'« *une information régulière sur l'évolution des crédits mis en réserve* » qui n'a pas été réalisée. Votre rapporteur général souhaite une transmission régulière, par exemple mensuelle, des informations liées à l'évolution de la réserve de crédits, plutôt qu'une transmission « à la demande ».

Pour couvrir les aléas de gestion et assurer le respect de l'autorisation parlementaire, **une réserve** de 7,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 7,2 milliards d'euros en crédits de paiement a été constituée, selon la clé de répartition suivante :

- 0,5 % sur les crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel (titre 2) ;

- 6,0 % sur les crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Cette réserve a été réduite en début d'exercice de 420 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de tirer les conséquences des réductions de crédits intervenues au cours de l'examen du projet de loi de finances afin de financer les différentes ouvertures intervenues par amendements.

Un dégel est ensuite intervenu, tôt dans l'année, à hauteur de 535 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 818 millions d'euros de crédits de paiement pour financer certaines subventions pour charges de service public qui, bien qu'imputées sur le titre 3, financent au final, au sein des budgets des opérateurs concernés, des charges de personnel.

En outre, la mise en réserve de crédits correspondant à des dépenses inéluctables sur lesquelles l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire (régimes de retraite, dépenses d'intervention à vocation sociale) a également été débloquée à hauteur de 380 millions d'euros.

En sens inverse ont été mis en réserve 622 millions d'euros en autorisations d'engagement et 795 millions d'euros en crédits de paiement sur les crédits de report de l'exercice 2007 vers l'exercice 2008.

Enfin, 500 millions d'euros ont été « dégelés » au cours de l'exercice. Au total, 1,8 milliard d'euros ont été « rendus » aux gestionnaires, ce qui est très en-deçà des 3,8 milliards d'euros restitués l'an passé, au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative, ce qui souligne les tensions sur l'exécution de 2008.

3,1 milliards d'euros de crédits de paiement demeureront en réserve à l'issue du présent projet de loi de finances rectificative.

Pour 2009, le montant de la réserve de précaution a été réduit, le taux de mise en réserve est passé de 6 % à 5 % sur les crédits hors titre 2, soit un montant de 6,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,2 milliards d'euros de crédits de paiement.

b) Les ouvertures de crédits du présent collectif

Au-delà des remboursements et dégrèvements, les ouvertures de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement s'établissent à 1,1 milliard d'euros qui se concentrent, en volume, sur un nombre réduit de missions, qui sont celles bénéficiant en général des ouvertures de crédits dans les collectifs de fin d'année, en raison d'une « *budgétisation initiale insuffisante par rapport aux besoins constatés in fine constatés* ». On relève ainsi :

- 437 millions d'euros au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », soit 40 % des ouvertures. Ces ouvertures sont liées premièrement à l'allocation adulte handicapés (236 millions d'euros) et à la garantie de ressources des travailleurs handicapés (53,3 millions d'euros). Elles sont deuxièmement dues au financement de l'aide médicale d'Etat (94,2 millions d'euros) insuffisamment budgétée en loi de finances initiale, et qui n'a pas fait l'objet des réformes prévues (notamment le « tiers payant contre génériques »). Elles sont, enfin, liées à l'aide aux familles vulnérables (42 millions d'euros), avec un besoin supplémentaire pour l'allocation parent

isolé de 36,5 millions d'euros, bien inférieur à celui qu'il avait été nécessaire de combler dans le collectif 2007 (199 millions d'euros) ;

- **215 millions d'euros au titre de la mission « Outre-mer », soit 20 % des ouvertures**, afin de compenser à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales patronales ;

- **106,2 millions d'euros au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite »** pour trois postes de dépense : le régime de retraite de la SNCF (10,5 millions d'euros), le dispositif de fin d'activité des transporteurs routiers (15,7 millions d'euros) et l'équilibre du régime de retraite de la RATP (80 millions d'euros) pour pallier l'absence d'adossement au régime général. L'écart entre prévision et réalisation devrait être résorbé en 2009 sur ce dernier poste ;

- **100 millions d'euros au titre de la mission « Ville et logement »** afin de couvrir les dépenses du fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

- **95,3 millions d'euros au titre de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »** afin d'assurer le préfinancement des aides communautaires (44,5 millions d'euros), de faire face aux refus d'apurement communautaires (31,8 millions d'euros) et de financer des aides en faveur du secteur ovin (25 millions d'euros) ;

- **65 millions d'euros en crédits de paiement** (et 49,2 millions d'euros en autorisations d'engagement) au titre de la mission « Action extérieure de l'Etat » afin de faire face aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, dont l'estimation de la loi de finances initiale n'était pas conforme aux analyses de votre commission. Un rebasage a été engagé dans le projet de loi de finances pour 2009, mais celui-ci est frappé d'un aléa de change très important : entre le cours euro-dollar auquel la budgétisation a été effectuée et le cours actuel, le surcoût au titre des contributions internationales de la France payables en dollars est de l'ordre de 100 millions d'euros.

Beaucoup de ces ouvertures correspondent, il faut encore une fois le remarquer, à des sous-budgétisations en loi de finances initiale.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement ouvrant par ailleurs 11,4 millions d'euros de crédits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » qui correspondent, d'une part, à une ouverture de crédits de 11,6 millions et à une annulation de 0,2 million d'euros. Il s'agit d'ajustements réalisés au titre des transferts de décentralisation, en application de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales : transfert des personnels du ministère de la culture, du ministère chargé de l'équipement et de celui de l'éducation nationale, pour un montant total de 8,1 millions d'euros. Il s'agit, par ailleurs, de mouvements de crédits liés à la création des deux collectivités territoriales d'outre-mer, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, pour un montant de 3,3 millions d'euros.

Hors budget général, il convient par ailleurs de relever une ouverture de crédits de 1,1 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » afin de reconstituer les crédits destinés à financer l'opération « Campus » en faveur des universités (3,6 milliards d'euros) car une fraction de ceux-ci (1,1 milliard d'euros) a dû être mobilisée en urgence, au mois de septembre 2008, pour recapitaliser Dexia. Cette ouverture est gagée à due concurrence, sur le même compte d'affectation spéciale, par une annulation de crédits sur le programme consacré au désendettement de l'Etat.

c) Les annulations de crédits du présent collectif

Les annulations de crédits sur le budget général proposées dans le présent projet de loi atteignent au total 3,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 1,1 milliard d'euros de crédits de paiement. A l'Assemblée nationale, le gouvernement a fait adopter un amendement revenant sur l'annulation de 60 millions d'euros inscrite sur le programme « Provision relative aux rémunérations publiques ». Les dernières prévisions de la fin de gestion de 2008 concernant la masse salariale montrent, selon le gouvernement, que ces crédits seront nécessaires.

La plupart des annulations visent des crédits figurant dans la réserve de précaution constituée en début de gestion ou des crédits devenus « sans emploi », selon l'expression de l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative.

Trois missions sont principalement concernées :

- la mission « Défense » pour 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 360 millions d'euros en crédits de paiement¹. En ce qui concerne les crédits de paiement, l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative indique que ces annulations correspondent à « une fraction des reports de crédits de paiement des gestions précédentes ». Au titre des annulations d'engagement doivent être relevés deux mouvements inverses : 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont annulés du fait du report du projet de construction d'un second porte-avions et 781 millions d'euros sont ouverts pour faire face à des engagements juridiques du commissariat à l'énergie atomique (CEA) antérieurs à 2006 ;

- la mission « Ecologie, développement durable et aménagement durables » pour 310,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 109,3 millions d'euros en crédits de paiement, en particulier en raison de l'annulation d'un versement à Réseau Ferré de France (RFF) pour 225 millions d'euros d'autorisations d'engagement ;

- la mission « Ville et logement » pour 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, mais 120,8 millions d'euros de crédits de

¹ 159 millions d'euros avaient été annulés au titre du décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008 relatif, notamment, aux opérations extérieures du ministère de la défense.

paiement : les annulations de crédits de paiement se concentrent uniquement sur le programme « Rénovation urbaine ». Après cette dernière annulation, et les annulations précédentes au titre des décrets d'avance, les crédits du programme sont de 74 millions d'euros et ont été réduits en gestion des deux tiers par rapport à la dotation de la loi de finances initiale. Le niveau de trésorerie de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) reste élevé, de l'ordre de 720 millions d'euros. Pour autant, les engagements de l'ANRU non couverts par des crédits de paiement pourraient atteindre fin 2009 1,5 milliard d'euros, ce qui pose un **problème évident de soutenabilité budgétaire**.

d) La ratification de deux décrets d'avance

Le présent projet de loi de finances rectificative propose la ratification de **deux décrets d'avance** (décrets n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 et n° 2008-1244 du 28 novembre 2008) intervenus en cours d'exercice, car le décret d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008 a déjà été ratifié par la loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008.

Chaque projet de décret d'avance a été transmis pour avis à votre commission des finances en application de l'article 13 de la LOLF. Malgré des réserves et souhaits que le gouvernement est invité par votre rapporteur général à prendre en compte, chaque projet a fait l'objet d'un avis favorable de votre commission des finances, la condition d'urgence apparaissant à chaque fois respectée. Il faut regretter que les avis de la commission des finances aient été très partiellement respectés par le gouvernement, en ce qui concerne les conséquences à tirer des sous-budgétisations constatées en 2008 dans le projet de loi de finances pour 2009.

- le **décret d'avance n° 2008-629 du 27 juin 2008** a ouvert **327 millions d'euros en autorisations d'engagement et 308 millions d'euros en crédits de paiement**.

Dans son avis en date du 24 juin 2008, votre commission des finances s'est interrogée sur le caractère imprévisible des dépenses relatives à l'hébergement d'urgence pour souligner qu'elle avait jugé la réévaluation des crédits opérée en projet de loi de finances initiale pour 2008 insuffisante afin de faire aux besoins et aux engagements pris, compte tenu des crédits ouverts les années précédentes, sachant que le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion en faveur des personnes vulnérables » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » fait systématiquement l'objet d'ouvertures en cours d'année par voie de décret d'avance. Dans ces conditions, votre commission des finances a invité le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dans le projet de loi de finances initiale pour 2009, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre de l'hébergement d'urgence.

- le **décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008** a ouvert **233 millions d'euros en autorisations d'engagement et 223,4 millions d'euros en crédits de paiement.**

Dans son avis en date du 16 octobre 2008, votre commission des finances a jugé que l'évolution en 2008 de la dépense liée à l'hébergement des demandeurs d'asile et aux crises climatiques revêtait bien un caractère imprévisible. En revanche, elle a rappelé le caractère prévisible des dépenses relatives à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), à la dotation du Fonds national de garantie des calamités agricoles, aux aides aux Français rapatriés et à la chaîne française d'information internationale pour souligner :

- qu'elle avait jugé, dès le projet de loi de finances initiale pour 2008, les crédits consacrés à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine, insuffisants pour faire face aux besoins et critiqué l'absence récurrente de dotation dans les projets de loi de finances du fonds national de garantie des calamités agricoles ;

- qu'elle a, au cours de ses travaux de contrôle, montré, au titre de la chaîne française internationale, l'écart entre les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 et les engagements de l'Etat dans la convention de subvention.

Dans ces conditions, votre commission des finances a invité le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dans le projet de loi de finances initiale pour 2009, les crédits correspondants aux besoins prévisibles tels qu'il est possible de les estimer au regard dudit décret d'avance, en corrigeant les sous-dotations sur les dépenses précitées. Elle a invité à tenir compte de l'évolution de la demande d'asile en 2008 afin de mieux évaluer son impact sur les dépenses d'hébergement des demandeurs d'asile en 2009.

- le **décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008** a ouvert **1.294 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.253 millions d'euros en crédits de paiement.**

Dans son avis en date du 21 novembre 2008, votre commission des finances a reconnu que l'évolution en 2008 de la dépense liée à l'épargne réglementée revêtait bien un caractère imprévisible. En revanche, elle a rappelé le caractère récurrent des ouvertures en fin d'année des crédits liés aux opérations extérieures de la défense, aux contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE), à l'hébergement d'urgence et à la prime de Noël versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI). Elle a souligné que les ouvertures ajustant la répartition des dotations en crédits de titre 2 résultent pour une large part de défaillances dans la prévision budgétaire.

Elle a, enfin, regretté que le projet de loi de finances pour 2009 sous-évalue toujours manifestement le coût des OPEX. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits sont de « seulement » 510 millions d'euros, ce qui est certes supérieur au montant inscrit en loi de

finances initiale pour 2008 (475 millions d'euros), mais demeure nettement inférieur à la moyenne observée de 2002 à 2007 (plus de 600 millions d'euros), et *a fortiori* à la prévision actualisée pour 2008 (plus de 850 millions d'euros).

3. Les analyses convergentes de votre commission des finances et de la Cour des comptes : des sous-budgétisations de l'exercice 2008 insuffisamment corrigées dans le projet de loi de finances pour 2009

Dans son rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans le projet de loi de finances rectificative, la Cour des comptes souligne, comme votre commission des finances, « *au-delà de certains progrès réalisés vers une budgétisation plus exhaustive en loi de finances initiale (...) les défaillances manifestes et persistantes de la budgétisation en loi de finances initiale* ».

Elle considère que les sous-évaluations ayant donné lieu à des ouvertures de crédits supplémentaires par décret d'avance s'établissent en 2008 à environ 1,1 milliard d'euros. Ce montant ne prend pas en compte les ouvertures proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative : or une large part des 1,1 milliard d'euros d'ouvertures de crédits de paiement correspond également à ce cas de figure. Ainsi, la Cour des comptes considère que d'autres sous-évaluations de crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 nécessiteront un abondement d'ici à la fin de l'exercice, ou entraîneront des reports de charges importants sur l'exercice 2009. Elle relève, ainsi, 4,6 milliards d'euros au titre des montants restant à payer aux régimes de la sécurité sociale, dont seulement 1,5 milliard d'euros ont fait l'objet de mesures proposées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008.

La Cour des comptes, comme votre commission des finances, regrette que plusieurs de ces insuffisances n'aient pas été corrigées dans le projet de loi de finances pour 2009, qu'elle estime à 4,6 milliards d'euros (dont 3 milliards d'euros au titre des montants restant à payer aux régimes de la sécurité sociale). On relève ainsi les crédits consacrés aux contributions internationales, la prime de Noël des bénéficiaires du RMI, l'allocation aux adultes handicapés et les opérations extérieures.

Au final, la Cour des comptes relève que « *la détermination des crédits inscrits dans la loi de finances initiale se caractérise par des défaillances réitérées, sur des dotations dont les besoins sont pourtant bien connus, alors que les insuffisances de crédits qui en résultent sont significatives au regard du solde figurant dans la loi de finances. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les montants concernés serviront de base à l'établissement d'un budget triennal* ».

On doit donc se demander **pourquoi les remarques réitérées et convergentes des commission des finances des deux assemblées, et de la Cour des comptes, ne conduisent pas le gouvernement à améliorer de manière notable la qualité de sa prévision budgétaire**, en apurant de manière définitive les sous budgétisations : **les annonces de correction du gouvernement, successivement formulées en loi de finances initiale pour 2008 et pour 2009, apparaissent à l'examen des décrets d'avance et du présent projet de loi de finances rectificative, particulièrement incomplètes.**

II. QUELLES PERSPECTIVES À MOYEN TERME POUR LES FINANCES PUBLIQUES ?

Ces questions ont déjà été développées par votre commission des finances dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹. Mais l'approfondissement de la crise et l'adoption d'un plan de relance change la donne et la conduit à réajuster ses analyses.

A. QUEL IMPACT ÉCONOMIQUE POUR LE PLAN DE RELANCE ?

1. Les plans de relance : de la théorie à la pratique

a) Un instrument essentiel de la politique économique

(1) Le multiplicateur keynésien : quelques rappels

L'idée de pratiquer une relance « keynésienne » pourrait *a priori* sembler inadaptée, si on pense aux échecs constatés en France par le passé (comme en 1975 et en 1981). Il faut, cependant, prendre en compte le fait que la relance actuellement envisagée se distingue des échecs précédents par son caractère simultané dans les principaux de la zone euro.

Schématiquement, d'un point de vue macroéconomique, la situation est la suivante.

L'efficacité d'une relance budgétaire est mesurée par le « **multiplicateur keynésien** », défini comme l'impact sur le PIB d'une augmentation *ex ante* (avant prise en compte du supplément de recettes permis par la croissance) du déficit d'1 euro. Par exemple, si le multiplicateur est de 1,5, cela signifie qu'une augmentation du déficit d'1 euro augmente le PIB de 1,5 euro.

¹ Rapport n° 78 (2008-2009).

Le multiplicateur keynésien dépend de deux facteurs :

- **le caractère coordonné ou non de la relance** : selon les estimations usuelles, pour un montant donné en points de PIB, une relance est deux fois plus efficace, pour la France, si elle est réalisée au niveau de l'ensemble de l'Union européenne que si elle est réalisée seulement en France. Cela vient du fait que, si l'économie française a un taux d'ouverture¹ de l'ordre de 30 %, celui de l'Union européenne est de l'ordre de seulement 10 %, comme celui des Etats-Unis et du Japon : une relance française isolée se « dilue » dans l'ensemble de l'Union européenne, et bénéficie pour moitié à ses partenaires ;

- **la manière dont on augmente le déficit public** : là encore, selon les estimations usuelles, il est deux fois plus efficace d'augmenter les dépenses (en particulier l'investissement ou les transferts en faveur des personnes à faibles revenus) que de réduire les recettes fiscales (ce qui vient de la propension des agents à épargner).

Toujours selon les estimations usuelles, pour **une relance française isolée**, le multiplicateur keynésien se situe autour de **1** pour les augmentations de **dépenses**, et est de l'ordre de **0,5** pour les **allègements fiscaux**. Ces estimations dépendent cependant fortement de la méthodologie retenue, et **des estimations nettement plus faibles sont possibles**, en particulier en ce qui concerne l'impact des allègements fiscaux, qui selon certaines études serait nul, avec peut-être une exception dans le cas des allègements de cotisations sociales salariales².

Pour une relance au niveau de **l'ensemble de l'Union européenne**, on estime que le multiplicateur keynésien est environ **deux fois plus élevé** que pour une relance purement française.

(2) Un « scénario idéal » : une relance coordonnée, reposant sur des mesures au multiplicateur keynésien élevé

Dans ces conditions, il est possible d'élaborer un « **scénario idéal** » : celui d'une **relance coordonnée, reposant sur des mesures au multiplicateur keynésien élevé**.

Tel est ce que font, par exemple, MM. Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi, dans un rapport³ du Conseil d'analyse économique de 1998. S'appuyant sur des simulations réalisées à l'aide du modèle MIMOSA du CEPII et de l'OFCE, ces auteurs préconisaient alors une relance coordonnée au niveau européen, consistant en un allègement progressif des cotisations sociales salariés, pour un montant d'1 point de PIB les deux premières années,

¹ Le taux d'ouverture est la moyenne des exportations et des importations, exprimée en part du PIB.

² Olivier Biau, Elie Girard, « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche var structurel », *Economie et prévision*, 2005.

³ Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi, « Croissance et chômage », rapport du Conseil d'analyse économique, 1998.

augmentant progressivement les années suivantes jusqu'à 3 points de PIB. Retenant l'hypothèse d'un multiplicateur keynésien supérieur à 2 pour ce type de mesure au niveau de l'Union européenne, ils arrivaient à la conclusion que le PIB s'en trouverait accru de près de 8 points.

Ce « scénario idéal » suggérait même que l'impact du plan de relance sur le déficit public serait nul à court terme une fois son impact économique pris en compte. Ainsi, le point de PIB de déficit supplémentaire *ex ante* des deux premières années augmentant le PIB de 2 points, comme les recettes publiques sont à peu près égales à la moitié du PIB cela correspondait, en supposant une élasticité des recettes publiques au PIB égale à 1, à un supplément de recettes égal à 1 point de PIB.

b) L'impossibilité pratique de concevoir un plan de relance à la fois coordonné, massif et efficient

En pratique, **un tel « scénario idéal » semble difficile, voire impossible à mettre en œuvre.**

(1) La tentation du « cavalier seul »

Tout d'abord, faute à ce stade de gouvernement économique européen, la **coordination** des Etats membres de l'Union européenne est, par nature, difficile à mettre en œuvre.

En effet, si l'on considère que le multiplicateur keynésien est deux fois plus faible au niveau des grands Etats membres qu'au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, et encore plus faible dans celui des petits Etats membres, on conçoit qu'il existe une tentation permanente d'adopter un comportement de « passager clandestin ».

(2) L'impossibilité pratique de prévoir un ensemble de mesures à la fois massives et au multiplicateur keynésien élevé

Ensuite, **on voit mal en quoi pourrait consister un ensemble de mesures à la fois massif (au moins 1 point de PIB) et au multiplicateur keynésien élevé (proche de l'unité).**

Comme on l'a indiqué ci-avant, selon les estimations usuelles, seules les **dépenses** publiques ont un multiplicateur keynésien élevé. Dans leur rapport précité, MM. Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi reconnaissent, d'ailleurs, que leur estimation du multiplicateur keynésien d'une baisse des cotisations sociales salariés est probablement optimiste¹.

¹ « Le déficit budgétaire ne se creuserait que la première année, mais la mesure dégagerait un très léger excédent financier dès la troisième année. Cette dernière conséquence résulte de ce que le multiplicateur européen est particulièrement élevé dans le modèle Mimosa. Elle conduit très probablement à minimiser le coût financier de la mesure. Il vaut mieux escompter que la mesure ne s'autofinance pas entièrement et laisse subsister *ex post* une légère augmentation du déficit public ».

En fait, pour concevoir un plan de relance, la **méthodologie** paraît devoir être la suivante :

- tout d'abord, il faut « **faire le plein** » de **mesures pouvant être rapidement mises en œuvre, et présentant un multiplicateur keynésien élevé**. Ces mesures sont d'un montant global forcément limité : des investissements publics importants ne peuvent être lancés de manière improvisée, et même si l'on considère que les prestations en faveur des personnes à faibles revenus ont un effet multiplicateur élevé, on voit mal comment il serait possible concrètement de leur accorder des aides supplémentaires massives, sans susciter des effets pervers importants (problèmes d'incitations, risque de non-réversibilité de la mesure...) ;

- ensuite, **compléter ces mesures par d'autres** (en particulier fiscales) qui, bien que correspondant à un multiplicateur keynésien plus faible, ont l'avantage d'être immédiatement sensibles, et sont nécessaires pour atteindre l'impact économique global souhaité.

2. Le plan de relance du gouvernement paraît adapté à la situation actuelle

a) Un plan de relance reposant quasiment pour moitié sur l'investissement public, et pour moitié sur la fiscalité des entreprises

Le tableau ci-après synthétise le plan de relance du gouvernement.

Présentation synthétique du plan de relance annoncé par le Président de la République (en milliards d'euros et en points de PIB)

Mesure	Mds d'€
Infrastructures - équipements structurants	1,4
<i>Dont routes</i>	<i>0,4</i>
<i>Dont infrastructures du Grenelle de l'Environnement</i>	<i>0,5</i>
<i>Dont crèches, maisons de retraite, hôpitaux</i>	<i>0,2</i>
<i>Dont Outre-mer</i>	<i>0,2</i>
Recherche et enseignement supérieur	0,7
Equipements de défense et de sécurité	1,4
Patrimoine	0,6
<i>Dont fonds « Etat exemplaire »</i>	<i>0,2</i>
<i>Dont patrimoine historique</i>	<i>0,1</i>
Total investissements de l'Etat	4,0
EDF	2,5
GDF Suez	0,2
RATP	0,5
SNCF	0,3
La Poste	0,6
Total investissement des entreprises publiques	4,1

Investissements supplémentaires des collectivités territoriales permis par l'avance sur les attributions du FCTVA	2,5	
Total investissements directs	10,7	
Remboursement accéléré de créances (notamment fiscales) détenues par les entreprises sur l'Etat	9,7	
<i>dont versement anticipé du crédit d'impôt recherche</i>	3,8	
<i>dont remboursement anticipé des reports en arrière de déficits d'impôt sur les sociétés</i>	1,8	
<i>dont mensualisation du remboursement de la TVA</i>	3,6	
<i>dont paiement des dettes de l'Etat envers les fournisseurs dans le secteur de la Défense</i>	0,5	
Amortissement accéléré des investissements	0,7	
Augmentation des avances versées sur les marchés publics de l'Etat en 2009	1,0	
Total remboursement par l'Etat de dettes sur l'économie	11,4	
Prime à la casse	0,2	
Logement	1,8	
<i>Doublement du prêt à 0% pour l'achat de logements neufs en 2009</i>	0,6	
<i>Construction de logements sociaux</i>	0,6	
<i>Accession à la propriété</i>	0,1	
<i>Accélération du programme de rénovation urbaine (ANRU)</i>	0,2	
<i>Subvention à l'ANAH pour le fonds exceptionnel de lutte contre l'habitat indigne et les dépenses d'énergie</i>	0,2	
<i>crédits pour le logement de transition, l'hébergement et les structures d'accueil spécialisées</i>	0,2	
Concours à OSEO	0,2	
Total aide aux secteurs dans lesquels le soutien budgétaire permettra de créer ou de sauvegarder des emplois	2,2	
Prime exceptionnelle de solidarité active (pour anticiper la mise en place du RSA)	0,8	
Aide à l'embauche en 2009 pour les entreprises de moins de 10 salariés	0,7	
Dotation supplémentaire de 500 M€ pour financer les politiques actives de l'emploi	0,5	
Total emplois/solidarité	2,0	
		En points de PIB
Total général	26,0	1,3
Total maastrichtien	17,0	0,8
<i>dont 2009</i>	15,5	0,8
Impact sur le PIB		0,6
Impact sur le solde public 2009		-0,75
Impact sur le solde public 2012		0,3

Source : d'après le dossier de presse relatif au plan de relance, 4 décembre 2008

En simplifiant, **ce plan de relance repose pour moitié sur l'investissement public, et pour moitié sur la fiscalité des entreprises.**

En effet, schématiquement, ce plan de relance, **de 26 milliards d'euros, soit 1,3 point de PIB**, peut être décomposé de la manière suivante :

- 10,7 milliards d'euros d'anticipation d'investissements publics directs (dont 4 milliards d'euros pour l'Etat, 4 milliards d'euros pour les entreprises publiques et 2,5 milliards d'euros pour les collectivités territoriales) ;

- 11,4 milliards d'euros de remboursements anticipés par l'Etat de dettes sur l'économie, essentiellement dans le domaine de la fiscalité des entreprises (correspondant essentiellement au versement anticipé du crédit d'impôt recherche et à la mensualisation du remboursement de la TVA) ;

- 2,2 milliards d'euros de soutien à certains secteurs en difficulté, dont seulement 220 millions d'euros pour la prime à la casse, les 2 milliards d'euros restants étant en quasi-totalité consacrés au logement (l'image souvent donnée par la presse, d'un plan de relance reposant essentiellement sur les secteurs de l'automobile et du BTP, ne correspond donc pas à la réalité) ;

- 2 milliards d'euros relatifs à l'emploi et à la solidarité.

Sur ces 26 milliards d'euros, **seulement 17 milliards d'euros sont pris en compte par la comptabilité maastrichtienne**, qui ignore la mensualisation du remboursement de la TVA et l'investissement des entreprises publiques. Sur ces 17 milliards d'euros, seulement **15,5 milliards d'euros** concerneraient l'année 2009.

On constate **la quasi-absence de mesures de soutien de la consommation**. La seule disposition de ce type, centrée sur les personnes à faibles revenus, est la **prime exceptionnelle de solidarité active** de 200 euros, qui doit être versée en avril 2009 pour anticiper la mise en place du RSA, d'un montant global de seulement **760 millions d'euros**.

Le plan **ne devrait pas susciter d'aggravation durable du déficit public**. En particulier, les investissements prévus sont seulement anticipés, et les allègements fiscaux consistent en l'anticipation du paiement de créances fiscales des entreprises vis-à-vis de l'Etat. Dans le cas de l'année 2009, le déficit public serait seulement accru, selon les estimations du gouvernement, de **0,75 point de PIB¹**, ce qui, la prévision de déficit public du gouvernement étant de 3,1 points de PIB, le porterait à **3,9 points de PIB**.

¹ Ce qui correspond quasiment au montant du plan en 2009 (en comptabilité maastrichtienne), ce qui implique que, selon le gouvernement, la croissance suscitée par le plan en 2009 ne suscitera pas alors de recettes publiques supplémentaires.

b) Un faible impact attendu sur le PIB : seulement 0,6 point, selon le gouvernement

Le plus surprenant *a priori* dans le dossier de presse relatif au plan de relance, c'est le **faible impact attendu sur la croissance**. En effet, « *l'impact économique du plan de relance de 26 milliards d'euros est évalué à 0,6 point de PIB* » (la référence au montant total du plan, de 26 milliards d'euros, suggère qu'il s'agit là de l'impact **total** attendu, en 2009, mais aussi, pour partie, en 2010).

Autrement dit, ce plan, de 1,3 point de PIB, n'augmenterait le PIB que de **0,6 point**, ce qui correspond à un **multiplicateur keynésien de seulement 0,5**.

De même, selon le Crédit agricole, pour l'année **2009** l'impact du plan de relance serait de l'ordre de **0,3 à 0,5 point de PIB**¹.

Cependant, au niveau de l'UE, les plans de relance des partenaires de la France devraient également avoir un impact positif sur la croissance. Le gouvernement ne présente pas d'estimation à cet égard, mais il est possible que **l'impact global du plan français et des autres plans européens** sur la croissance française soit de l'ordre d'**1 point de PIB** en 2009².

L'estimation du gouvernement paraît justifiée, si l'on prend en compte le fait que **les mesures fiscales auront probablement un faible impact**. En particulier, si l'on estime que le multiplicateur keynésien est de l'ordre de 0,5 dans le cas des allègements fiscaux, cela s'applique à un allègement fiscal maintenu sur la période considérée (par exemple, deux années). Or, dans le cas du plan de relance, les allègements fiscaux concerneront la seule année 2009, et disparaîtront en 2010. Ces allègements sont d'ailleurs surtout « défensifs », et ne devraient pas se traduire par une augmentation de l'investissement.

Il existe d'importants aléas :

- comme on l'a indiqué ci-avant, il n'existe pas de consensus sur le multiplicateur keynésien dans le cas des allègements fiscaux. Si l'on considère habituellement que celui-ci est de l'ordre de 0,5, certains auteurs estiment qu'il est nul, ce qui est d'autant plus vraisemblable que les anticipations des agents sont mauvaises ;

- les entreprises publiques peuvent être tentées, voire contraintes, de financer leurs investissements anticipés en augmentant leurs prix, ou en réduisant d'autres dépenses : le multiplicateur serait alors inférieur à celui normalement observé pour l'investissement public ;

¹ Crédit agricole, « CA Eco News » n° 120, 8 décembre 2008.

² Si l'on suppose qu'en points de PIB, les plans de relance sont au niveau européen d'un montant analogue à celui du plan français, et que le multiplicateur keynésien est deux fois plus élevé au niveau de l'Union européenne.

- certains des investissements publics prévus pour 2009 ne pourront peut-être pas être réalisés dans ces délais, et l'accélération de la construction de logements pourrait elle aussi ne se faire sentir qu'après 2009 : dans ce cas l'impact sur le PIB serait moins concentré sur 2009, qui est précisément l'année dont on souhaite augmenter le PIB.

3. Considérés globalement, les plans de relance européens pourraient accroître le PIB de la France et de l'Union européenne d'environ 1 point en 2009

a) Le montant global des plans de relance européens semble proche de celui préconisé par la Commission européenne

(1) Des situations économiques variables selon les Etats membres

Les grands Etats membres sont dans des situations économiques et budgétaires très différentes, comme le montre le tableau ci-après :

- l'Allemagne et l'Espagne ont les marges de manœuvre budgétaires les plus importantes, avec pour 2008 un déficit public respectivement nul et de 1,6 point de PIB ;

- la France et le Royaume-Uni ont de faibles marges de manœuvre budgétaire, avec un déficit public qui devrait être de l'ordre de respectivement 3 et 4 points de PIB en 2008, l'intérêt de la France à effectuer une relance étant d'autant plus limité qu'elle est le grand Etat membre dont les perspectives de croissance pour 2009 (- 0,6 %) sont les moins dégradées ;

- les marges de manœuvre budgétaires de l'Italie sont très faibles, avec une dette publique de plus de 100 points de PIB.

La situation économique et budgétaire des principaux Etats membres de l'Union européenne

	2008*			2009**
	Solde public	Solde public structurel	Dette publique brute	Croissance du PIB
Allemagne	0	-0,8	64,3	-1,2
Espagne	-1,6	-1,5	37,5	-1,2
Italie	-2,5	-2,3	104,1	-1,1
France	-3	-3,2	65,4	-0,6
Royaume-Uni	-4,2	-4,6	50,1	-1,5
Union européenne	-1,6	-2	59,8	-0,7
Zone euro	-1,3	-1,6	66,6	-0,9
Etats-Unis	-5,3	ND	ND	-1,3
Japon	-1,9	ND	ND	-0,9

Sources : * prévisions économiques d'automne de la Commission européenne, 3 novembre 2008 ;

** Consensus Forecasts, décembre 2008

(2) Des plans de relance d'un montant variable selon les Etats membres

Si, comme on pouvait s'y attendre compte tenu de ces éléments, l'Espagne et l'Italie ont un plan de relance d'un montant respectivement supérieur et inférieur à la moyenne (et même négligeable dans le cas de l'Italie), l'Allemagne refuse, à ce stade, de faire davantage que ses partenaires, ce qui a pu être critiqué. Il semblerait, en outre, que son plan soit moins centré sur l'année 2009 que les autres plans de relance.

Les plans de relance des principaux pays : quelques ordres de grandeur indicatifs

(en points de PIB et en milliards d'euros)

	En points de PIB	En milliards d'euros
France	1,3	25,5
Allemagne	1,3	31,9 sur 2 ans
Royaume-Uni	1,2	20
Italie	0,4	5,5
Espagne	1,7	19,1
5 Etats ci-dessus	1,1	102
Objectif fixé par la Commission européenne pour les Etats membres	1,2 (1)	170 (2)
Etats-Unis	5,0	700 (3)
Précédents français (pour mémoire) :		
1975	2,1	
1981	1	

(1) 1,5 point de PIB en incluant le 0,3 point de PIB financé par l'UE.

(2) 200 milliards d'euros en incluant les 30 milliards d'euros financés par l'UE.

(3) En milliards de dollars. Il s'agit du montant le plus fréquemment évoqué par la presse.

Sources : Sylvain Broyer, Costa Brunner, « Un comparatif des plans de relance européens », *Flash économie* n°564, 10 décembre 2008, Natixis ; Commission européenne ; Eurostat ; ministère de l'économie des finances et de l'emploi ; « Le monde » du 5 décembre 2008

La position de l'Allemagne pourrait cependant évoluer¹.

b) Des plans de relance soutenant essentiellement les entreprises, et dans une moindre mesure l'investissement public et la consommation privée

D'un point de vue **qualitatif**, les principaux plans de relance en Europe peuvent être décomposés conformément au tableau ci-après.

¹ Cf. en particulier « Le Monde » du 13 décembre 2008.

Les principaux plans de relance en Europe, d'après Natixis

(en milliards d'euros, en points de PIB et en %)

	Allemagne	France	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pays-Bas	Total 6 Etats
En milliards d'euros							
Construction résidentielle	1,8	1,8	2,1	0,3	0,5	0	6,5
Infrastructures publiques	4,6	10,5	1,2	1,4	8	2	27,7
Entreprises	19,5	10,7	0,5	1,2	7,3	2	41,3
Consommation privée	4	2,5	15	2,6	2,4	1,8	28,3
Consommation publique	2	0	1,2	0	0,9	0	4,1
Total	31,9	25,5	20	5,5	19,1	5,8	107,9
En points de PIB							
Construction résidentielle	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0,1
Infrastructures publiques	0,2	0,5	0,1	0,1	0,7	0,4	0,3
Entreprises	0,8	0,5	0	0,1	0,6	0,4	0,4
Consommation privée	0,1	0,2	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3
Consommation publique	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0
Total	1,3	1,3	1,2	0,4	1,7	1	1,1
En % du plan de relance total du pays ou de la zone							
Construction résidentielle	5,6	7,1	10,5	5,5	2,6	0,0	6,0
Infrastructures publiques	14,4	41,2	6,0	25,5	41,9	34,5	25,7
Entreprises	61,1	42,0	2,5	21,8	38,2	34,5	38,3
Consommation privée	12,5	9,8	75,0	47,3	12,6	31,0	26,2
Consommation publique	6,3	0,0	6,0	0,0	4,7	0,0	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Sylvain Broyer, Costa Brunner, « Un comparatif des plans de relance européens », Flash économie n°564, 10 décembre 2008, Natixis

Les principaux plans de relance s'élèvent à près de **110 milliards d'euros** (pour un objectif on l'a vu de 170 milliards d'euros au niveau de l'ensemble de l'Union européenne), et concernent essentiellement :

- pour **40 milliards d'euros (soit près de 40 %)**, les entreprises ;
- pour **30 milliards d'euros (soit plus de 25 %)**, les infrastructures publiques ;
- pour **30 milliards d'euros (soit plus de 25 %)**, la consommation privée.

Si on ajoute les **30 milliards d'euros** prévus au niveau communautaire, qui doivent être « prélevés sur les budgets de l'UE et de la Banque européenne d'investissement »¹, au niveau de l'Union européenne les investissements publics représentent **30 % du plan**, les mesures en faveur des entreprises **40 %** et celles en faveur de la consommation privée **20 %**.

¹ Commission européenne, communiqué de presse du 27 novembre 2008. On suppose, par convention, que ces 30 milliards d'euros sont également répartis entre investissements publics et entreprises.

Le pays qui s'écarte le plus de ce modèle est le Royaume-Uni. Si l'on considère que la TVA est un impôt sur les ménages, ce qui d'un point de vue économique doit être nuancé, son plan ne vise quasiment pas les entreprises, et tend pour 75 % à soutenir la consommation des ménages. Ainsi, la mesure essentielle du plan de relance britannique consiste à ramener temporairement le taux de TVA de 17,5 % à 15,5 % du 1^{er} décembre 2008 au 31 décembre 2009.

L'Italie suit un modèle analogue, avec près de 50 % de son plan tendant à soutenir la consommation privée. Cependant, la caractéristique essentielle du plan italien est, on l'a vu, sa faible ampleur.

Les plans des autres pays peuvent être caractérisés de la manière suivante :

- l'Allemagne privilégie nettement les entreprises (60 % du montant du plan) ;
- l'Espagne et la France privilégient les infrastructures publiques (respectivement 40 % et 20 % du montant du plan), au prix d'un faible soutien de la consommation (environ 10 % du montant du plan) ;
- les Pays-Bas répartissent leur effort de manière équilibrée entre infrastructures publiques, entreprises et consommation privée.

c) Des plans dont l'impact global sur l'économie de l'Union européenne pourrait être de l'ordre d'un point de PIB

Au niveau de l'Union européenne, les mesures de relance semblent avoir une structure analogue à celle du plan français, avec pour différence que la part des mesures relatives aux infrastructures publiques serait réduite de 10 points, au profit de celle des mesures en faveur de la consommation privée.

**La structure des plans de relance en France et dans l'ensemble de l'UE :
une tentative de comparaison**

(en %)

	France	Ensemble de l'UE*
Construction résidentielle	7,1	4,7
Infrastructures publiques	41,2	31,0
Entreprises	42	40,8
Consommation privée	9,8	20,5
Consommation publique	0	3,0
Total	100	100

*Extrapolation à partir des 6 principaux plans, en incluant les 30 milliards d'euros prévus au niveau de l'Union européenne.

Sources : cf. tableau ci-avant

Si l'on considère que le multiplicateur keynésien du plan français, de l'ordre de 0,5 pour la seule économie française, est égal au double si l'on raisonne au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, cela suggère que les mesures de relance européennes, de l'ordre de 1,4 point de PIB, pourraient accroître le PIB de l'Union européenne d'un montant analogue, dont environ **1 point en 2009**.

4. Peut-on en rester là ?

a) Les plans de relance européens sont-ils suffisamment massifs ?

Une question essentielle concernant les plans de relance européens est celle de leur **calibrage**.

Selon le consensus des conjoncturistes, les perspectives de croissance du PIB en 2009 pour l'Union européenne et les Etats-Unis sont inférieures de, respectivement, 3 points¹ et 4 points² à leur potentiel. Si l'on retient l'hypothèse d'un multiplicateur keynésien légèrement supérieur à l'unité³ à l'échelle de l'Union européenne et des Etats-Unis, cela signifie que pour atteindre une croissance « normale », il faudrait dans chaque cas **une relance de l'ordre de 3 points de PIB**.

Dans un récent article⁴, M. Paul Krugman, prix Nobel d'économie, estimait, par un raisonnement analogue, que le plan de relance américain devrait être d'au moins **4 points de PIB**.

Si l'on en croit la presse⁵, la nouvelle administration américaine envisagerait un plan de relance de l'ordre de 700 milliards de dollars, soit **5 points de PIB**.

On rappelle que l'objectif fixé par la Commission européenne est de seulement **1,5 point de PIB**. Dans ces conditions, **une augmentation du montant des plans de relance par rapport à ceux annoncés ne semble pas devoir être écartée a priori**.

b) Faut-il davantage soutenir la consommation ?

Un autre sujet de discussion est de savoir s'il faut davantage soutenir la **consommation**.

¹ - 0,7 % au lieu de 2,2 %.

² - 1,3 % au lieu de 3 %.

³ On a vu que, compte tenu de l'impossibilité d'augmenter indéfiniment les investissements publics, les plans de relance étaient essentiellement constitués en pratique de mesures ayant un faible multiplicateur.

⁴ Paul Krugman, « Stimulus Maths », 10 novembre 2008.

⁵ Cf. en particulier « Le Monde », 25 novembre 2008.

(1) Une recommandation de la Commission européenne et de certains économistes

Avant même que les différents Etats membres annoncent le contenu de leurs plans de relance, **MM. Jean Pisani-Ferry, André Sapir et Jakob von Weizsäcker**, dans un article de l'institut Bruegel¹, préconisaient un plan de relance européen de 1 point de PIB, constitué essentiellement d'une **baisse de 1 point de la TVA dans tous les Etats membres**. En France, le point de TVA est estimé à 9,6 milliards d'euros en 2008 (tous taux confondus). Ce plan de relance, de l'ordre de 20 milliards d'euros pour la France, aurait donc été constitué pour la moitié d'une baisse de TVA.

De même, dans une communication largement médiatisée², la Commission européenne recommande, en particulier :

- **des dépenses publiques ciblées sur les ménages qui sont particulièrement touchés par le ralentissement**. Elle cite comme exemples des augmentations temporaires des prestations aux chômeurs, ou une augmentation temporaire de la durée de l'indemnisation du chômage ;

- **une réduction de l'imposition des revenus du travail**, pour soutenir le pouvoir d'achat, en particulier des personnes à faibles revenus ;

- **une diminution temporaire de la TVA**.

On a vu que le Royaume-Uni est, à ce stade, le seul grand pays membre de l'Union européenne à prévoir une baisse de la TVA.

(2) La nécessité d'une approche pragmatique

Il semble nécessaire d'adopter vis-à-vis de la question du soutien de la consommation une **approche pragmatique**.

Tout d'abord, si le problème actuel ne semble pas être celui du revenu des ménages, mais celui de leur taux d'épargne, l'évolution de leur **revenu** pourrait **redevenir un enjeu important** au cours des prochains mois. On peut rappeler, à cet égard, que le plan de relance français ne comprend quasiment aucune **mesure de soutien de la consommation**³, ce qui distingue le plan français de ceux de ses principaux partenaires⁴. D'une manière générale, au niveau de l'Union européenne, un soutien de la consommation améliorerait l'efficacité des mesures déjà prises en faveur des entreprises, qui si elles améliorent leur trésorerie semblent peu susceptibles, dans le contexte économique actuel, de susciter des investissements.

¹ Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Jakob von Weizsäcker, « A European Recovery Programme », Bruegel policy brief, novembre 2008.

² Commission européenne, « A European Economic Recovery Plan », communication au Conseil européen, COM(2008) 800 final, 26 novembre 2008.

³ La seule disposition de ce type, centrée sur les personnes à faibles revenus, est la prime exceptionnelle de solidarité active de 200 euros, qui doit être versée en avril 2009 pour anticiper la mise en place du RSA, pour un montant global de seulement 760 millions d'euros.

⁴ Qui consacrent environ 20 % de leur montant au soutien de la consommation privée.

Ensuite, **la question du redevable apparent des différentes taxes doit être relativisée**. Ainsi, la TVA n'est pas économiquement supportée par les seuls ménages, mais aussi par les entreprises, qui ne répercuteraient probablement pas immédiatement sur le consommateur l'impact d'un allègement de la fiscalité. Telle est d'ailleurs vraisemblablement l'une des raisons du choix du Royaume-Uni de diminuer la TVA.

Enfin, s'il apparaissait nécessaire d'augmenter significativement le montant global du plan de relance, il serait probablement inévitable, d'un simple point de vue **quantitatif**, d'alléger la fiscalité des ménages.

Les dépenses en faveur des **personnes aux plus faibles revenus** sont habituellement considérées comme ayant un effet multiplicateur élevé, du fait du faible taux d'épargne de ces personnes.

Par ailleurs, certaines études suggèrent que les allègements fiscaux ayant le multiplicateur keynésien le plus élevé seraient ceux de **cotisations sociales salariales**¹.

Une politique de soutien de la consommation des ménages devrait cependant être coordonnée au niveau européen.

B. LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS DE FINANCES PUBLIQUES ENVISAGEABLES

1. Quelle croissance du PIB d'ici à 2012 ?

a) La croissance en 2009 : le consensus a-t-il raison d'être aussi pessimiste ?

(1) Une prévision de croissance de - 0,6 %, selon le consensus

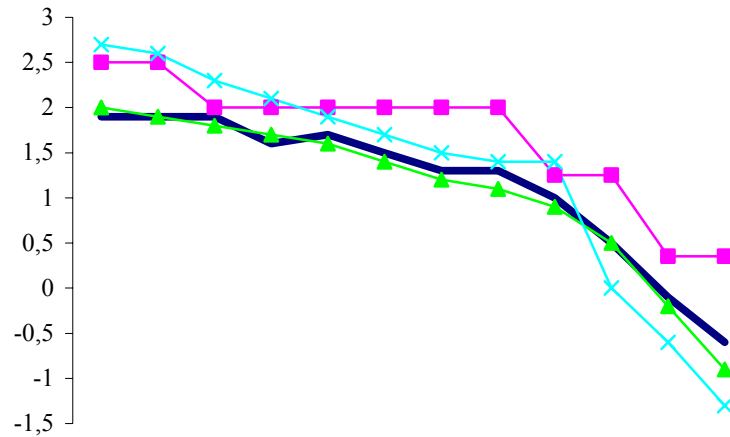
Les prévisions de croissance du PIB pour 2009 se dégradent de manière continue depuis le début de l'année, avec une accélération depuis le mois de septembre. Ainsi, d'un peu moins de 2 % au début de l'année, le consensus pour la France n'était plus que de 1 % à la mi-septembre. Il est alors passé, en trois mois, à 0,5 %, - 0,1 % et, désormais, - **0,6 %** (respectivement en octobre, novembre et décembre). Sur la vingtaine d'organismes pris en compte par la revue *Consensus Forecasts*, 5 prévoient pour 2009 une contraction supérieure à 1 point de PIB².

¹ Olivier Biau, Elie Girard, « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche var structurel », *Economie et prévision*, 2005.

² BNP-Paribas, Citigroup, Goldman Sachs, JP Morgan et Bank of America.

Les prévisions de croissance du PIB pour 2009 : évolution depuis janvier 2008

(en %)



	janv-08	févr-08	mars-08	avr-08	mai-08	juin-08	juil-08	août-08	sept-08	oct-08	nov-08	déc-08
France (consensus)	1,9	1,9	1,9	1,6	1,7	1,5	1,3	1,3	1	0,5	-0,1	-0,6
France (gouvernement) (1)	2,5	2,5	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,25	1,25	0,35	0,35
Zone euro	2	1,9	1,80	1,7	1,6	1,4	1,2	1,1	0,9	0,5	-0,2	-0,9
Etats-Unis (consensus)	2,7	2,6	2,3	2,1	1,9	1,7	1,5	1,4	1,4	0,0	-0,6	-1,3

(1) Y compris les déclarations dans la presse.

Sources : présent projet de loi de finances rectificative, Consensus Forecasts

Cette forte révision à la baisse des perspectives de croissance provient **d'anticipations de plus en plus pessimistes en ce qui concerne l'économie des Etats-Unis**. La prévision de croissance la plus basse pour l'économie des Etats-Unis en 2009 est celle de Merrill Lynch, à - 2,5 %, soit 1,2 point de moins que le consensus. On rappelle que, selon les estimations usuelles, une croissance du PIB des Etats-Unis inférieure de 1 point réduit la croissance de l'économie française et européenne d'environ 0,5 point.

Une contraction de l'économie française en 2009 supérieure à un point de PIB ne peut donc être *a priori* exclue.

(2) Les plans de relance permettront-ils d'éviter une croissance négative en 2009 ?

Les prévisions du consensus ne prennent cependant pas en compte l'impact des plans de relance européens, qui viennent d'être annoncés.

Si l'on considère, comme indiqué ci-avant, que cet impact est de l'ordre d'un point de PIB (la France bénéficiant pour moitié de son propre plan de relance, et pour moitié de ceux de ses partenaires), **la croissance du**

PIB de l'Union européenne et de la France pourrait se situer autour de 0 %, plutôt que de - 1 %.

b) Une croissance qui pourrait être durablement réduite

Pour les années 2010, 2011 et 2012, le gouvernement formule une hypothèse de croissance annuelle de 2,5 %, estimant que la faible croissance de 2009 serait « rattrapée » les années suivantes.

Cependant, les crises financières réduisent généralement la croissance pendant plusieurs années. Selon un article publié en février 2008 par Mme Carmen Reinhart et M. Kenneth Rogoff¹, en moyenne, les 5 crises bancaires les plus graves des 30 dernières années se sont caractérisées par une croissance inférieure de plus de 5 points à celle du haut de cycle, et la croissance est demeurée bien inférieure à son niveau d'avant la crise pendant plus de 3 ans.

Si l'on suppose que la croissance du PIB est bien de - 0,7 % au dernier trimestre de 2008, comme le prévoit la Banque de France, une croissance trimestrielle nulle en 2009 et égale ensuite à son rythme tendanciel conduirait à une croissance de 1,4 % en 2010, et 2,2 % en 2011 et 2012.

Compte tenu des incertitudes économiques actuelles, un tel scénario peut être considéré comme relativement optimiste.

2. Quels scénarios de finances publiques d'ici à 2012 ?

Dans un tel contexte, les perspectives des finances publiques d'ici à 2012 sont préoccupantes, en particulier en ce qui concerne les années 2009 et 2010.

Selon la prévision actualisée du gouvernement, présentée lors de la discussion au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques, soit **avant la présentation du plan de relance**, le déficit public en 2009 serait de **3,1 points de PIB**. Le plan de relance, de 26 milliards d'euros au total, étant selon le gouvernement de « seulement » 17 milliards d'euros (soit 0,9 point de PIB) en « comptabilité maastrichtienne », dont 15,5 milliards d'euros (soit 0,8 point de PIB) en 2009, les prévisions de déficit public doivent logiquement être augmentées de ces montants en 2009 et en 2010, les prévisions de croissance du PIB étant maintenues inchangées à 0,2-0,5 %. Le gouvernement considère, en outre, que l'anticipation de certaines dépenses conduirait à revoir légèrement à la baisse la prévision de déficit public pour 2012, qui ne serait plus de 1,2 point de PIB, mais de 1 point de PIB².

¹ « *Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different ? An International Historical Comparison* », 5 février 2008.

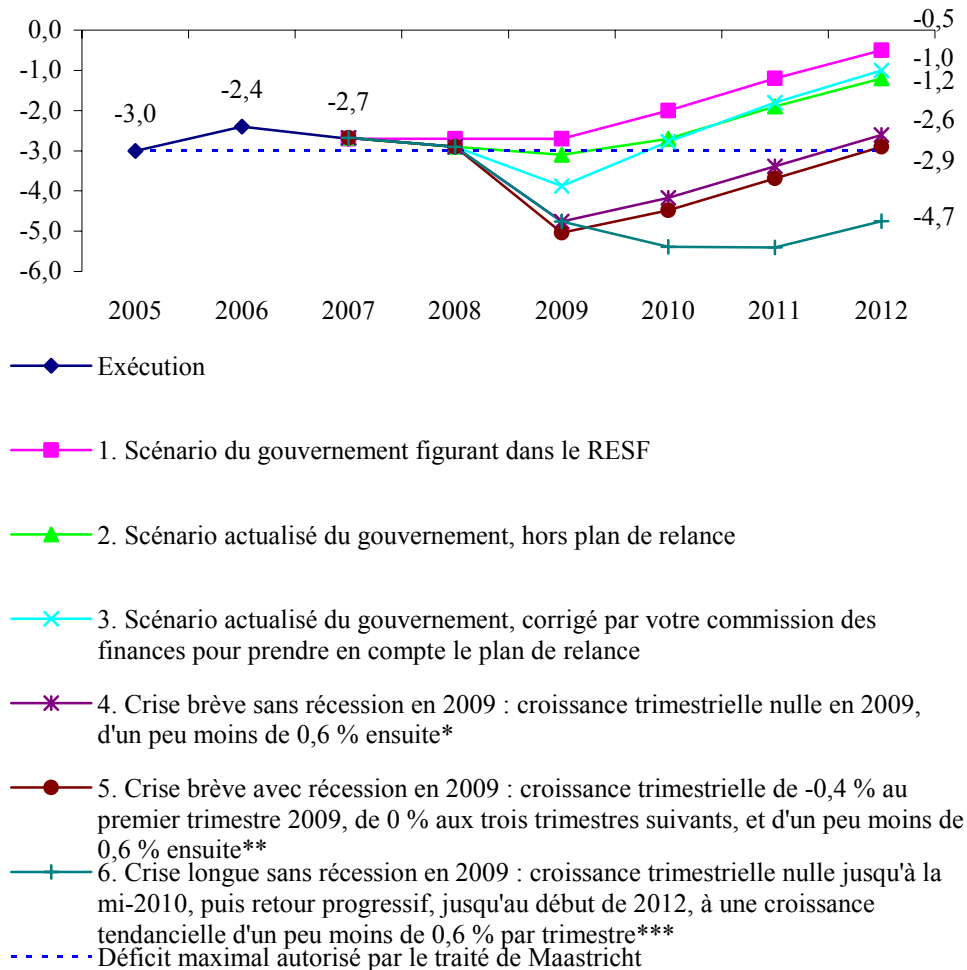
² Source : dossier de presse relatif au plan de relance.

Selon les prévisions actualisées de votre commission des finances, qui reposent sur des hypothèses moins optimistes en termes de maîtrise des dépenses – en particulier en ce qui concerne les dépenses des collectivités territoriales et d'assurance chômage – et d'élasticité des recettes fiscales au PIB, le déficit public pourrait même **approcher les 5 points** de PIB en 2009, et en 2010 si la crise se prolonge.

On rappelle que selon les prévisions publiées par la Commission européenne au début du mois de novembre 2008, le déficit public serait de 3,5 points de PIB en 2009, pour une croissance du PIB de 0 %. Si l'on ajoute le surcoût de 0,8 point de PIB résultat du plan de relance, on arrive alors à 4,3 points de PIB.

Différents scénarios de solde public d'ici à 2012

(en points de PIB)



On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques compris entre 1,1 % et 1,3 % en moyenne.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

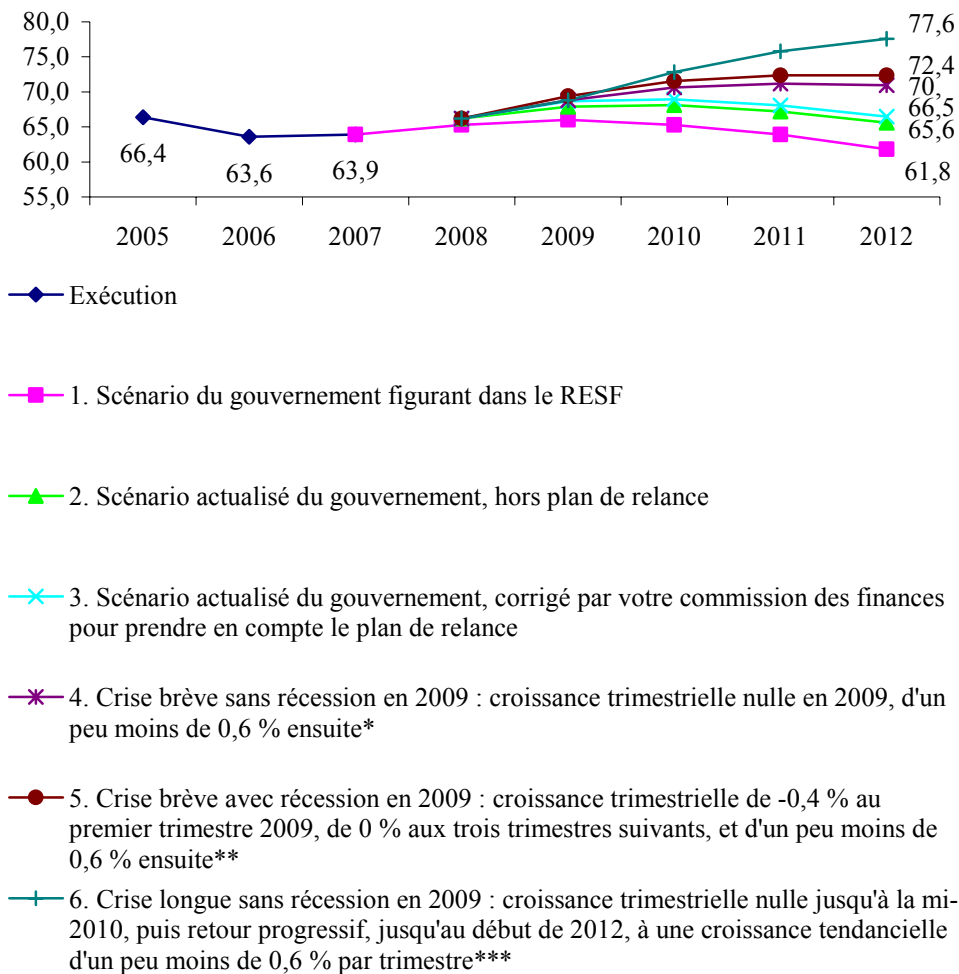
*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Insee ; calculs de votre rapporteur général

L'impact du plan de relance sur la **dette publique** serait en revanche modeste, celle-ci étant seulement accrue du montant du plan de relance, soit 0,8 point de PIB en 2009 et 0,9 point de PIB à compter de 2010. Le scénario retenu par le gouvernement pourrait cependant se révéler optimiste.

Différents scénarios de dette publique d'ici à 2012

(en points de PIB)



On suppose que l'objectif de dépenses du gouvernement est respecté, sauf dans le cas des dépenses des collectivités territoriales, qui augmenteraient de 2 % en volume (au lieu de 1,25 %) et, dans les scénarios à faible croissance du PIB, de celles de l'assurance chômage. Il en résulte, selon le scénario retenu, un taux de croissance en volume des dépenses des administrations publiques compris entre 1,1 % et 1,3 % en moyenne.

* Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

** Soit une croissance annuelle de -0,5 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,2 % en 2011 et 2012.

*** Soit une croissance annuelle de 0 % en 2009 et en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012.

Sources : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Insee ; calculs de votre rapporteur général

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

RESSOURCES AFFECTÉES

A.– Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE I^{ER}

Affectation aux régions d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due aux régions à raison des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et imputée sur le produit de la TIPP.

I. LE DROIT DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

Les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière des transferts de compétences dont bénéficient les collectivités territoriales en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont le présent article opère une mise en œuvre *sans les modifier*, ont fait l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'examen du PLF pour 2008. Votre rapporteur général renvoie donc à son rapport sur ce texte¹ et se bornera ci-après à de simples rappels.

¹ Voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome II, commentaires de l'article 13 et de l'article 14 (devenus les articles 37 et 38 de la LFI pour 2008).

A. L'ATTRIBUTION DE FRACTIONS DE TARIFS DE LA TIPP

En synthèse, **chaque région métropolitaine, comme la collectivité territoriale de Corse, bénéficie d'une part du produit de la TIPP, par l'attribution d'une fraction des tarifs de cette taxe** perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région.

Cependant, le niveau des fractions régionales de tarifs de la TIPP ne pourra être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière des régions. Ce ne sera pas le cas avant la fin 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences, notamment des transferts du personnel, échelonnés en fonction de l'exercice du droit d'option offert aux agents concernés en termes de position administrative¹. Dans cette attente, **le Parlement chaque année, de manière provisionnelle en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative pour régularisation, doit réviser les fractions de tarifs** attribuées aux régions, en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré.

Ce dispositif de compensation s'avère par nature **inapplicable aux régions d'outre-mer**, où la TIPP n'est pas perçue². Par conséquent, pour elles, la seule modalité de compensation praticable consiste en une dotation budgétaire annuelle de décentralisation, retracée au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

B. DES FRACTIONS DE TARIFS MODULABLES

Depuis 2007, **il est loisible aux conseils régionaux et à l'assemblée territoriale de Corse de moduler les fractions de tarifs de la TIPP** qui sont attribuées, respectivement, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, au titre de la compensation financière des transferts de compétences. Ce droit de modulation est **limité**, s'agissant de l'essence sans plomb, à plus ou moins 1,77 euro par hectolitre par rapport à la fraction de tarif attribuée et, pour le gazole, à plus ou moins 1,15 euro par hectolitre par rapport à la fraction de tarif attribuée.

En outre, les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée territoriale de Corse, en ce domaine, ne peuvent intervenir qu'une fois par an,

¹ L'option permet aux agents des services décentralisés : soit leur maintien dans la fonction publique d'Etat, en position de détachement sans limitation de durée, soit leur intégration dans un cadre de la fonction publique territoriale. Son exercice conditionne le transfert de leur gestion aux collectivités territoriales. Le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n prend effet le 1^{er} janvier de l'année n + 1, mais le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n ne prend effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année n + 2.

² Les régions d'outre-mer, conformément à l'article 266 quater du code des douanes, perçoivent le produit d'une taxe spéciale de consommation sur les carburants, dont elles fixent le tarif.

et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié. Ainsi, pour la modulation des fractions de tarifs de la TIPP en 2008, les conseils régionaux ont dû se prononcer avant le 30 novembre 2007¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES RÉGULARISATIONS À TITRE PÉRENNE

Le I du présent article procède aux **ajustements** devenus « traditionnels », en loi de finances rectificative, **des fractions de tarifs de TIPP attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, inscrites en loi de finances initiale**, au titre de la compensation des transferts de compétences organisés par la loi du 13 août 2004. Ces fractions de tarifs ont été calculées de sorte que, rapportées aux assiettes régionales de la TIPP en 2006, elles produisent la compensation due aux régions en 2008, c'est-à-dire pour les transferts intervenus en 2005, 2006, 2007 et 2008².

Les ajustements ainsi proposés par le présent article prennent en compte :

- d'une part, le **droit à compensation définitif établi au titre des transferts intervenus en 2007**, qui conduit à une majoration de la compensation à hauteur de 35.000 euros ;

- d'autre part, une **révision du droit à compensation des transferts intervenus en 2008**. Au principal, cette révision est liée au dénombrement des agents techniciens et ouvriers de services (TOS) des lycées dont la gestion a été transférée aux régions, notamment les **postes vacants, au moment du transfert, dans les lycées agricoles**, qu'il revient en effet aux régions de pourvoir. Compte tenu des modifications introduites par l'Assemblée nationale (*cf. infra*), ce droit à compensation des régions au titre de 2008 se trouve **majoré de 1 million d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

¹ Au titre de l'année 2008, vingt régions, sur vingt-deux, ont choisi de moduler les fractions de tarifs qui leur étaient allouées ; seules la collectivité territoriale de Corse et la région Poitou-Charentes se sont abstenues de recourir à cette faculté. Les régions ont modulé leur tarifs jusqu'aux limites maximales autorisées, à l'exception des régions Alsace, Bourgogne et Aquitaine, qui sont restées en-deçà des plafonds légaux. Au total, ces modulations ont été estimées comme devant conduire les régions à un gain de produit de TIPP de près de 510 millions d'euros, soit l'équivalent de 17 % du droit à compensation retenu par la LFI pour 2008 (2,93 milliards d'euros).

² Il convient de rappeler que l'article 17 du projet de loi de finances initiale pour 2009 fixe ces fractions de tarifs de TIPP en vue de compenser aux régions les transferts de 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009.

L'ajustement du droit à compensation des régions pour les transferts intervenus en 2008

(en euros)

Droit à compensation	LFI pour 2008	Présent PLFR	Variation LFI/PLFR
TOS (titulaires)	459.182.362	459.182.362	–
Gestionnaires TOS (titulaires)	879.652	879.652	–
Action sociale	1.540.011	1.540.011	–
1 % Formation	2.822.114	2.822.114	–
Emplois vacants TOS	20.877.358	20.877.358	–
Emplois vacants de gestionnaires TOS	2.684.236	2.684.236	–
Frais de changement de résidence	212.811	212.811	–
Frais de fonctionnement	260.379	260.379	–
Congés bonifiés	1.598.752	1.598.752	–
AFPA	58.360.109	58.226.951	– 133.158
Emplois TOS des lycées agricoles	40.985.643	41.119.158	+ 133.515
Emplois TOS vacants des lycées agricoles	–	1.137.636	+ 1.137.636
Agents non titulaires des lycées agricoles	–	281.583	+ 281.583
Inventaire culturel	7.696.759	7.359.910	– 336.849
DDE (comités territoriaux de concertation)	3.356.986	3.134.268	– 222.718
Lycées maritimes	1.921.973	2.063.039	+ 141.066
Total	602.379.145	603.380.220	+ 1.001.075

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

B. DES RÉGULARISATIONS PONCTUELLES

1. L'indemnisation de la région Alsace au titre de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans

Le **II** du présent article procède au versement d'un montant de TIPP de **3,2 millions d'euros à la région Alsace, au titre de la prise en charge, pour la période 1999-2008, des charges de personnel afférentes à la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans.** Cette mesure fait suite à la condamnation de l'État pour compensation insuffisante en la matière, prononcée par un jugement du tribunal administratif de Strasbourg en 2005 et partiellement confirmé, en 2008, par la cour administrative d'appel de Nancy.

2. La modification de certaines compensations pour les aides versées aux étudiants des formations sanitaires et sociales

Les trois premiers alinéas du **III** du présent article corrigent le montant de la compensation due aux régions au titre des **aides versées, depuis 2005, aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes et des formations des travailleurs sociaux.** Cette mesure est la conséquence d'une réévaluation du droit à compensation des régions en ce domaine, calculée par une mission

conjointe de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), dont les conclusions ont été remises au Premier ministre en janvier 2008.

Il a ainsi été établi que le montant de la dette de l'Etat, en la matière, s'élevait à 138 millions d'euros. A titre provisionnel, suivant les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2007, 30 millions d'euros ont déjà été versés aux régions. Pour l'apurement de cette dette, un **premier versement de 35 millions d'euros** de recettes de TIPP est organisé par le présent article et, **au total, 108 millions d'euros doivent être versés par l'Etat sur trois ans** (2008, 2009, 2010).

a) La réévaluation du droit à compensation pour les aides aux étudiants des formations sanitaires

En ce qui concerne le droit à compensation relatif au transfert des aides aux étudiants des formations aux professions paramédicales et de sages-femmes, le 1° du III organise des **reprises, de 0,7 million d'euros au total**, sur les **montants provisionnels versés**, en application de la loi de finances rectificative pour 2007 mais **à tort, à quatre régions** (Alsace, Auvergne, Franche-Comté et Pays-de-Loire). Ces reprises sont opérées conformément à la **colonne A** du tableau du **IV** du présent article.

Le 2° du III, à l'inverse, procède au **versement de 26,3 millions d'euros en faveur des autres régions**, ainsi qu'à la collectivité territoriale de Corse. La répartition de ce versement est retracée au sein de la **colonne B** du tableau du **IV** du présent article.

b) La réévaluation du droit à compensation pour les aides aux étudiants des formations sociales

En ce qui concerne le droit à compensation relatif au transfert des aides aux étudiants des formations de travailleurs sociaux, le 3° du III prévoit le **versement de 9,3 millions d'euros en faveur de certaines régions** (sont exceptées les régions Alsace, Languedoc, Pays-de-Loire, Picardie et Poitou-Charentes, dont la compensation a déjà été réalisée de façon complète) et de la collectivité territoriale de Corse. La **colonne C** du tableau du **IV** du présent article retrace la répartition de ce versement.

3. La compensation des licences IGN et des serveurs informatiques nécessaires à l'inventaire général du patrimoine culturel

Le 4° du **III** du présent article procède à la compensation, au titre de charges de fonctionnement, **du coût des licences de l'Institut géographique national (IGN) et des serveurs informatiques nécessaires à l'exercice, par les régions, de la compétence relative à l'inventaire général du patrimoine culturel**. Le montant total de cette compensation s'élève à **0,3 million d'euros**

de produit de TIPP, réparti entre les régions conformément à la **colonne D** du tableau du **IV** du présent article.

4. Un ajustement de la compensation au titre des agents non titulaires des lycées agricoles

Le 5° du **III** du présent article prévoit, **en faveur de quatre régions** (Bretagne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur), un **relèvement de la compensation versée en 2007 au titre des transferts d'agents non titulaires des lycées agricoles**, à hauteur de **0,3 million d'euros** de produit de TIPP, répartis comme indiqué par la **colonne E** du tableau du **IV** du présent article.

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du gouvernement** au présent article. Outre plusieurs **modifications rédactionnelles**, cet amendement a introduit une double **révision des régularisations proposées pour le droit à compensation des régions**.

A. UNE CORRECTION DES RÉGULARISATIONS À TITRE PÉRENNE

Le **I** du présent article a été modifié dans le sens d'une **minoration globale, à hauteur de 0,45 million d'euros, du droit à compensation des régions pour les transferts intervenus en 2008**. Les fractions de tarifs de TIPP attribuées aux régions à ce titre ont été révisées en conséquence.

L'opération a permis de corriger une **erreur d'imputation** et de tenir compte de **données définitives, quant aux transferts de personnels**, qui n'étaient pas acquises au moment de l'élaboration du présent projet de loi de finances rectificative.

Les éléments de l'ajustement du droit à compensation des régions pour 2008 proposé par le présent article, tel que modifié par l'Assemblée nationale, ont été présentés dans le tableau ci-dessus.

B. L'INTRODUCTION DE NOUVELLES RÉGULARISATIONS PONCTUELLES

Les **III** et **IV** du présent article ont été complétés afin de prévoir deux régularisations ponctuelles supplémentaires.

1. Un ajustement de la compensation au titre des postes vacants dans les lycées maritimes

Un **6°** a été ajouté au **III** du présent article afin de verser, aux **régions Bretagne et Haute-Normandie**, un montant de produit de TIPP de

8.400 euros à chacune, au titre de la compensation des **postes vacants**, au moment du transfert, dans les **lycées maritimes**, qu'il revient en effet à ces régions de pourvoir. Ces versements sont retracés au sein d'une nouvelle **colonne F** du tableau du **IV** du présent article.

2. Une régularisation de la compensation au titre des agents TOS

Un 7^o a été ajouté au **III** du présent article afin d'affecter aux régions **14,6 millions d'euros** de recettes de TIPP, répartis comme indiqué par une nouvelle **colonne G** du tableau du **IV**. Il s'agit d'une régularisation de la **compensation au titre des postes d'agents TOS et de gestionnaires de TOS** transférés au 1^{er} janvier 2008 du ministère de l'Education nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à divers **ajustements de la compensation due aux régions au titre des transferts de compétences** réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et imputée sur le produit de TIPP. Une part de ces ajustements est réalisée **à titre pérenne, pour un total de 1 million d'euros** ; l'essentiel tient à des **mesures ponctuelles, pour un total de 53,4 millions d'euros** après modification par l'Assemblée nationale.

Globalement considérées, ces opérations **se traduisent ainsi pour l'Etat, en 2008, par de moindres recettes de TIPP à hauteur de 54,4 millions d'euros.**

Il y a lieu d'approuver ces mesures : elles mettent en œuvre l'exigence d'une **compensation intégrale des transferts** pratiqués au bénéfice des régions, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, *« 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 »*.

Votre rapporteur général tient par ailleurs à rappeler que, conformément aux termes exprès de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, et suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **dans l'hypothèse où les recettes de TIPP affectées aux régions dans ce cadre diminueraient** (pour des raisons étrangères à leur pouvoir de modulation), **l'Etat serait tenu de pourvoir à la compensation de cette perte**, afin de garantir un niveau de ressources équivalent à celui qui se trouvait consacré, avant le transfert, à l'exercice des compétences en cause.

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

ARTICLE 2

Affectation aux départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements de la compensation financière des départements au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Dans le cadre de son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur général a eu l'occasion de rappeler en détail le régime de la compensation financière dont bénéficient actuellement les départements, au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales¹. Il est renvoyé à ce rapport².

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES AJUSTEMENTS DES FRACTIONS DE TIPP TRANSFÉRÉE AU TITRE DE LA COMPENSATION DUE EN 2008

Le **I** du présent article procède à l'**ajustement**, devenu « traditionnel » en loi de finances rectificative, **du montant de la compensation des transferts de compétences organisés par la loi du 13 août 2004. Il modifie ainsi la fraction de taux de TIPP³ attribuée aux départements**, qui est portée à 0,461 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb, contre 0,456 euro en loi de finances initiale et à 0,327 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C, contre 0,323 euro en loi de finances initiale. Ces fractions sont ajustées de manière à produire la compensation due aux départements en 2008.

¹ Loi n° 2004-809.

² Rapport n° 99 (2007-2008), tome II, fascicule 1, volume 1 : commentaire de l'article 16.

³ Pour rappel, l'article 38 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a permis la compensation des transferts de compétences réalisés par la loi précitée du 13 août 2004 par un transfert de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), ces transferts étant antérieurement financés par la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA). Cette extension visait à satisfaire les obligations de compensations des transferts de compétence prévues par la loi du 13 août 2004.

Le pourcentage de cette fraction qui revient à chaque département, au prorata de son droit à compensation, est fixé par le **IV** du présent article, dans la colonne A du tableau qui y figure.

Les ajustements proposés par le présent article prennent en compte :

- d'une part, la compensation du transfert, au 1^{er} janvier 2008, des **agents techniciens, ouvriers et de services (TOS) du ministère de l'éducation nationale**, l'ajustement s'élevant à **1,4 million d'euros** ;

- d'autre part, la compensation du transfert des **agents des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche** qui concourent à l'exercice des compétences dans le domaine de l'aménagement, soit **660.000 euros**.

Le droit à compensation au titre de 2008 se trouve ainsi **majoré de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale** pour 2008.

B. DES PRÉLÈVEMENTS SUR LA TIPP REVENANT À L'ETAT, AU TITRE DE COMPENSATIONS PONCTUELLES

1. La rectification du droit à compensation de trois départements

Les 1^o et 2^o du **II** du présent article opèrent une **rectification à la hausse** du droit à compensation de trois départements. Ces rectifications sont ponctuelles et **correspondent à des compensations non pérennes**.

En premier lieu, le droit à compensation **pour 2006 et 2007** du département de **la Nièvre** est majoré de près de **150.000 euros**, dans le cadre de la suppression des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI) et du versement direct aux collectivités gestionnaires de la participation des familles aux **dépenses d'internat**. **Cette majoration résulte d'une erreur ponctuelle** dans le calcul des conséquences budgétaires de la mesure de suppression des FARPI pour ce département pour les deux années concernées.

En second lieu, les droits à compensation des départements de **l'Allier et du Tarn-et-Garonne** sont majorés respectivement de **1.508 euros et de 1.859 euros** au titre de l'indemnisation des jours acquis sur le compte épargne temps jour par les agents des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche qui concourent à l'exercice des compétences dans le domaine de **l'aménagement foncier**. Il s'agit de **l'abondement par l'Etat des sommes correspondant aux jours mis sur compte épargne temps par les agents antérieurement à leur transfert** aux départements au début de l'année 2008.

Ces ajustements étant ponctuels, ils n'influent pas sur les fractions pérennes de TIPP affectées aux départements mais **sont prélevés sur la part de produit de la TIPP revenant à l'Etat en 2008**.

2. La compensation due au titre de la formation des assistants maternels

Le 3° du II du présent article compense aux départements, par l'attribution d'une part du produit de TIPP revenant à l'Etat, **l'augmentation des charges liées à l'allongement de la durée de formation initiale obligatoire des assistants maternels et à l'instauration d'une formation d'initiation aux gestes de secourismes** prévus en application de l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles. Cette mesure est consécutive à la mise en œuvre du **décret du 20 avril 2006**¹, qui a renforcé cette formation en allongeant la formation initiale (portée de 60 heures à 120 heures) et en imposant une formation annuelle de secourisme, alourdissant en conséquence la charge supportée par les départements.

Le transfert aux départements de ces charges était intervenu au 1^{er} janvier 2007. Toutefois, le montant définitif de la compensation n'avait pu être fixé au cours de l'année 2007. Par conséquent, l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2007² avait procédé à un abondement ponctuel de cette compensation au titre de l'année 2007, de plus de 17,1 millions d'euros. Le montant définitif de la compensation a été fixé en 2008 à **21 millions d'euros**. L'article 16 du projet de loi de finances pour 2009³ a fixé à ce même niveau la fraction de TIPP revenant au département au titre de ce transfert pour l'année 2009.

Le présent article, d'une part, régularise le montant prévisionnel fixé par la loi de finances rectificative pour 2007, à hauteur de 3,9 millions d'euros et, d'autre part, prévoit la compensation intégrale, pour l'année 2008, à hauteur de 21 millions d'euros. **La compensation totale fixée par le présent article au titre de la régularisation pour l'année 2007 et de la compensation pour l'année 2008 dues au titre de la formation des assistants maternels s'élève ainsi à 24,95 millions d'euros.**

Compensation pour la formation des assistants maternels

(en euros)

Droit à compensation fixé en lfr 2007 pour l'année 2007	Ajustement en lfr 2008 du droit à compensation pour l'année 2007	Droit à compensation fixé en lfr 2008 pour l'année 2008	Total du droit à compensation fixé en lfr 2008
17.123.106	3.914.443	21.037.549	24.951.992

Source : direction générale des collectivités locales

¹ Décret n° 2006-464 du 20 avril 2006 relatif à la formation des assistants maternels.

² Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

³ Voir rapport n° 99 (2007-2008), tome II, fascicule 1, volume 1.

Au total, les ajustements ponctuels résultant des 1^o, 2^o et 3^o du II conduisent au **prélèvement de 25,1 millions d'euros sur les recettes de TIPP de l'Etat**, répartis entre les départements conformément aux montants figurant dans la colonne B du tableau du IV du présent article.

C. L'ACTUALISATION DE LA GARANTIE CONSTITUTIONNELLE

Suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, le II de l'article 119 de la loi précitée du 13 août 2004 dispose que « *si les recettes provenant des impositions attribuées [au titre de la compensation financière des transferts de compétences] diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert* ».

La mise en œuvre de cette garantie est prévue par le III de l'article 52 de la loi précitée du 13 août 2004, qui dispose que « *si le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance attribué pour une année donnée à un département [...] représente un montant inférieur à son droit à compensation [...] la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe* ».

L'article 38 de la loi de finances initiale pour 2008¹ a pris acte des difficultés à financer les transferts de compétences par des ressources de TSCA et a donc **prévu d'inclure la TIPP dans les transferts de fiscalité à même de compenser les transferts de compétences** prévus par la loi précitée du 13 août 2004.

Par mesure de coordination, le III du présent article propose donc de modifier les modalités d'application de la garantie constitutionnelle, prévues par l'article 52 précité, pour y **inclure la possibilité d'un ajustement de la compensation par une part du produit de TIPP revenant à l'Etat**, et non plus seulement par une part de TSCA complémentaire.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable de sa commission des finances**, un **amendement du gouvernement** qui, outre des ajustements rédactionnels, **majoré de 54,2 millions d'euros** le produit de TIPP affecté aux départements en compensation des transferts de compétences.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

Ce montant résulte, d'une part, d'**ajustements pérennes** au titre des transferts de compétence résultant de la loi précitée du 13 août 2004, à **hauteur de 30,4 millions d'euros**, et, d'autre part, d'**ajustements ponctuels** au bénéfice des départements, à **hauteur de 23,8 millions d'euros**.

A. LES AJUSTEMENTS PÉRENNES

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, l'ajustement pérenne de 30,4 millions d'euros **résulte de données définitives qui n'étaient pas disponibles au moment de l'élaboration de la loi de finances rectificative pour 2008**. Il tient compte :

- d'une part, d'une **majoration** de la compensation de **31,7 millions d'euros**, résultant principalement des **transferts de personnels du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** dans les domaines des routes, du fonds de solidarité pour le logement et des voies d'eau. Cet ajustement correspond principalement à la compensation des postes devenus vacants entre le 1^{er} septembre 2007 et le 31 décembre 2007 ainsi que des postes devenus vacants au cours de l'année 2008 ;

- d'autre part, d'une **minoration** de la compensation financière au titre du **transfert des personnels du ministère de l'éducation nationale, à hauteur de 1,3 million d'euros**. Cette diminution corrige une erreur de double imputation, ces montants étant déjà intégrés dans le projet de loi de finances pour 2009, ils n'ont à être inscrits en projet de loi de finances rectificatives pour 2008 qu'au titre des mesures ponctuelles.

Ces ajustements pérennes sont financés par une **majoration des fractions de TIPP affectées aux départements**.

B. LES AJUSTEMENTS PONCTUELS

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur général, la **majoration ponctuelle, à hauteur de 23,8 millions d'euros** de la compensation des transferts de compétences aux départements résulte essentiellement de trois ajustements différents :

- la compensation due aux départements en 2008 au titre du **transfert des postes devenus vacants en 2007** concernant des agents titulaires et non titulaires de droit public qui participent à l'exercice des compétences transférées dans le **domaine des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local**, à hauteur de **4,8 millions d'euros** ;

- l'ajustement de la provision inscrite en loi de finances pour 2008 pour la compensation au titre d'une part, des postes d'**agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) et de gestionnaires de TOS** du ministère de l'éducation nationale **devenus vacants en 2007** et d'autre part, **du transfert**

au 1^{er} janvier 2008 des agents TOS et des gestionnaires de TOS, à hauteur de 18,2 millions d'euros ;

- enfin, la compensation due en 2008 au titre des **emplois devenus vacants avant le transfert** des services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales qui participent à l'exercice des compétences transférées aux départements au titre du **revenu minimum d'insertion et du fonds de solidarité logement, à hauteur de 800.000 euros.**

La répartition des montants de ces divers ajustements entre les départements fait l'objet de trois colonnes supplémentaires ajoutées au tableau figurant au **IV** du présent article. Ils sont financés, comme les ajustements ponctuels initialement prévus par le présent article, par des **prélèvements sur les recettes de TIPP de l'Etat.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise essentiellement à ajuster la compensation due aux départements, au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi, précitée, du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. **Il y a lieu d'approuver ces mesures** : elles mettent en œuvre l'exigence d'une **compensation intégrale des transferts** pratiqués au bénéfice de ces collectivités, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, *« 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 »*.

Par ailleurs, votre rapporteur général rappelle que **l'ensemble de ces montants fait l'objet d'une évaluation par la commission consultative d'évaluation des charges**, qui s'assure que les montants versés en compensations correspondent effectivement aux charges nouvelles supportées par les départements.

Enfin, **l'extension de la possibilité de mettre en œuvre la garantie constitutionnelle de juste compensation à travers l'attribution d'une part du produit de la TIPP**, et non plus seulement de TSCA, **est une mesure de coordination justifiée** puisque, depuis la loi de finances, précitée, pour 2008, la compensation des départements associe au versement de TSCA un complément de TIPP.

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

ARTICLE 3

Affectation du produit des amendes de police

Commentaire : le présent article affecte une partie des fonds prélevés sur les recettes des amendes forfaitaires de police au titre de l'année 2008 à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) afin de financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance dans les conditions définies à l'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

Le produit des amendes forfaitaires de la police de circulation fait l'objet, conformément à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, d'un **prélèvement sur recettes au profit des communes**, et est **réparti chaque année par le comité des finances locales (CFL)**.

Selon la pratique, la répartition du produit des amendes pour une année n s'effectue en deux temps :

- le montant prévisionnel du produit des amendes pour l'année n est inscrit en loi de finances initiale pour l'année n et réparti par le CFL au début de l'année n + 1 ;

- la régularisation du montant des amendes réellement constaté lors de l'année n est inscrite dans la loi de finances rectificative pour l'année n + 1 et répartie par le CFL au début de l'année n + 2.

Pour 2007, le montant des amendes forfaitaires inscrit en loi de finances s'élevait à 680 millions d'euros, le montant encaissé s'est élevé à 573 millions d'euros et 474 millions d'euros ont été répartis par le comité des finances locales.

Pour 2008, un montant de 680 millions d'euros a été inscrit sur la ligne 2312 de l'état A annexé.

Compte tenu des reports des soldes antérieurs et des mesures nouvelles prévues par le présent projet de loi de finances¹, le **montant à répartir par le comité des finances locales** devrait atteindre au titre de 2008, environ **658 millions d'euros** dont 628 millions d'euros pour les communes et 30 millions d'euros pour les départements.

¹ Le détail des mouvements est retracé dans le rapport de l'Assemblée nationale n°1297.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **affecter une partie des fonds prélevés sur les recettes des amendes forfaitaires de police** au titre de l'année 2008, à hauteur de **60 millions d'euros**, à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) afin de financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance dans les conditions définies à l'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire au **financement du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance**.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a créé au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances un **fonds interministériel pour la prévention de la délinquance**, destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance définis à l'article L. 2215-2 du code général des collectivités territoriales et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville définie au dernier alinéa de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles.

Ce fonds reçoit la part des crédits délégués par l'Etat à cette agence, destinée à financer des actions de prévention de la délinquance, ainsi qu'un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, prévu à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, déterminé en loi de finances.

Les actions éligibles au FIPD portent notamment sur la **vidéoprotection sur la voie publique** et le raccordement des centres de supervision urbaine aux services de police ou de gendarmerie, en référence au plan national de développement de la vidéo-protection. Toutefois, dans ce cas, il est précisé que la participation de l'Etat aux **frais d'installation ou d'extension des systèmes de vidéo-protection** (dépenses d'investissement) ne peut excéder un taux de 50 % sauf exception justifiée par les circonstances locales et que seuls les équipements de vidéoprotection donnant **sur la voie publique et ses abords** peuvent être financés.

A deux reprises depuis sa création, le FIPD a bénéficié pour son financement d'un prélèvement sur les recettes des amendes forfaitaires de police.

La loi de finances rectificative pour 2006 a attribué au FIPD 50 millions d'euros tout en précisant explicitement que cette affectation revêtait un caractère exceptionnel et ne valait que pour une seule année. Ce sont donc les collectivités territoriales qui ont supporté *in fine*, sur le produit des amendes réparti au titre de 2007, l'affectation de 50 millions d'euros au FIPD.

La loi de finances rectificative pour 2007 a décidé d'affecter au FIPD 35 millions d'euros, prélevés sur le montant des recettes des amendes au titre de l'année 2007, mais pris en charge par le budget de l'Etat. En effet, l'article 3 de ladite loi de finances dispose explicitement de ne pas retenir le

montant de l'affectation au FIPD pour une éventuelle rectification ultérieure du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, une fois connu le produit définitif.

III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article modifié par **deux amendements du gouvernement**.

Le premier amendement vise à **modifier le montant du prélèvement** effectué sur les amendes forfaitaires de la police de la circulation **ainsi que son affectation**.

Il augmente tout d'abord le montant du prélèvement de 60 millions d'euros à **85 millions d'euros**.

Il affecte ensuite ce prélèvement à deux politiques publiques :

- 35 millions d'euros sont affectés au financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Cette dotation correspondrait à la partie des dépenses, engagée sur une base pluriannuelle, qui ne peut être remise en cause ;

- 50 millions d'euros sont affectés au solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement pour 2009.

Cet amendement constituait une **réponse à l'amendement déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale** qui avait pour objet d'affecter le prélèvement de 60 millions d'euros au solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement qui sera mis en répartition en 2009.

Le rapporteur général du budget de la commission des finances, notre collègue député Gilles Carrez, avait rappelé à cet égard que l'Assemblée nationale avait insisté, en 2006, pour que le financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance ne soit pas supporté par les collectivités territoriales, ce Fonds, servant à financer une politique publique nationale, et étant réparti par les préfets en fonction d'orientations décidées par le gouvernement.

Le second amendement prévoit **la mise en réserve d'un montant de 50 millions d'euros** du produit des amendes encaissées au titre de 2008, et qui doit être mis en répartition en 2009, pour abonder les compensations d'exonérations de fiscalité locale de 2009. Cette mise en réserve correspond à **l'engagement pris par le gouvernement** lors du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2009 **au Sénat**, à la demande de votre commission des finances.

Au total, **le montant à répartir au titre de 2008 par le comité des finances locales serait donc réduit de 85 millions d'euros et s'établirait à 573 millions d'euros.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte du fait que le gouvernement tire les conséquences des **engagements pris devant le Sénat** et se félicite de la **mise en réserve de 50 millions d'euros**, dont l'initiative revient à votre commission des finances, et qui permettra de **ramener le taux d'évolution des variables d'ajustement des concours de l'Etat aux collectivités territoriales de - 17,1 % à - 14,5 % en 2009.**

S'agissant du **montant du prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires et de son affectation**, le texte adopté par l'Assemblée nationale appelle plusieurs observations :

- **il confirme, par la pratique, l'affectation d'une fraction du produit des amendes** de police à l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, opérateur de l'Etat, pour le financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance dont elle assure la gestion. Cette affectation, non définitive, mais trois fois renouvelée, n'est pas conforme aux principes budgétaires de la LOLF et favorise l'« agencisation » ;

- **il fait peser sur les collectivités territoriales le poids du financement du FIPD en minorant leurs recettes.** Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne garantit pas, comme celui de la loi de finances rectificative pour 2007, que le coût de la mesure sera neutralisé pour les collectivités ;

- le prélèvement supplémentaire de 50 millions d'euros, affectés au solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement pour 2009, devrait toutefois **permettre au comité des finances locales de retrouver une marge de manœuvre au bénéfice des dotations de péréquation**, dans la répartition de la DGF pour 2009. Mais il s'imputera sur l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, au sein de « l'enveloppe fermée » qui rassemble les dotations et les prélèvements sur recettes.

Enfin, votre rapporteur général demande que des **justifications précises soient apportées sur la situation financière du FIPD** et ses besoins prévisionnels, qui permettraient de justifier le principe du prélèvement et son montant.

Dans cette attente, votre commission vous propose un amendement réservant la totalité du prélèvement de 85 millions d'euros au profit de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement pour 2009.

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

ARTICLE 4

Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)

Commentaire : le présent article vise à tirer rétroactivement les conséquences de l'évolution du régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, qui soustrait à cette taxe les subventions des régions à la SNCF dans le cadre de la compétence « SRV ». A cet effet, il procède en faveur de la SNCF à un remboursement de TVA correspondant aux contributions des régions entre 2002 et 2008, et met à la charge de l'entreprise un remboursement à due concurrence aux régions, dont la dotation globale de décentralisation est minorée en conséquence.

I. L'INCIDENCE DE L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AU REGARD DE LA TVA SUR LES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « SRV »

A. L'ORGANISATION DE LA DÉCENTRALISATION DES SRV

La politique des transports est en partie décentralisée depuis 1982. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « SRU », a participé de cette décentralisation, en confiant aux **régions**, à compter du **1^{er} janvier 2002**, l'organisation et le financement, d'une part, des transports urbains d'intérêt régional et, d'autre part, des **transports ferroviaires d'intérêt régional**, qui font l'objet du présent article.

1. La répartition des compétences dans le domaine du transport ferroviaire

L'Etat a conservé la responsabilité des **services d'intérêt national** (trains rapides nationaux et TGV) et des **services internationaux**. D'une manière générale, il définit la consistance du réseau, donne son approbation pour les grandes opérations d'aménagement et participe au financement des projets régionaux, fixe les règles de sécurité et garantit le respect des procédures de conduite.

Aux **régions** revient la charge de définir le contenu du **service de transport régional de voyageurs**, notamment les dessertes (arrêts en gare, grilles-horaires), la tarification et la qualité du service, ainsi que l'information de l'utilisateur. Autorités organisatrices de transports, elles contribuent au financement du développement du réseau dans le cadre de conventions de gestion obligatoirement conclues avec **la SNCF**.

Cette dernière se concentre sur son activité de **transporteur** ferroviaire. Toutefois, elle est également maître d'œuvre, quant à la **gestion** et l'**entretien** du réseau ferré, pour le compte de **RFF**, propriétaire et maître d'ouvrage de ce réseau, dont il définit les objectifs de fonctionnement, d'aménagement et d'entretien.

2. Les relations financières entre les acteurs du transport ferroviaire

La loi SRU a instauré un schéma tripartite de relations financières, entre l'Etat, les régions et la SNCF, dont un décret¹ a précisé les modalités.

D'une part, le **droit à compensation des régions, par l'Etat**, au titre de la compétence « SRV », déterminé conformément aux principes généraux de la compensation financière des compétences décentralisées², est pris en compte dans la **dotation générale de décentralisation (DGD)** attribuée aux régions. Pour chaque région, cette compensation est constituée de trois éléments :

- 1° le montant de la **contribution de la région pour l'exploitation des SRV**, soit la somme nécessaire pour assurer l'équilibre du compte attesté de la SNCF relatif aux SRV de cette région, à l'exclusion des charges non récurrentes et de la contribution propre de la région ;

- 2° le montant de la **dotation nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux SRV**, calculé au trentième de la valeur de renouvellement du parc de matériel telle que définie par le décret précité du 27 novembre 2001 ;

- 3° le montant de la **dotation pour la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat**, soit le montant de la contribution correspondante qui figure en recettes, pour l'exercice 2001, au compte de la SNCF relatif aux SRV de la région.

D'autre part, les relations financières entre les régions et la SNCF sont précisées dans le cadre des conventions de gestion précitées. Jusqu'à présent, ces conventions prévoient que la contribution pour l'exploitation des SRV, la dotation nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté à ces services et la dotation pour la compensation des tarifs sociaux sont assujetties à **la TVA**, au taux réduit de 5,5 %, et **calculées toutes taxes comprises**. En conséquence, **la compensation de l'Etat aux régions**, au titre de

¹ Décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétence en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

² En application de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant, par l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées : elles sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées, et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

la compétence « SRV », **inclut le montant de la TVA versé à la SNCF**, calculé à la date du transfert de la compétence.

Il convient enfin de préciser que la SNCF est tenue de reverser à l'Etat la TVA qu'elle a collectée en sa qualité d'exploitant des SRV.

B. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AU REGARD DE LA TVA

1. Une jurisprudence communautaire

Par deux arrêts rendus, respectivement, en novembre 2001 et en juillet 2004¹, la **Cour de justice des communautés européennes (CJCE)** a précisé son interprétation de la **notion de « subvention directement liée au prix »** au sens de la sixième directive « TVA »². Selon cette jurisprudence, la notion précitée recouvre exclusivement les subventions qui constituent la contrepartie totale ou partielle d'une opération de livraison de biens ou de prestation de services et qui sont versées par un tiers au vendeur ou au prestataire. **Seules ces subventions sont imposables à la TVA.**

2. La mise en œuvre par la doctrine fiscale nationale

La doctrine fiscale française³ a précisé les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire précitée. En particulier, elle considère que **les subventions dont le versement ne présente pas un lien direct et immédiat avec le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services ne sont pas assujetties à la TVA**, même si, au plan économique, elles participent indirectement à la formation du prix. Il en est ainsi, notamment :

- des subventions de fonctionnement, destinées à couvrir exclusivement une partie des frais d'exploitation ;

- des subventions d'équilibre, versées afin de compenser *a posteriori* un déficit ;

- des subventions dont le montant est déterminé, globalement, compte tenu des coûts d'exploitation ;

- des subventions qui n'ont pas pour objet d'abaisser le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services en dessous du prix de marché.

¹ CJCE, 22 novembre 2001, aff. C-184/00, Office des produits Wallons ASBL c/Etat Belge ; 15 juillet 2004, aff. C-381/01, Commission européenne c/République italienne.

² Sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme.

³ Instruction du 16 juin 2006 n° 3 A-7-06.

A ce titre, **les contributions des régions aux SRV exploités par la SNCF, désormais, ne sont plus soumises à la TVA.**

C. LES CONSÉQUENCES TIRÉES POUR L'AVENIR PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2009

L'article 68 du PLF pour 2009, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »¹, **a tiré les conséquences, pour l'avenir, de l'évolution du régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA.** En effet, afin de tenir compte du « désassujettissement » à cette taxe des subventions des régions à la SNCF dans le cadre de la compétence « SRV », cet article prévoit **que la compensation versée par l'Etat aux régions, au titre de cette compétence, soit calculée hors TVA.**

En application de ce principe, le même article procède à une **révision, à compter du 1^{er} janvier 2009, de la DGD des régions, en la minorant à hauteur de 82,75 millions d'euros.** Ce montant correspond à la TVA jusqu'à présent acquittée, chaque année, sur les contributions versées par l'ensemble des régions au titre des SRV, au niveau de leur droit à compensation en la matière.

Cette opération, pour les régions, reste neutre : en synthèse, l'Etat ne compensera plus ce que les régions elles-mêmes n'acquitteront plus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LES CONSÉQUENCES RÉTROACTIVES DU CHANGEMENT DE RÉGIME

Le présent article constitue le corollaire de l'article 68, précité, du PLF pour 2009 : il tend à tirer les conséquences, pour le passé, de l'évolution du régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, qui a pour effet de soustraire à cette taxe les subventions des régions pratiquées au bénéfice de la SNCF au titre de la compétence « SRV ». En effet, dans ce nouveau contexte, les régions se trouvent aujourd'hui fondées à réclamer le remboursement de la TVA versée, avec les subventions pour les SRV, indûment depuis 2002, année de mise en œuvre de la décentralisation des transports ferroviaires d'intérêt régional.

A cet égard, le présent article comporte deux volets, le premier étant de nature fiscale et le second de nature budgétaire, qui en pratique correspondront à une **mise en œuvre en trois temps.**

¹ Cf. le rapport du rapporteur spécial, notre collègue Pierre Jarlier, n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 24.

A. LE VOLET FISCAL DU DISPOSITIF

1. Le remboursement de TVA à la SNCF par l'Etat

D'abord, l'Etat procédera **rétroactivement aux dégrèvements de TVA nécessaires en faveur de la SNCF**. La *première phrase* du I du présent article prévoit ainsi le remboursement par l'Etat, à la SNCF, d'un montant de **594,1 millions d'euros**, qui correspond à la **TVA collectée par l'entreprise sur les contributions d'exploitation des SRV** que lui ont versées les régions sur la période 2002-2008.

2. Le remboursement à due concurrence des régions par la SNCF

Ensuite, **la SNCF reversera le montant du remboursement précité aux régions**. Tel est l'objet de la *seconde phrase* du I du présent article. La répartition de ce reversement entre les régions sera **fonction des cotisations de TVA versées par chacune** à la SNCF, entre 2002 et 2008, en même temps que leurs subventions pour les SRV.

B. LE VOLET BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF : UNE REPRISE DE L'ETAT SUR LA DGD DES RÉGIONS

Enfin, conformément au II du présent article, **la DGD des régions sera réduite** par l'Etat, pour tenir compte de la **moindre charge** qu'entraîne *ipso facto*, pour elles, le remboursement de la TVA indûment perçue par la SNCF à l'occasion des subventions pour les SRV. Il est précisé que, si l'intégralité de la récupération ne pouvait être intégralement effectuée dès 2008, une minoration serait opérée, à due concurrence du montant restant à reprendre, sur la DGF répartie en 2009.

Cependant, cette réfaction sera exercée à hauteur de **508,1 millions d'euros seulement**, soit **86 millions d'euros** de moins que le remboursement de TVA dont les régions auront bénéficié en provenance de la SNCF, et qui **leur resteront acquis**. Cette situation s'explique par le fait que la reprise de DGD prévue par le présent article est **calculée à partir de la TVA acquittée au niveau du droit à compensation des régions au titre de leur compétence « SRV »** (soit 363 millions d'euros par an) – **alors que les régions**, durant la période considérée (2002-2008), en développant l'activité des SRV, **ont engagé un montant de dépenses plus important que cette compensation** et, par conséquent, ont versé davantage de TVA à la SNCF.

Le III du présent article précise que **la réduction de DGD ne pourra intervenir « qu'après » qu'il aura été procédé aux versements à la SNCF**, par l'Etat, du remboursement de TVA requis **et aux régions**, par la SNCF, des sommes en cause. D'après les indications fournies par la direction du budget,

cette double opération préalable a d'ores et déjà été réalisée, dans le courant du mois de novembre 2008.

**Reversements par la SNCF et reprises de DGD aux régions
en application du présent article**

(en euros)

Régions	Reversements SNCF	Reprises de DGD
ALSACE	32.645.007	28.166.663
AQUITAINE	28.487.039	26.151.009
AUVERGNE	22.856.383	21.745.667
BOURGOGNE	30.399.850	27.790.837
BRETAGNE	22.415.387	18.241.256
CENTRE	29.711.857	25.417.050
CHAMPAGNE-ARDENNE	20.509.183	18.843.266
FRANCHE-COMTÉ	18.037.278	16.788.191
LANGUEDOC-ROUSSILLON	25.658.022	24.040.078
LIMOUSIN	16.834.182	16.904.245
LORRAINE	31.976.753	27.925.256
MIDI-PYRÉNÉES	30.651.859	24.162.702
NORD-PAS-DE-CALAIS	47.866.274	30.885.515
BASSE-NORMANDIE	11.876.934	9.750.391
HAUTE-NORMANDIE	13.003.825	11.167.165
PAYS DE LOIRE	25.839.115	20.257.585
PICARDIE	30.353.908	29.688.928
POITOU-CHARENTES	11.370.475	10.614.753
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	46.133.126	38.887.017
RHÔNE-ALPES	97.434.472	80.710.571
TOTAL	594.060.929	508.138.143

Source : direction du budget

III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF ÉPARGNANT DES CONTENTIEUX À L'ÉTAT ET PROFITABLE AUX RÉGIONS

Le présent article, de manière symétrique par rapport aux dispositions pour l'avenir de l'article 68 du PLF pour 2009, tire de façon rétroactive les conséquences, sur le plan de la compensation financière de la compétence « SRV », de l'évolution de la jurisprudence communautaire relative au régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, telle qu'elle a été traduite par la doctrine fiscale nationale. Dès lors que les contributions des régions, dans ce cadre, auraient dû être exonérées de TVA, il

est légitime d'organiser le triple mouvement financier auquel il est ici procédé : remboursement de la SNCF par l'Etat, à raison d'une TVA indûment perçue ; remboursement des régions par la SNCF, eu égard à la collecte induite de cette TVA ; reprise sur la DGD des régions, à proportion de la TVA indûment acquittée par elles au niveau de leur droit à compensation en la matière.

Ce dispositif **visé à éviter la multiplication de contentieux Etat/régions**, auxquels le changement de régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, rapporté à l'exercice de la compétence « SRV », n'aurait sans doute pas manqué de donner lieu, les régions se trouvant fondées à réclamer le remboursement des cotisations de TVA ainsi versées, depuis la décentralisation des transports ferroviaires d'intérêt régional intervenue en 2002.

Compte tenu d'un niveau de dépenses en faveur des SRV supérieur à celui de la compensation reçue par les régions à ce titre, comme il a été exposé ci-dessus, cette mesure **représente pour l'Etat un coût net, et pour les régions un gain net, de 86 millions d'euros.**

B. UN DISPOSITIF DONT LA MISE EN PLACE AURAIT PU ÊTRE ANTICIPÉE

Alors que l'évolution de la jurisprudence communautaire relative au régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA a été consacrée en 2004, et que l'instruction fiscale nationale qui en a pris acte remonte à juin 2006, **voire rapporteur général regrette que le dispositif proposé par le présent article n'intervienne qu'au stade du projet de loi de finances rectificative pour 2008, soit bien après que les DGD régionales qui doivent faire l'objet de la réfaction prévue ont été réparties.** A cet égard, il aurait été plus opportun que ces mesures figurent en loi de finances initiale.

Une meilleure anticipation administrative aurait ainsi pu offrir davantage de prévisibilité budgétaire à la SNCF comme aux régions.

C. UN DISPOSITIF INAPPLICABLE À LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Comme les débats du Sénat sur l'article 68 précité du PLF pour 2009 l'ont fait apparaître¹, le dispositif proposé n'est pas applicable à la région Ile-de-France, dont la compétence « transports » est prise en charge par le STIF (Syndicat des transports publics d'Ile-de-France).

Cette inapplicabilité est justifiée par les spécificités de la situation francilienne. En effet, à la différence de ce qu'on observe dans les autres régions, le STIF est l'unique autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, ce qui recouvre à la fois le transport ferroviaire, le transport routier interurbain et périurbain, ainsi que le transport collectif urbain. Cette diversité

¹ Cf. la séance du 5 décembre 2008.

des modes de transport pris en charge se traduit par la diversité des entreprises bénéficiant de subventions du STIF : outre la SNCF, la RATP et plus de 80 entreprises assurent des services de transport relevant de la compétence du STIF. De plus, le mode de financement du STIF diffère de celui des SRV transférés aux régions car il bénéficie, d'une part, d'une ressource fiscale affectée (le versement transport) et, d'autre part, de contributions de ses différents membres (la région Ile-de-France, la Ville de Paris, les conseils généraux d'Ile-de-France), attributaires de compensations de l'Etat depuis la décentralisation intervenue le 1^{er} juillet 2005.

La complexité de cette situation implique une analyse spécifique, pour la région Ile-de-France, des incidences du « désassujettissement » à la TVA des subventions d'exploitation régionales. **Le sujet est actuellement à l'étude par le gouvernement**, auquel il reviendra de proposer les dispositions nécessaires.

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

ARTICLE 5

Modification des formules de régularisation en cours d'exercice de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)

Commentaire : le présent article propose de modifier le mode de régularisation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) ainsi que les règles d'utilisation du reliquat éventuel de DSI.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MÉCANISME DE VERSEMENT DE LA DSI

La DSI a été créée par la loi de décentralisation du 2 mars 1982¹. Elle est régie par les articles L. 2334-26 à L. 2334-31 du code général des collectivités territoriales.

Elle vise à compenser aux communes la **charge obligatoire** que représente pour elles le **logement des instituteurs** ou, à défaut, le **versement d'une indemnité représentative**.

Le montant de la compensation versée aux communes, par l'Etat, est forfaitaire, c'est-à-dire fixé indépendamment de l'indemnité que les communes versent réellement aux instituteurs. L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales dispose que cette dotation est un prélèvement autonome sur les recettes de l'Etat et évolue au même rythme que la DGF².

L'article L. 2334-27 du code général des collectivités territoriales prévoit que **la DSI est divisée en deux parts** :

- **la première est attribuée directement aux communes** en fonction du **nombre de logements effectivement occupés** par des instituteurs ayant droits ;

- **la seconde est allouée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** qui verse, au nom de la commune, **directement à l'instituteur, l'indemnité représentative de logement lorsque celui-ci n'occupe pas effectivement un logement**.

Le comité des finances locales, conformément à l'article L. 2334-28 du code général des collectivités territoriales, répartit le montant de la DSI

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

² L'article 11 du projet de loi de finances pour l'année 2009 propose toutefois, pour l'année 2009, le gel du montant de la DSI. Par ailleurs, la suppression du mécanisme de régularisation de la DGF en fonction du taux d'inflation constaté, prévue par l'article 10 du projet de loi de finances pour l'année 2009, entraînera également sa suppression pour la DSI.

entre ces deux parts, en fonction du nombre d'instituteurs effectivement logés ou indemnisés.

En pratique, le CFL répartit le montant de la DSI en fonction de l'évolution qu'il souhaite fixer pour le montant unitaire de la dotation, c'est-à-dire pour le versement de DSI à chaque instituteur. A titre d'exemple, dans sa délibération du 28 octobre 2008, le CFL a souhaité une augmentation de 3 % du montant unitaire de la DSI entre les années 2007 et 2008.

B. UNE RÉGULARISATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA CRÉATION DU CORPS DES PROFESSEURS DES ÉCOLES

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989¹ a créé le corps de professeurs des écoles, corps de catégorie A de la fonction publique alors que le corps des instituteurs est un corps de catégorie B. **Les instituteurs ont la faculté de devenir professeurs des écoles**, sous réserve d'un concours interne ou de promotions spécifiques.

Or, aucun droit au logement ou indemnité représentative de logement n'est liée au statut de professeur des écoles. Il en résulte que **les instituteurs qui optent pour le statut de professeur des écoles perdent le bénéfice de leur droit au logement ou de leur indemnité.**

On constate ainsi, depuis la création du corps de professeurs des écoles, une **diminution continue du nombre d'instituteurs.**

Les communes ne perçoivent par conséquent plus la DSI pour les instituteurs devenus professeurs des écoles. L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que la DSI « *est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles* ». Cette diminution correspond à une **mesure de périmètre** nécessaire. A défaut, la DSI étant indexée sur la DGF, le montant unitaire de la DSI progresserait de manière très importante.

Ainsi, pour une année n, **la loi de finances pour l'année n fixe le montant de la DSI en fonction du taux d'évolution de la DGF et en prenant en compte la diminution prévisionnelle du nombre d'instituteurs.**

A l'automne de l'année n, le CFL répartit la DSI pour l'année n, en fixant l'évolution du montant unitaire qu'il souhaite pour l'année n et en prenant en compte, le cas échéant, l'actualisation de la prévision d'évolution du nombre d'instituteurs.

La régularisation définitive par rapport au montant de la DSI fixé en loi de finances initiale pour l'année n intervient en loi de finances rectificative pour l'année n+1, en fonction de la diminution effective constatée du nombre d'instituteurs. Cette régularisation peut être positive

¹ Loi n° 89-486.

ou négative, en fonction de la surestimation ou de la sous-estimation, en loi de finances initiale pour l'année n, de la diminution du nombre d'instituteurs.

A titre d'exemple, la délibération du CFL du 28 octobre 2008 a constaté une **régularisation positive de la DSI pour l'année 2007 de 14,6 millions d'euros**. Cette régularisation positive résulte d'une surestimation de la diminution du nombre d'instituteurs en loi de finances initiale pour l'année 2007. Cette diminution ayant été moindre que prévu, le montant de la DSI fixé en loi de finances initiale pour 2007 doit être abondé à hauteur de **14,6 millions d'euros**.

C. LE « RELIQUAT » COMPTABLE DE DSI

1. La persistance d'un reliquat de DSI

Le montant global de la DSI d'une année n est ainsi égal au montant de la DSI de l'année n-1, auquel est retranché un montant correspondant à la diminution du nombre d'instituteurs.

Toutefois, il apparaît que **le montant de la DSI a été initialement surévalué par rapport aux besoins réels des communes**. Par conséquent, malgré les imputations successives résultant de la diminution du nombre d'instituteurs, le montant global de la DSI est régulièrement supérieur au montant affecté par le CFL aux communes. Cela produit chaque année un reliquat de DSI, qui s'observe :

- d'une part, sur le compte de tiers de l'Etat au titre de la DSI, qui sert au versement aux communes de la première part de la DSI ;

- d'autre part, dans les caisses du CNFPT, une partie des sommes qui lui sont allouées au titre de la deuxième part de la DSI n'étant pas effectivement versée.

A titre d'exemple, la délibération du CFL du 28 octobre 2008 a constaté l'existence d'un reliquat comptable de **5,492 millions d'euros**, au 31 décembre 2007, qui correspond au cumul des résultats constatés sur le compte du CNFPT et sur le compte de tiers « DSI Etat ».

2. L'utilisation du reliquat

L'article 61 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹ a donné une base juridique à l'utilisation de ce reliquat :

- d'une part, il a **autorisé le comité des finances locales à augmenter**, s'il le souhaite, **le montant de la DSI** mis en répartition pour l'année n, à hauteur de tout ou partie du reliquat constaté pour l'exercice n-1 ;

¹ Loi n° 2002-276.

- d'autre part, il a prévu que **le montant du reliquat de l'année n-1 qui ne viendrait pas abonder celui de la DSI de l'année n viendrait automatiquement s'ajouter au montant de la dotation d'aménagement** des communes pour l'année n+1, prévue à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

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 DSI.

Les reliquats ont ainsi permis d'abonder la DSI à hauteur de :

- 20,12 millions d'euros en 2000 ;
- 17,5 millions d'euros en 2001 ;
- 9,512 millions d'euros en 2004 ;
- 47,3 millions d'euros en 2007¹.

3. Des dispositions auxquelles il est fréquemment dérogé

Comme le notait votre rapporteur général dans son commentaire sur l'article 15 du projet de loi de finances pour 2008², **il est fréquemment dérogé à ces règles de droit commun.**

Ainsi, l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2004 a prévu d'utiliser le reliquat comptable de la DSI pour abonder en 2004 non pas la dotation d'aménagement, mais son solde, soit la DSU, la DSR, et la DNP.

De même, à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, l'article 127 de la loi de finances initiale pour 2007 a prévu un prélèvement de 9,34 millions d'euros sur la DSI de 2006 vers la dotation d'aménagement de 2007 (alors que, normalement, la dotation d'aménagement de 2007 n'aurait dû être abondée que du reliquat de 2005).

Une opération analogue aurait dû être effectuée par la loi de finances initiale pour 2005, mais votre commission des finances s'y est alors opposée. En effet, dans sa rédaction initiale, l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2005, qui effectuait la réforme générale des modalités de répartition de la DGF, prévoyait l'affectation du reliquat comptable de la DSI pour 2003 à la dotation d'aménagement de 2005. Cependant, le CFL, lors de son examen, le 26 octobre 2004, de la répartition de la DSI pour 2004, a constaté que, pour la première fois, le montant unitaire risquait d'être en diminution par rapport à celui de l'année précédente, à cause d'un montant insuffisant inscrit en loi de

¹ L'affectation intégrale du reliquat de la DSI de l'année 2006 au montant de la DSI pour l'année 2008 n'a toutefois pas résulté d'un choix du CFL mais de l'article 39 de la loi de finances pour 2008 qui a, en quelque sorte, « forcé la main » au CFL en prévoyant cette affectation intégrale.

² Rapport n° 91 (2007-2008), tome II, fascicule 1, volume 1.

finances initiale pour 2004. Aussi, à l'initiative de votre commission des finances, cette disposition a-t-elle été supprimée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE « REBASAGE » DE LA DSI

Le I du présent article propose une réécriture de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales afin de **modifier les modalités de prise en compte**, par la loi de finances initiale, **de l'évolution du nombre d'instituteurs**.

Il prévoit ainsi que la régularisation de la DSI s'opère, **non plus uniquement en fonction de la diminution du nombre d'instituteurs** constatée pour une année, mais « *en fonction, d'une part, de l'effectif réel des personnels du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la dotation spéciale et, d'autre part, du montant unitaire de cette dotation* ».

En substituant le critère du **nombre réel d'instituteurs** à celui du **nombre de personnels sortis du corps des instituteurs**, le présent article a pour objectif de « rebaser » la DSI au regard de l'effectif des instituteurs en fonction, et d'annuler ainsi sa constante surestimation. Cette annulation **devrait conduire à limiter le montant des reliquats** constatés au titre d'un exercice.

Par ailleurs, **le dispositif proposé ajoute au mécanisme de régularisation le fait que son calcul prend en compte le montant unitaire de DSI fixé par le CFL pour l'année**. Cet ajout a soulevé des inquiétudes à l'Assemblée nationale, auxquelles un amendement de la commission des finances, détaillé ci-après, a remédié.

B. LA MODIFICATION DE L'AFFECTATION DU RELIQUAT COMPTABLE

Par ailleurs, le présent article **revient sur les modalités d'affectation du reliquat comptable de la DSI**.

Ainsi, son I prévoit qu'**en cas de régularisation positive**, résultant d'une sous-estimation du nombre d'instituteurs en loi de finances initiale, **la régularisation de DSI sera « prioritairement financée par mobilisation du reliquat comptable net global constaté au terme de la répartition de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au titre de l'année considérée »**. Le reliquat sera donc prioritairement utilisé pour financer le montant de la DSI de l'année suivante.

Par ailleurs, le **II** du présent article supprime l'affectation automatique à la dotation d'aménagement de la part du reliquat qui ne serait pas utilisé pour abonder la DSI. **Ce ne sera donc plus le CFL qui décidera de la part du reliquat affecté au montant de la DSI.**

Enfin, le **III** du présent article dispose que ses **I** et **II** sont applicables à la régularisation opérée en 2008 de la dotation inscrite en loi de finances pour 2007.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EFFET PERVERS RÉSULTANT DU « REBASAGE » DE LA DSI

La rédaction initiale du présent article présentait un **effet pervers, dans le cas où la loi de finances initiale pour l'année n surestime de manière importante le taux de diminution du nombre d'instituteurs en année n.**

En effet, **le dispositif proposé implique que la régularisation, dont l'objectif est de remédier à la sous-évaluation initiale du nombre d'instituteurs, aura pour base le montant unitaire de la DSI tel que fixé par le CFL.** Or, ce montant unitaire peut s'avérer gelé, voire en diminution, dans le cas où le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale a été sous-estimé. Si la régularisation se fait sur la base de ce montant, elle ne pourra, par construction, **pas remédier à la sous-budgétisation initiale de la DSI.** Il en résulterait au contraire que **la régularisation entérinerait l'insuffisance de la dotation initiale et du montant forfaitaire versé par le CFL.**

Ainsi, si les estimations de diminution du nombre d'instituteurs sont régulièrement surévaluées en loi de finances initiales, **le montant unitaire de la DSI sera contraint de diminuer progressivement.**

B. L'ADOPTION D'UN AMENDEMENT DE LA COMMISSION DES FINANCES, SOUS AMENDÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'Assemblée nationale a adopté, **avis l'avis favorable du gouvernement, un amendement de sa commission des finances, sous-amendé par le gouvernement. Cet amendement ne revient pas sur la nouvelle utilisation du reliquat de DSI.** En revanche, **il modifie le mode de régularisation de la DSI,** afin de garantir que ce mécanisme n'entraîne pas une diminution progressive du montant unitaire de la DSI.

Le présent article ainsi modifié prévoit que la régularisation se fera en fonction « *du taux de variation entre l'effectif réel du corps des instituteurs recensé au 1^{er} octobre de l'année précédant celle au titre de laquelle la dotation a été répartie et celui de l'antépénultième année* ».

Ainsi rédigé, le présent article ne fait plus référence, pour la détermination du montant de la régularisation, au montant unitaire versé par le CFL. Il évite donc que la régularisation entérine, au lieu de le compenser, l'insuffisance éventuelle de la DSI fixée en loi de finances initiale.

Par ailleurs, **la nouvelle rédaction continue de faire référence à l'effectif réel des instituteurs. Ainsi, il permettra de fixer un montant de régularisation le plus proche possible des besoins constatés** et de remédier à la surestimation chronique du nombre d'instituteurs, du fait de sa surestimation initiale.

Enfin, l'amendement de l'Assemblée nationale ne modifie pas le dispositif de l'article qui prévoit que **la régularisation de DSI au titre d'une année sera prioritairement financée par le montant du reliquat de DSI** constaté au titre des années précédentes, ce qui garantit la bonne utilisation des reliquats de DSI.

C. L'APPLICATION DU PRÉSENT ARTICLE EN 2008

Le présent article s'appliquerait toujours dès la régularisation opérée en 2008 au titre de la DSI inscrite en loi de finances initiale pour 2007.

Il en résulte que :

- d'une part, que **le reliquat comptable constaté au 31 décembre 2007, à hauteur de 5,492 millions d'euros, sera prioritairement affecté à la DSI pour l'année 2008.** Conformément aux vœux exprimés dans la délibération du CFL du 28 octobre 2008, le montant unitaire de la DSI sera augmenté de 3 % par rapport à l'année 2007. Il en résulte un **prélèvement de 3,066 millions d'euros sur le reliquat comptable, afin de financer la hausse de la DSI ;**

- d'autre part, **le solde du reliquat comptable, non utilisé** pour abonder la DSI 2008, **restera inemployé**, à hauteur de 2,4 millions d'euros. Il pourra, le cas échéant, servir à financer la DSI pour l'année 2009 ;

- enfin, **le « rebasage » de la DSI sur le nombre réel d'instituteurs s'appliquera dès l'année 2008.** Le reliquat étant suffisamment important pour financer la hausse de DSI souhaitée par le CFL pour 2008, il en découle qu'**aucune régularisation de la DSI n'interviendra en 2008**, puisqu'elle n'est pas rendue nécessaire par le montant unitaire de la DSI souhaité par le CFL.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA MODIFICATION DES RÈGLES D'UTILISATION DU RELIQUAT COMPTABLE

1. Une contradiction avec la position exprimée par le comité des finances locales

Bien que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale revienne sur la modification du mode de régularisation de la DSI, **le dispositif proposé par le présent article reste en contradiction avec la délibération du comité des finances locales du 28 octobre 2008.**

En effet, dans cette délibération, le comité des finances locales proposait d'affecter le reliquat de DSI, qui s'élevait à **11,2 millions d'euros**, à la dotation forfaitaire pour l'année 2009, souhaitant qu'un amendement gouvernemental ou parlementaire au projet de loi de finances mette en œuvre cette affectation.

Or, du fait de l'application, dès 2008, des dispositions du présent article, le reliquat, d'une part, sera d'un montant moindre, à hauteur de **2,4 millions d'euros** et, d'autre part, ne pourra plus être utilisé à d'autres fins que le financement de la DSI de l'année suivante. Il en résulte que le CFL n'a plus le pouvoir d'affecter des reliquats de DSI à la DGF et que **sa proposition d'affecter 11,2 millions d'euros, prélevés sur le reliquat de la DSI, au bénéfice de la dotation forfaitaire de l'année 2009, ne pourra être mise en œuvre.**

2. Une modification justifiée

Votre commission des finances n'est, par principe, pas favorable à ce qu'une dotation spécifique régulièrement surévaluée et sous-consommée serve à abonder d'autres dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Or, votre rapporteur général constate :

- d'une part, que la loi précitée du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a institutionnalisé l'affectation des reliquats de DSI de l'année n-1 à la dotation d'aménagement de l'année n+1 ;

- d'autre part, que par dérogation à cette règle de droit commun, ces reliquats ont régulièrement servi à abonder d'autres dotations ou à abonder la dotation d'aménagement de l'année n et non celle de l'année n+1.

Par soucis de clarté budgétaire, **votre commission accueille favorablement le principe selon lequel les reliquats de DSI seront dorénavant uniquement utilisés pour abonder la DSI des années suivantes.** Cette affectation **doit garantir que les reliquats de DSI ne s'accumulent**

plus, puisque, chaque année, ils serviront à abonder la DSI de l'année suivante.

C. LA QUESTION DE LA MODIFICATION DU DISPOSITIF DE RÉGULARISATION

Le mode de régularisation proposé par le présent article, dans sa rédaction initiale, posait des problèmes importants, relevés par la commission des finances de l'Assemblée nationale et justifiant l'amendement qu'elle a proposé et qui a été adopté.

En effet, le dispositif proposé **aurait pu provoquer un gel, voire une diminution du montant unitaire de la DSI réparti par le comité des finances locales**, alors même que la DSI ne peut être traitée strictement comme une dotation aux collectivités territoriales. En effet, elle correspond à l'addition des droits individuels au logement auxquels les instituteurs peuvent prétendre. Le principe de cette dotation est défini par la loi et les instituteurs sont des fonctionnaires d'Etat. Il n'appartient par conséquent pas aux communes d'avoir éventuellement à compenser sur leur propre budget les insuffisances de l'ouverture de DSI au sein du budget de l'Etat.

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre rapporteur général est favorable au dispositif prévu par le présent article, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale**. Il permet, d'une part, de garantir que les montants de DSI seront plus proches des besoins effectivement constatés du fait du nombre réels d'instituteurs et, d'autre part, de ne pas modifier en profondeur les règles de régularisation de la DSI en évitant, notamment, de faire référence au montant unitaire de la DSI pour le calcul de la régularisation.

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

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Dotations de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, modifie le calcul des dotations destinées au financement des charges transférées aux collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE

La loi organique du 21 février 2007¹ portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a prévu la création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer (COM), Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui faisaient antérieurement partie de la Guadeloupe. Chacune de ces nouvelles collectivités, unique sur son territoire, se substitue à la commune de l'île, ainsi qu'au département et à la région de la Guadeloupe.

Cette création, effective depuis le 15 juillet 2007, s'est accompagnée, à compter du 1^{er} janvier 2008, au profit de chacune des deux nouvelles COM, d'une part, d'un transfert complet des compétences du département et de la région de la Guadeloupe et, d'autre part d'un transfert partiel des compétences de l'Etat².

Issus de la loi organique précitée du 21 février 2007, les articles L.O. 6271-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), en ce qui concerne Saint-Barthélemy, et les articles L.O. 6371-1 et suivants du même code, s'agissant de Saint-Martin, organisent les **modalités financières de ces transferts de compétences**. En particulier, les articles L.O. 6271-4 et L.O. 6371-4 du CGCT disposent que « ***tout accroissement net de charges résultant du transfert de compétences [...] est accompagné du transfert concomitant à la collectivité [Saint-Barthélemy d'une part, Saint-Martin d'autre part] des ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences*** ».

¹ Loi organique n° 2007-223.

² Les deux COM seront compétentes en matière de fiscalité, de transports routiers, de ports maritimes, de voirie, de tourisme, de droit domanial de la collectivité, d'accès au travail des étrangers et en ce qui concerne la création et l'organisation des services publics et établissements publics de la collectivité. Saint-Barthélemy, en outre, disposera de compétences pour l'urbanisme, la construction, le logement, l'environnement et l'énergie. L'Etat restera cependant compétent pour le droit pénal, le droit commercial et le droit monétaire, bancaire et financier.

A cette fin, les articles L.O. 6271-6 et L.O. 6371-6 du CGCT, respectivement pour Saint-Barthélemy et pour Saint-Martin, prévoient la procédure suivante :

- une **évaluation provisoire** des charges transférées aux deux nouvelles COM est effectuée par les services de l'Etat ;

- une **commission consultative d'évaluation des charges** (CCEC) créée, par décret, dans chacune de ces collectivités. Composée d'élus pour la COM et pour le département et la région de la Guadeloupe, ainsi que de représentants de l'Etat, chacune de ces CCEC « locales » a pour mission d'établir le montant définitif de l'accroissement de charges résultant du transfert de compétences ;

- le montant du financement requis par les deux COM, résultant de l'accroissement de charges établi par les CCEC locales, est *in fine* constaté par voie **d'arrêté conjoint** du ministre chargé de budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

B. L'ARTICLE 104 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2007

L'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007¹ résulte, comme le présent article, d'un **amendement introduit par le gouvernement à l'Assemblée nationale**. Tirant les conséquences de la création des deux nouvelles COM par la loi organique précitée du 21 février 2007, il **a organisé, à titre provisoire, le financement de Saint-Martin et de Saint Barthélemy**, à compter du 1^{er} janvier 2008. Ce faisant, il a mis en œuvre les dispositions des articles L.O. 6271-5 et L.O. 6371-5 du CGCT, qui prévoient que les charges transférées à chaque COM sont compensées :

- par le **transfert d'impôts** ;

- par la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) ;

- par une **dotation globale de construction et d'équipement scolaire** (DGCES) ;

- **pour le solde**, par l'attribution d'une **dotation globale de compensation** (DGC), dont la loi de finances précise chaque année le montant et qui évolue comme la DGF.

Le transfert de fiscalité étant directement réalisé sur ce fondement organique, le présent article précise les modalités de **calcul des dotations** devant bénéficier aux deux COM, en réglant les conséquences pour la région, le département et l'Etat.

¹ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

1. La dotation globale de fonctionnement

L'article précité de la loi de finances rectificative pour 2007 a fixé les règles applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en ce qui concerne la **DGF**. **Les deux collectivités ont été rendues éligibles à la DGF des départements et, parallèlement, ont conservé le montant de DGF qu'elles percevaient auparavant en tant que communes.**

Toutefois, dans la mesure où l'Etat a dû transférer plus de ressources fiscales que de charges à Saint-Barthélemy¹, et étant donné que la DGC n'a pas suffi à rembourser cette différence, la totalité de la DGF de la COM a été restituée au budget de l'Etat. Il en a résulté qu'**aucune DGF n'a été versée à Saint-Barthélemy en 2008.**

2. La dotation globale de construction et d'équipement scolaire

La loi de finances rectificative pour 2007 a également fixé les modalités de calcul et d'attribution de la **DGCES**, prévue en faveur de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy au titre des collèges et lycées transférés par le département et la région de Guadeloupe.

La DGCES est financée **par prélèvement sur la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) de la Guadeloupe**. En effet, le transfert de compétences au profit des deux nouvelles COM entraînent, pour la région et le département de la Guadeloupe, une économie de gestion. La contrepartie logique de cette économie réside dans le transfert précité de recettes, lesquelles sont équivalentes aux dépenses supportées antérieurement au titre des établissements scolaires de chaque île.

Cependant, comme pour la DGF, **la DGCES de Saint-Barthélemy a été prélevée au profit du budget de l'Etat**, afin de couvrir l'écart entre les ressources fiscales et les charges transférées par celui-ci.

3. La dotation spéciale instituteur

L'article 104 précité a également permis à Saint-Martin et Saint-Barthélemy de bénéficier du versement de la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)**.

¹ Malgré ces points communs, les deux îles présentent des niveaux de développement très différents. Selon les estimations, le PIB par tête de Saint-Barthélemy (7.000 habitants) s'élevait en 1999 à près de 26.000 euros par habitant, soit un niveau proche de celui de la métropole et un taux de chômage faible relativement au standard domien : près de 5 %. Saint-Martin, qui compte près de 38 000 habitants (estimation 2005) est plus proche de la Guadeloupe que de la métropole avec un PIB par tête (en 1999) de 14.500 euros par habitant et un taux de chômage de 27 %. Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer.

4. La dotation globale de compensation

Enfin, il a fixé les modalités de **calcul de la dotation globale de compensation** (DGC) de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Ces modalités sont identiques pour chaque collectivité. Elles consistent en trois étapes.

- En premier lieu, la création des deux COM s'accompagnant d'un transfert de compétences et donc de ressources de la part de la région et du département de la Guadeloupe ainsi que de l'Etat, la DGC, conformément aux articles précités L.O. 6271-5 et L.O. 6371-5 du CGCT, est conçue comme une **variable d'ajustement**. Elle est en effet constituée par l'**addition de trois soldes, entre charges et ressources transférées, au titre de ces trois niveaux : Etat, région, département**.

- En deuxième lieu, dans le but d'assurer la **neutralité financière du transfert de compétences** au profit des deux COM, l'insuffisance ou l'excès de ressources transférées au regard des charges transférées est neutralisé.

D'une part, l'**Etat** transférant aux deux COM plus de ressources fiscales que de charges, la différence est prélevée sur le solde global de la DGC.

D'autre part, la **région** de la Guadeloupe devant transférer moins de ressources que de charges financières aux COM, il sera opéré un prélèvement sur sa dotation générale de décentralisation (DGD), à hauteur de la différence.

Enfin, il est prévu que si le **département** transfère aux COM moins de ressources que de charges financières supplémentaires, il est opéré un semblable prélèvement sur sa DGD. Dans le cas inverse, où le département transfère plus de ressources que de charges, un abondement de la DGD de la Guadeloupe serait pratiqué par l'Etat : Saint-Martin, en contrepartie, se verrait prélever un montant, à due concurrence, sur sa DGC ; en revanche, s'agissant de Saint-Barthélemy, cette situation resterait à la charge de l'Etat.

Cette **dissymétrie de solution entre les deux COM**, profitable à Saint-Barthélemy, était justifiée par le fait que la Guadeloupe, ces dernières années, a eu tendance à se désengager de Saint-Barthélemy, la commune prenant directement en charge les dépenses nécessaires. Il en résulte, au plan comptable, une minoration fictive des charges transférées à la nouvelle COM.

- En dernier lieu, la DGC des deux COM fait l'objet de plusieurs **abondements**.

Compte tenu des difficultés locales de recouvrement des impôts nationaux, il est tout d'abord prévu de majorer le montant de la DGC d'un montant correspondant à la **différence entre la fiscalité émise et la fiscalité perçue**, en 2006, par l'Etat, la région, le département et la commune, sur le territoire de chacune des deux nouvelles collectivités. Cette mesure tend à garantir, pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, une stabilité budgétaire au moment de leur institution en tant que COM. Néanmoins, il convient de noter

qu'à partir de 2008, cette garantie de produit perçu disparaît, chaque collectivité obtenant la pleine maîtrise de sa fiscalité.

En outre, la DGC est majorée d'un montant correspondant au produit des amendes de police de la circulation, d'une part, et des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE), d'autre part, versés à la commune, en moyenne annuelle, sur les dix dernières années (1998-2007).

Il convient de noter que **la DGC de Saint-Barthélemy est négative**, compte tenu du déséquilibre, déjà signalé, entre les charges et les ressources fiscales transférées.

Les dispositions du présent article ont été mises en œuvre, en 2008, sur la base de l'évaluation provisoire réalisée par les services de l'Etat des charges supportées par les nouvelles COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

C. L'OCTROI DE MER À SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHÉLEMY

L'octroi de mer, perçu sur les produits importés dans les départements d'outre-mer, n'a jamais été applicable à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, même lorsque ces collectivités étaient intégrées au département de la Guadeloupe. Ce dispositif dérogatoire, institué par la loi relative à l'octroi de mer du 17 juillet 1992¹ a été confirmé par l'article 51 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer².

Toutefois, les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy étant antérieurement membres de la région Guadeloupe, elles percevaient, au même titre que les autres communes de cette région, des dotations abondées par l'octroi de mer de la Guadeloupe.

Du fait de la transformation de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en collectivités d'outre-mer, l'article 25 de la loi précitée du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a prévu qu'à compter de 2009, les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne bénéficieraient plus de dotations du fait de l'octroi de mer applicable en Guadeloupe. Pour les années 2007 et 2008, l'article 25 précité avait prévu, à titre transitoire, le maintien des bénéfices de l'octroi de mer pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte d'un **amendement proposé par le gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances**, a pour objectif de tenir compte des travaux

¹ Loi n° 92-676.

² Loi n° 2004-639.

menés par les commissions consultatives d'évaluation des charges (CCEC) pour les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui se sont réunies au premier semestre 2008.

Il apporte ainsi des modifications à la compensation transitoire prévue ci-dessus et mise en place par l'article 104 précité de la loi de finances rectificative pour 2007.

A. LA MODIFICATION DES MONTANTS DE CERTAINES DOTATIONS

Les III, IV et VI du présent article modifient respectivement les montants indiqués dans les articles L. 3443-2, L. 4434-8 et L. 6364-5 du code général des collectivités territoriales au titre de la dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, au titre des prélèvements effectués pour la financer sur la dotation départementale d'équipement des collèges du département de Guadeloupe, ainsi que sur la dotation régionale d'équipement scolaire de la région Guadeloupe.

Le 3° du III indique également que le montant 2009 de la DGCES versée à Saint-Martin¹ est identique au montant 2008, en application de la non indexation du montant des dotations de fonctionnement hors dotation globale de fonctionnement prévue par l'article 15 du projet de loi de finances pour 2009.

Par ailleurs, le présent article prend acte du fait que :

- d'une part, les charges transférées à Saint-Martin par le département de Guadeloupe sont supérieures à la fiscalité transférée par ce département, il est donc proposé de modifier l'article 104 précité de la loi de finances rectificative pour 2007 afin de prévoir un prélèvement, à due concurrence, sur la dotation générale de décentralisation du département de la Guadeloupe ;

- d'autre part, les charges transférées à Saint-Barthélemy par le département de Guadeloupe étant inférieures à la fiscalité transférée par ce département, il est proposé de modifier l'article 104 précité pour prévoir l'abondement, à due concurrence, de la dotation générale de décentralisation du département de la Guadeloupe.

De fait, il est donc mis fin à la dissymétrie, entre Saint-Martin et Saint-Barthélemy, évoquée ci-avant, dans le cas où les charges transférées par le département seraient supérieures aux ressources transférées.

B. LA RÉGULARISATION DES MONTANTS VERSÉS EN 2008

Par ailleurs, le présent article **régularise les montants versés à chacune des deux collectivités concernées en 2008**, au regard des montants déterminés par la commission consultative d'évaluation des charges.

¹ Saint-Barthélemy ne recevant, comme indiqué ci-avant, aucune DGCES à compter de 2009.

1. Saint-Martin

Concernant la collectivité de **Saint Martin**, les montants des **dotations prévisionnelles versées en 2008 à la collectivité ont été surévalués de 4,2 millions d'euros**, au détriment de l'Etat à hauteur de 3,1 millions d'euros et au détriment de la région de Guadeloupe à hauteur de 1,1 million d'euros.

D'après l'exposé des motifs de l'amendement présenté par le gouvernement, ce trop versé s'explique par une **surévaluation des charges transférées**, à hauteur de 1,3 million d'euros, et des **dégrèvements d'impôts à compenser**, à hauteur de 1,2 million d'euros, ainsi que par une **sous-évaluation** de 1,7 million d'euros du montant des **recettes d'impôts transférées**.

Le **II** du présent article met en place les modalités de **remboursement de cette somme par Saint-Martin**. Il propose que ce remboursement soit **étalé sur les deux années 2009 et 2010**, afin d'en limiter la charge financière pour le budget de Saint-Martin. Il dispose ainsi que *« la garantie de dotation forfaitaire à verser à la collectivité de Saint-Martin en 2009 et en 2010 [...] est diminuée chaque année de 2.092.042 euros, au titre de la récupération du trop versé en 2008 »*.

L'Etat récupèrera ainsi l'ensemble du trop versé en deux ans. En revanche, du fait des dispositions de l'article 104 précité de la loi de finances rectificatives, **la région Guadeloupe se verra automatiquement rembourser par l'Etat, en 2009, l'intégralité du trop versé la collectivité de Saint-Martin** puisqu'il est prévu que sa dotation n'est diminuée que du solde réel entre les charges et les ressources transférées. Ce solde ayant été réévalué, la dotation que lui versera l'Etat en 2009 le sera également. Il en résulte que l'Etat prend en charge, au bénéfice de la région Guadeloupe, l'effet de la souplesse de remboursement en deux ans accordée à Saint-Martin, afin que la région Guadeloupe n'en subisse pas les effets négatifs.

2. Saint-Barthélemy

Concernant la collectivité de **Saint-Barthélemy**, **la fiscalité transférée à son profit excède les charges transférées de 5,6 millions d'euros**, au détriment de l'Etat, à hauteur de 2,7 millions d'euros, et du département de Guadeloupe, à hauteur de 2,9 millions d'euros.

Le 4° du I dispose par conséquent que le montant de la dotation globale de compensation de Saint-Barthélemy fait l'objet *« d'un titre de perception émis chaque année par le préfet de la région de Guadeloupe »*. **L'Etat percevra donc chaque année l'ensemble du trop versé à Saint-Barthélemy**. Si un versement annuel de la collectivité de Saint-Barthélemy est rendu nécessaire c'est parce qu'il n'est pas possible de rééquilibrer le solde entre les charges et les ressources transférées, du fait de

l'autonomie fiscale accordée à cette collectivité, qui implique qu'elle ait des pouvoirs étendus en matière de fiscalité.

Par le même mécanisme d'ajustement automatique prévu par l'article 104 précité, **l'Etat reversera au département de Guadeloupe, sous forme de majoration de ses dotations budgétaires, le trop versé qui lui revient.** A titre transitoire, le présent article prévoit que le remboursement de la dette de Saint-Barthélemy au titre de l'année 2008 sera effectué sur deux ans, en 2009 et 2010, un montant de **2.814.129 euros** étant remboursé chaque année.

C. LA PROROGATION DE L'OCTROI DE MER POUR SAINT-MARTIN

Enfin, le **VII** du présent article propose de **prolonger, à Saint-Martin, pour trois nouvelles années le maintien de l'octroi de mer** qui avait été décidé pour les années 2007 et 2008 par l'article 25 de la loi du 21 février 2007. Ce maintien vise à tenir compte du temps nécessaire à Saint-Martin pour adapter sa fiscalité à son nouveau statut et notamment pour mettre en œuvre une fiscalité indirecte.

Saint-Martin bénéficie en 2008 de près de 11 millions d'euros de ressources au titre de l'octroi de mer et Saint-Barthélemy de 2,3 millions d'euros. **Ce maintien n'est proposé que pour Saint-Martin car Saint-Barthélemy dispose de ressources fiscales plus abondantes** ne rendant pas nécessaires une telle mesure. Le présent article propose que le montant d'octroi de mer versé à la collectivité de Saint-Martin soit progressivement diminué afin de permettre à la région Guadeloupe de récupérer cette ressource en quatre ans. Ainsi, il est prévu que les ressources affectées à Saint-Martin au titre de l'octroi seront égales à celles versées en 2008, diminuées d'un taux d'abattement :

- de 10 % en 2009 ;
- de 40 % en 2010 ;
- de 70 % en 2011.

A partir de l'année 2012, aucune ressource résultant de l'octroi de mer ne sera plus affectée à Saint-Martin.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général signalait, dans son rapport sur la loi précitée de finances rectificative pour 2007 que *« les montants calculés pour 2008 restant provisionnels, ils devront faire l'objet de l'examen des CCEC locales, créées à cet effet. Cet examen pourra donner lieu à une révision des montants initialement retenus à titre provisoire. Il conviendra alors, en tant que de besoin, d'ajuster le dispositif proposé par le présent article, en vue de*

faire respecter un principe de stricte équivalence entre les ressources et les charges transférées aux deux COM ».

Les dispositions du présent article mettent effectivement en œuvre le dispositif prévu par les articles L.O. 6271-6 et L.O. 6371-6 du CGCT, qui prévoyait l'intervention d'une commission consultative d'évaluation des charges destinée spécifiquement à évaluer les transferts de charges et de ressources vers les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. **Il convient de les saluer puisqu'elles actualisent le montant des dotations versées à ces deux collectivités en application du principe de stricte équivalence entre les ressources et les charges transférées.** Elles prévoient également les modalités de remboursement du trop perçu au titre de l'année 2008.

A ce sujet, votre rapporteur général relevait, dans son rapport sur l'article 104 précité de la loi de finances rectificatives pour 2007, que les modalités transitoires de compensation prévues par cet article risquaient de donner lieu *« pour Saint-Barthélemy, à un « trop-perçu » de l'ordre de 5 millions d'euros »*. Il se satisfait donc de la **nouvelle évaluation, plus conforme à la réalité, des besoins financiers de la collectivité de Saint-Barthélemy**, qui constate effectivement un trop perçu de **5,6 millions d'euros**.

Enfin, il apparaît effectivement que **la situation financière de Saint-Martin à la différence de celle de Saint-Barthélemy, peut nécessiter une prolongation du bénéfice de l'octroi de mer**, qui s'élevait à la somme non négligeable de 11 millions d'euros pour Saint-Martin en 2008. Le dispositif de diminution progressive devrait permettre à cette collectivité, en quatre ans, de mettre en œuvre les mesures fiscales nécessaires pour pouvoir assumer la disparition des bénéfices de l'octroi de mer de Guadeloupe.

Sur la forme, votre rapporteur général ne peut que réitérer la **désapprobation** qu'il avait formulée, dans son rapport sur la loi de finances rectificative pour l'année 2007, de *« la méthode qui consiste à introduire par voie d'amendement au projet de loi de finances rectificative un dispositif, d'une particulière complexité technique »*, dont certaines dispositions doivent entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2009. En effet, les conditions d'examen de cet article, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, rendent son analyse détaillée particulièrement difficile.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5 BIS (nouveau)

Modalités de contribution aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle des EPCI à TPU résultant de la fusion d'EPCI préexistants

Commentaire : le présent article additionnel vise à prévoir les modalités de contribution aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique résultant de la fusion d'EPCI préexistants.

Les dispositions existantes relatives aux **règles de contribution des EPCI aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)** peuvent constituer un **obstacle au rapprochement de certains EPCI** dans des **cas très particuliers**.

Ainsi, lors de fusions d'EPCI, où l'un au moins des EPCI participant à la fusion est une communauté de communes issue d'un district créé avant la loi du 6 février 1992, le droit applicable entraîne, pour l'EPCI résultant de la fusion, le risque d'une diminution nette du produit de taxe professionnelle par rapport à la somme des ressources de taxe professionnelle des EPCI préexistants participant à la fusion.

Par ailleurs, un vide juridique existe concernant les règles de contribution au FDPTP des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) résultant d'une fusion d'EPCI. Seuls les cas d'EPCI résultant de regroupements de communes sont actuellement prévus par l'article 1648 A du code général des impôts.

Le présent article **reprend le dispositif d'un amendement présenté au projet de loi de finances pour l'année 2009 par notre collègue Marc Massion et les membres du groupe socialiste**. La commission des finances avait jugé son dispositif intéressant mais votre rapporteur général avait souhaité pouvoir disposer du temps nécessaire pour l'expertiser. Cette expertise effectuée, il vous propose d'en reprendre le dispositif, qui vise à répondre aux situations évoquées ci-avant.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS DE CONTRIBUTION AUX FDPTP DES EPCI

Les **EPCI qui perçoivent, de plein droit ou sur option, la taxe professionnelle, sont soumis à un écrêtement de taxe professionnelle qui**

doit alimenter le FDPTP. Cet écrêtement vise à assurer une péréquation, au sein du département, entre les ressources de taxe professionnelle des communes. Donnent lieu à écrêtement au profit des FDPTP les cas où les bases de taxe professionnelle d'un établissement divisées par la population de la commune d'implantation excèdent deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant constatée l'année précédente. Ces bases écrêtées sont par la suite multipliées par le taux communautaire de la taxe professionnelle.

Toutefois, afin de favoriser le développement des structures intercommunales à TPU, **le dispositif d'écrêtement des bases excédentaires pour les établissements exceptionnels a été supprimé pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines faisant application du régime de la TPU**, en application de la loi du 12 juillet 1999¹ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Dans ces cas, l'écrêtement a été **remplacé par un dispositif de prélèvement** sur les ressources fiscales des EPCI concernés.

Ce dispositif de prélèvement a été étendu, en vertu de l'article 60 de la loi du 27 février 2002² relative à la démocratie de proximité, **aux communautés de communes issues de districts créés avant la loi du 6 février 1992³ et qui relèvent de la TPU à compter du 1^{er} janvier 2002.** Ces communautés de communes ne sont donc pas soumises à écrêtement mais également à un prélèvement sur les recettes de taxe professionnelle.

Le dispositif du prélèvement est plus favorable, pour les EPCI concernés, **que celui de l'écrêtement.** En effet, l'article 1648 A du code général des impôts dispose que son montant correspond à la somme des écrêtements des communes regroupées l'année précédant le passage à la TPU et est indexé sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, lorsqu'il n'excède pas le taux d'accroissement des bases de l'établissement exceptionnel. Ainsi, l'augmentation des bases des établissements exceptionnels depuis le 12 juillet 1999 n'entraîne pas d'augmentation proportionnelle des ressources des FDPTP.

B. LES DISPOSITIFS PRÉVUS EN CAS DE FUSIONS D'EPCI

Les EPCI dont l'un d'entre eux au moins est à fiscalité propre peuvent fusionner, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales. Ce dispositif a pour objectif de **faciliter les rapprochements d'EPCI et de rationaliser la carte intercommunale.**

Sur le plan fiscal, en application des dispositions du III de l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts, **l'EPCI issu d'une fusion est soumis**

¹ Loi n° 99-586.

² Loi n° 2002-276.

³ Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République.

au régime fiscal de l'EPCI le plus intégré. Il en résulte que lorsqu'un EPCI à TPU fusionne avec d'autres EPCI, l'EPCI résultant de la fusion est soumis de plein droit au régime de la TPU. Etant un EPCI à TPU, il devra par conséquent contribuer au financement des FDPTP en versant une contribution à ce fonds.

C. L'ARTICULATION ENTRE LES CONTRIBUTIONS AUX FDPTP ET LES FUSIONS D'EPCI

L'articulation entre les dispositions existantes détaillées ci-avant concernant, d'une part, les règles de contribution aux FDPTP et, d'autre part, les fusions d'EPCI, peut constituer un obstacle pour la fusion de certains EPCI.

Il en est ainsi notamment dans les cas de communautés de communes à TPU résultant de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est une communauté de communes issue d'un district créé avant la loi précitée du 6 février 1992, et soumise au régime fiscal de la TPU depuis 2002.

En effet, dans ce cas, **au moins une des communautés de communes préexistante bénéficiait du dispositif de prélèvement** sur les recettes de taxe professionnelle, au profit du FDPTP, plus favorable que le dispositif de l'écrêtement. Or, **l'EPCI résultant de la fusion sera, quant à lui, soumis au dispositif de l'écrêtement.** Par conséquent, **la contribution globale au FDPTP de l'EPCI résultant de la fusion sera plus importante que la somme des contributions des EPCI préexistants** à ce même FDPTP. En d'autres termes, le montant des recettes allouées au FDPTP pourrait augmenter alors que la matière imposable est stable.

Le même risque existe dans les cas de **communautés d'agglomérations ou de communautés urbaines à TPU résultant de la fusion d'EPCI préexistants.** En effet, **aucune disposition législative ne prévoit actuellement le mode de calcul du prélèvement au bénéfice du FDPTP que l'EPCI issu de la fusion devrait verser.** L'article 1648 A du code général des impôts ne règle que le cas des EPCI résultant du regroupement de communes. Par conséquent, ce vide juridique porte le risque d'application d'un mode de calcul du prélèvement qui ne tiendrait pas compte des prélèvements antérieurement versés par les EPCI se regroupant mais qui résulterait d'un nouveau calcul, à partir des établissements exceptionnels situés sur le territoire de l'EPCI fusionné. **Dans ce cas également, les recettes de taxe professionnelle de l'EPCI issu de la fusion pourraient diminuer** de manière importante par rapport à la situation antérieure à la fusion, pour des bases de taxe professionnelle strictement identiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel vise à **remédier à ces situations, afin d'éviter que les règles de contribution aux FDPTP ne fassent obstacle à la**

fusion d'EPCI, souhaitable au regard de la rationalisation de la carte des intercommunalités.

Il propose donc de régler, de manière générale, les règles de contribution des EPCI à TPU résultant de fusions d'EPCI préexistants, ce qui répond aux deux cas particuliers évoqués ci-avant.

A. POUR LES FUSIONS RÉALISÉES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2009

La mesure proposée prévoit ainsi de **transposer le mécanisme du prélèvement sur les ressources de l'EPCI** résultant d'un regroupement de communes et applicable aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération à TPU, aux EPCI soumis de plein droit ou sur option à la TPU à la suite d'une fusion d'EPCI qui prend effet à compter du 1^{er} janvier 2009.

Il prévoit ainsi l'insertion d'un *d* nouveau au 2 du I *ter* de l'article 1648 A du code général des impôts. Le 1^o du *d* dispose que **le prélèvement opéré la première année serait égal « à la somme des prélèvements et des produits des écrêtements opérés l'année au cours de laquelle l'arrêté préfectoral portant fusion a été pris, au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle »**. Par ailleurs, ces montants devront être ajustés pour tenir compte des éventuels retraits de communes des EPCI participant à la fusion.

Cette disposition permet de fixer une règle unique de détermination des modalités de calcul de la péréquation au titre des FDPTP lorsque l'EPCI issu de la fusion relève du régime fiscal de la TPU. Elle **aura pour effet de rendre neutre ces opérations de fusion pour les FDPTP** puisque les ressources qui lui seront versées l'année suivant la fusion sont déterminées à partir des derniers écrêtements ou prélèvements opérés. En revanche, elle **évite que les ressources de taxe professionnelle de l'EPCI résultant de la fusion ne soient amputées au profit du FDPTP**.

B. POUR LES FUSIONS ANTÉRIEURES À L'ANNÉE 2009

Par ailleurs, **le présent article rétablit la situation des EPCI qui ont été pénalisés par la législation existante et qui sont issus d'une fusion qui a produit ses effets à compter du 1^{er} janvier 2008**, dans le cas particulier précédemment détaillé. Ainsi, le 2^o du *d* nouveau du 2 du I *ter* de l'article 1648 A du code général des impôts prévoit que le FDPTP qui a bénéficié d'un supplément exceptionnel de recettes en 2008, du fait d'une fusion réalisée dans les conditions précédemment détaillées, verra le montant de ses recettes diminuer en 2009, au profit de l'EPCI.

L'article prévoit également, dans ce cas, de **ne plus compenser à l'EPCI la perte de recettes qu'il avait subie du fait de la fusion**. En effet, du fait de difficultés rencontrées par un EPCI issu d'une fusion réalisée dans

les conditions précisées ci-avant, une interprétation juridique souple du 1° du I de l'article 53 de la loi de finances pour 2004¹, précisé par décret en Conseil d'Etat, avait permis la compensation, en 2008, des pertes subies par cet EPCI en termes de recettes de taxe professionnelle. Or, du fait du dispositif prévu par le présent article, les ressources de taxe professionnelle de l'EPCI issu de la fusion ne se verront plus diminuées du fait de la fusion. Par conséquent, il n'y a plus lieu d'appliquer le dispositif de compensation, les pertes étant désormais inexistantes.

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

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

B. - Autres dispositions

ARTICLE 6

Cadre budgétaire de gestion par l'Etat des quotas de CO₂

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un compte de commerce dédié à la gestion des « actifs carbone » de l'Etat et de réviser les allocations du plan national d'allocation des quotas (PNAQ) 2008-2012 en faveur des nouveaux entrants.

I. LE PLAN NATIONAL D'ALLOCATION DES QUOTAS (PNAQ), DÉCLINAISON NATIONALE DU PROTOCOLE DE KYOTO ET DU PLAN EUROPÉEN DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

A. LES DISPOSITIONS INTERNATIONALES DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

1. La convention-cadre des Nations-Unies et le protocole de Kyoto

Le droit actuel trouve son origine dans la **convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC)**, conclue à Rio de Janeiro le 9 mai 1992 et dans le **protocole de Kyoto**, conclu par 38 pays le 11 décembre 1997 et qui complète la CCNUCC. Ce traité **assigne des objectifs chiffrés de réduction des émissions des 6 gaz dits « à effet de serre »**¹ en fonction de leur situation économique et de leur potentiel.

Il est à noter que la Communauté européenne est signataire, au côté de l'ensemble de ses Etats membres, de la convention et du protocole. Ainsi, l'annexe B du protocole, fixant les objectifs de réduction par pays, pose pour chacun des 15 Etats qui étaient membres de la Communauté au moment de l'adoption et pour la Communauté elle-même un objectif de réduction des émissions de 8 % par rapport à 1990.

Enfin, le protocole de Kyoto ne devait entrer en vigueur que lorsque le montant des émissions des pays de l'annexe B ayant ratifié le traité représentaient au moins 55 % des émissions mondiales de 1990. La ratification de ce texte par la Fédération de Russie, en février 2005, a permis d'atteindre ce chiffre. En revanche, les engagements du protocole ne sont évidemment pas contraignants pour les pays ne l'ayant pas conclu ou ratifié, dont les Etats-Unis et l'Australie.

¹ Il s'agit des gaz suivants : CO₂, CH₄, N₂O, HFC et SF₆.

2. La responsabilité de la Communauté européenne au regard du protocole de Kyoto et le système européen d'échanges des quotas

a) La responsabilité de la Communauté européenne

La décision n° 2002/358/CE du Conseil du 15 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du Protocole de Kyoto, complétée par la décision n° 2006/944/CE du 14 décembre 2006 pour ce qui concerne les nouveaux membres, répartit cet objectif global entre les Etats membres compte tenu de leurs perspectives de croissance économique, de la ventilation des différentes formes d'énergie et de leur structure industrielle.

Il est à noter que **c'est la Communauté européenne qui est responsable de l'objectif agrégé de 8 % de réduction d'émissions posé par le protocole de Kyoto**. En cas de non respect de cet objectif, **chaque Etat membre serait responsable du niveau de ses propres émissions, rapporté au plafond fixé dans la décision n° 2002/358/CE précitée et non de son plafond figurant dans l'annexe B du protocole de Kyoto**.

b) Le système communautaire d'échange des quotas (SCEQE)

Afin d'atteindre les objectifs du protocole de Kyoto, **l'Union européenne a mis en place un système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre (SCEQE)¹**, créé par la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 pour une période préparatoire (2005-2007) puis pour la période d'engagement de Kyoto (2008-2012). La révision de cette directive est d'ailleurs un enjeu majeur du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008, sous présidence française, dans le cadre du « paquet énergie-climat ».

Dans le cadre du SCEQE, **chaque Etat membre détermine, en liaison avec la Commission européenne, pour 5 ans, un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec l'objectif auquel il a souscrit en ratifiant le protocole de Kyoto**. Il revient ensuite à cet **Etat de répartir cette quantité globale de quotas entre les installations industrielles entrant dans le champ d'application du dispositif**, en attribuant à chacune d'entre elles un certain quota exprimé en tonnes de CO₂.

¹ Ce système d'échange ne concerne, pour des raisons techniques et d'efficacité, que les émissions de CO₂ pour les secteurs industriels les plus émetteurs de ce gaz, c'est-à-dire la production et la transformation de métaux ferreux, l'industrie minérale, la fabrication de produits céramiques par cuisson, la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton. Les installations de combustion d'une puissance supérieure à 20 MW dont la production d'énergie est consacrée majoritairement à ces activités industrielles sont également concernées par le système d'échange, tout comme les installations de combustion de plus de 20 MW relevant des secteurs de la production d'électricité, du raffinage, des cokeries, du transport de gaz et du chauffage urbain et certaines installations chimiques.

Dans le cadre du SCEQE, les Etats ont la faculté de prévoir qu'une partie de ces quotas soit vendue (dans la limite de 10 % sur la période 2008-2012). Ils doivent également décrire le traitement qu'ils envisagent pour les « nouveaux entrants », c'est-à-dire pour les sites industriels non encore existants ou étendus pendant la période d'application de son plan national.

Sur la base de ce plan, qui doit recevoir l'approbation de la Commission européenne, **chaque installation se voit délivrer chaque année son quota et doit, un an plus tard, justifier de ses émissions de CO₂. Un éventuel dépassement entraîne une amende de 100 euros par tonne de CO₂ non restituée.** Toutefois, pour parvenir à leur objectif, **les industriels qui auraient excédé le quota alloué par leur Etat peuvent acheter des quotas sur les marchés du carbone, mis en vente par des exploitants n'ayant pas épuisé leurs propres droits d'émissions.** De tels achats peuvent se faire de gré à gré ou bien sur des places de marché¹.

B. LE PLAN NATIONAL D'ALLOCATION DES QUOTAS (PNAQ)

Aux termes de l'annexe II de la décision 2002/358/CE précitée, l'engagement d'émission de la France pour la période 2008-2012 s'élève à 2.813.626.640 tonnes de CO₂ (soit 563,9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en moyenne annuelle).

Le SCEQE a été traduit en droit interne par :

- l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004, dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement ;

- le décret n° 2007-979 du 15 mai 2007 portant plan national d'allocation des quotas (PNAQ) pour la période de 2008 à 2012. D'après les données obtenues par votre rapporteur général, le PNAQ couvre près de 11.000 installations pour un peu moins de 30 % des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national, 10 % des installations incluses dans ce système détenant 75 % des quotas.

Le PNAQ français prévoit une enveloppe annuelle de 124,68 millions de tonnes de CO₂ selon le tableau ci-après et 2,74 millions de tonnes de CO₂ aux « nouveaux entrants ».

¹ Les principales places de marché sont Paris, dont la plate-forme BlueNext (détenue à 60 % par Euronext et à 40 % par la Caisse des dépôts et consignations) est spécialisée dans les transactions au comptant et Londres, plus orientée vers les produits dérivés.

Enveloppe annuelle de quotas d'émission dans le cadre du PNAQ 2008-2012

(en millions de tonnes de CO₂)

Secteur d'activité	Allocation
Chauffage urbain	5,46
Combustion d'énergie	0,37
Electricité	25,59
Transport de gaz	0,84
Raffinage	16,54
Combustion agro-alimentaire	5,97
Combustion chimie	9,79
Combustion externalisée	2,64
Combustion industrie	1,11
Combustion (autres)	2,88
Acier	25,73
Ciment	15,4
Chaux	3,18
Verre	3,73
Céramique	0,02
Tuiles et briques	1,11
Papier	4,32
Total	124,68

Source : décret n° 2007-979 du 15 mai 2007

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN COMPTE DE COMMERCE DÉDIÉ À LA GESTION DES « ACTIFS CARBONE » DE L'ÉTAT

Les **I** et **II** du présent article visent à **créer**, à compter du 1^{er} janvier 2009, **un compte de commerce intitulé : « Gestion des actifs carbone de l'Etat »**, conformément aux articles 19 et 22 de la LOLF.

Le **I** précise que l'ordonnateur principal du compte serait le ministre chargé de l'économie.

Aux termes du **II**, **ce compte de commerce retracerait les opérations destinées à ajuster les besoins en unités définies par le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 et les quotas d'émission de gaz à effet de serre.**

De plus, **il permettrait d'abonder en quotas d'émission de gaz à effet de serre la réserve destinée aux nouveaux entrants** dans le cadre du PNAQ. Ces opérations seraient réalisées au moyen d'adjudications, d'interventions au comptant, à terme ou d'options sur les marchés des droits d'émission.

Ce compte comporterait, en recettes et en dépenses, la totalité des produits et des charges résultant de ces opérations. Il retracerait également, en dépenses, le versement d'avances et, en recettes, le remboursement en capital et intérêts des avances consenties.

Enfin, ce compte de commerce pourrait faire l'objet de versements du budget général.

Le **IV** du présent article prévoit la transmission par le ministre chargé de l'économie chaque année au Parlement d'un audit réalisé sur les états financiers du compte.

B. LA RÉVISION DES ALLOCATIONS DU PNAQ 2008-2012 EN FAVEUR DES NOUVEAUX ENTRANTS

1. La nécessité d'une révision des quotas

Le **III** du présent article vise à réviser les allocations du PNAQ 2008-2012 en faveur des nouveaux entrants, conformément à ce que permet le deuxième alinéa du II de l'article, évoqué *supra*.

En effet, la réserve pour les nouveaux entrants, dont la définition regroupe les nouvelles installations industrielles et l'extension des sites existants, a été fixée, dans le PNAQ 2008-2012, à 2,74 millions de tonnes de CO₂ par an. Il est à noter que la date d'élaboration de ce plan, juste avant des échéances électorales majeures, a peut-être conduit le gouvernement de l'époque à privilégier les sites existants par rapport aux nouveaux entrants.

De fait, **l'allocation actuelle se révèle insatisfaisante puisque**, selon les données transmises à votre rapporteur général, **un quota de 9 millions de tonnes de CO₂ par an serait, en fait, nécessaire pour couvrir les besoins réels des nouveaux entrants**. Si un tel chiffrage comporte nécessairement une part d'aléa, **l'écart entre l'allocation actuelle et le besoin estimé rend une révision indispensable**.

En effet, de façon concrète, le maintien des quotas actuels conduirait les nouveaux entrants à acheter sur le marché les deux tiers des quotas qui leur sont nécessaires. **Une telle situation pénalise fortement l'attractivité du territoire national pour les nouveaux projets industriels et crée une forte distorsion de concurrence, source probable de contentieux au niveau communautaire**.

2. Une réallocation ciblée sur les producteurs d'électricité

Le **III** du présent article propose donc une réduction maximale de 30 % de l'enveloppe des quotas d'émission destinés aux installations du secteur de la production d'électricité, affectés mais non encore délivrés au 31 décembre 2008, tels que définis dans le PNAQ pour la période 2008-2012.

Les quotas ainsi dégagés pourraient être vendus par l'Etat au titre des opérations visées au I du présent article, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

La répartition de cette réduction sur les années 2009 à 2012 doit être fixée annuellement par décret. En d'autres termes, le plafond de 30 % vaut pour l'ensemble de la période, mais ne signifie pas qu'un taux uniforme de réduction serait appliqué pour chaque année d'ici à 2012. Cette rédaction ouvre donc la possibilité d'une montée en puissance progressive de ce dispositif.

Il reviendrait à l'autorité administrative d'ajuster, lors de la délivrance, les quotas d'émissions affectés à des exploitants d'installations du secteur de la production d'électricité au titre de la réserve pour les nouveaux entrants, visée au V de l'article L. 229-8 du code de l'environnement.

III. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre trois amendements rédactionnels et un amendement de précision, l'Assemblée nationale a adopté :

- un amendement de la commission des finances, sous-amendé par notre collègue député Michel Bouvard, tendant à **échelonner l'effort demandé aux électriciens**. La réduction maximale de leur quota serait ainsi de 10 % en 2009, 20 % en 2010, 35 % en 2011 et 60 % en 2012 ;

- un amendement de la commission des finances visant à **prévoir la consultation de la commission d'examen du PNAQ sur le décret fixant le taux de quotas qui seront mis aux enchères**. Un tel dispositif devrait permettre de vérifier la correcte adéquation entre la réduction annuelle des quotas affectés gratuitement et la réalité des besoins de chacun des secteurs.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ÉQUILIBRE TROUVÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PEUT PARAÎTRE SATISFAISANT

Votre rapporteur général n'est pas, en soi, opposé à l'équilibre dégagé à l'Assemblée nationale. En effet, plusieurs raisons paraissent plaider pour que l'effort de réduction des quotas alloués gratuitement par l'Etat aux installations existantes pour les réallouer aux nouveaux entrants porte sur les producteurs d'électricité, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ces productions sont bien moins délocalisables que d'autres activités industrielles, pour des raisons techniques et économiques, liées notamment aux limites des capacités d'interconnexion entre pays et des

difficultés que posent les mises en chantier de nouvelles lignes internationales de transport d'électricité à très haute tension.

Ensuite, il est très vraisemblable que l'Union européenne, décide, comme l'a suggéré la Commission dans le cadre du paquet « énergie-climat », de soumettre les producteurs d'électricité à un système d'enchères généralisées dès 2013 alors que les autres secteurs bénéficieraient d'une transition progressive jusqu'en 2020. Une telle évolution serait d'ailleurs favorable à la France, dont le parc de production électrique est très peu émetteur grâce, en particulier, à l'investissement nucléaire de notre pays.

Enfin, les opérateurs des marchés de l'électricité ont déjà largement intégré par anticipation le prix de la tonne de CO₂, ce que reflètent les prix pratiqués sur le marché libre de l'électricité. Même si le marché français demeure, à ce jour, fortement régulé, il est donc normal de solliciter une industrie qui a bénéficié, de ce point de vue, d'un « effet d'aubaine » pendant plusieurs années.

En outre, **le mécanisme finalement retenu par l'Assemblée nationale paraît plus explicite et réaliste que la rédaction initiale du présent article.** Certes, comme indiqué précédemment, cette rédaction autorisait un échelonnement mais il semble opportun de l'exprimer clairement.

Cependant, **il est très regrettable que les conséquences économiques de la réallocation proposée pour les producteurs d'électricité et pour leurs clients, particuliers et industriels, ne soit pas détaillée.**

B. LES MARCHÉS DE QUOTAS DE CO₂ DOIVENT ÊTRE MIEUX ENCADRÉS

Les bourses d'échanges de quotas de CO₂ sont, certes, très récentes. Cependant, elles sont appelées à connaître un fort développement dans les années à venir du fait, d'une part, de la croissance des activités concernées par les mécanismes d'enchères et, d'autre part, de la probabilité de voir certains pays n'appliquant pas le protocole de Kyoto, au premier rang desquels les Etats-Unis, adopter ce type de mécanisme dans le futur.

D'ores et déjà, comme cela a été indiqué *supra*, le prix de la tonne de CO₂ a une influence sur le prix de biens essentiels payés par les consommateurs européens, par exemple l'électricité acquise sur le marché libre. Il est donc nécessaire de s'assurer que les places de marchés traitant les échanges de quotas fonctionnent dans des conditions satisfaisantes.

Or, selon les informations obtenues par votre rapporteur général, l'encadrement de ce système est très insuffisant et n'a pas été véritablement mis en place. **Il va donc falloir s'atteler à cet ouvrage dans les meilleurs délais afin d'assurer un fonctionnement optimal et économique de ces marchés,** qui ont précisément été conçus à partir de l'hypothèse selon laquelle ils permettraient d'atteindre les objectifs du protocole de Kyoto au meilleur coût (par rapport, notamment, à des systèmes de taxation).

Pour ces raisons et à titre conservatoire, votre rapporteur général propose la suppression de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 7

Affectation des excédents du panier de recettes destiné au financement des exonérations sur les heures supplémentaires

Commentaire : le présent article tend à réajuster les taxes affectées en 2008 aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les rémunérations correspondant aux heures supplémentaires, complémentaires ou choisies. Il vise également à apurer les dettes de l'Etat à l'égard de certains organismes de sécurité sociale et à clarifier les relations financières et comptables entre l'Etat et la sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE COMPENSATION DES EXONÉRATIONS LIÉES AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES INTERVENANT PAR VOIE DE TAXES AFFECTÉES

L'article 53 de la loi de finances pour 2008¹ détermine les règles de compensation, aux organismes de sécurité sociale, des exonérations de cotisations sociales applicables aux rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, complémentaires ou choisies, instaurées par la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat².

Cette compensation intervient, comme c'est le cas pour les exonérations générales de cotisations sociales patronales, par le biais d'impôts et taxes affectés.

Le champ des mesures compensées

Les mesures compensées aux organismes de sécurité sociale sont celles « *définies à l'article L. 241-17 et à l'article L. 241-18* » du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire :

- la réduction de cotisations salariales de sécurité sociale sur les heures supplémentaires, complémentaires ou choisies. Le taux de la réduction est fixé à 21,5 % par l'article D. 241-21 du code de la sécurité sociale ;

- la déduction forfaitaire de cotisations patronales, dont le montant est fixé à 50 centimes d'euro par heure supplémentaire et, pour les entreprises d'au plus 20 salariés, à 1,50 euro par heure effectuée, en application de l'article D. 241-24 du code de la sécurité sociale.

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007. Se reporter au rapport n° 404 (2006-2007) de votre rapporteur général sur ce projet de loi pour une présentation détaillée des mesures d'exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales applicables aux rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, complémentaires ou choisies.

B. UN COÛT INITIALEMENT ÉVALUÉ À 4,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2008

La perte de recettes, pour la sécurité sociale, résultant de ces deux dispositifs a initialement été évaluée à **4,1 milliards d'euros en 2008**, répartis en :

- 3,18 milliards d'euros au titre de la réduction de cotisations salariales ;

- 950 millions d'euros au titre de la déduction forfaitaire de cotisations patronales.

Votre rapporteur général avait alors relevé le **caractère aléatoire de ces estimations**, fondées sur un nombre d'heures supplémentaires, complémentaires et choisies effectuées dans les entreprises évalué à environ 900 millions d'heures supplémentaires et 130 millions d'heures complémentaires par an. Ces données ne prenaient pas en compte une éventuelle augmentation du nombre d'heures supplémentaires et complémentaires, que la loi précitée du 21 août 2007 souhaitait pourtant développer.

En pratique, **ce volume a été surévalué**. Une récente étude de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité¹ évalue à **631 millions le volume d'heures supplémentaires réalisé en 2006** et estime que **ce volume aurait été porté à 730 millions d'heures en 2007, hors effet incitatif découlant de la loi précitée en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat**, du fait de la suppression du régime d'équivalence en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006 dans les hôtels, cafés et restaurants.

Les études les plus récentes de la DARES² montrent une **progression significative du volume d'heures supplémentaires effectuées** : « *dans les entreprises de 10 salariés ou plus des secteurs concurrentiels, le nombre moyen d'heures supplémentaires par salarié à temps complet (...) est de 9,1 heures au deuxième trimestre 2008 (données non corrigées des variations saisonnières, ni des effets des jours ouvrables). Il progresse de + 34,5 % sur un an* ».

Toutefois, les évaluations initiales du volume d'heures supplémentaires effectuées par les entreprises s'étant révélées très supérieures à la réalité, **la perte de recettes des organismes de sécurité sociale s'est révélée moindre que prévue**. **L'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 l'évalue ainsi à 2,9 milliards d'euros en 2008, soit 1,2 milliard d'euros de moins que ce qui avait été initialement envisagé.**

¹ DARES, Premières informations n° 40.5, « *Evaluation du volume d'heures supplémentaires rémunérées des salariés des secteurs concurrentiels en 2006* », octobre 2008.

² DARES, Premières informations n° 40.4, « *Les heures supplémentaires au 2^{ème} trimestre 2008* », octobre 2008.

C. TROIS TAXES AFFECTÉES

Les impôts et taxes affectés sont au nombre de trois :

- une fraction égale à 50,57 % de la **taxe sur les véhicules de société** ;

- la totalité du produit de la **contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)**. En application de l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts, la CSB est due par les personnes morales dont l'impôt sur les sociétés excède 763.000 euros ;

- la **taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées**.

Le tableau suivant retrace le rendement prévisionnel de ces trois taxes. Initialement prévues pour rapporter 4,1 milliards d'euros, soit le montant attendu des pertes de recettes supportées par les organismes de sécurité sociale, **leur rendement serait finalement moindre et s'établirait à 3,9 milliards d'euros en 2008, soit près d'un milliard d'euros de plus que la perte de recettes effectivement supportée par ces régimes.**

Produit attendu des taxes affectées à la sécurité sociale

(en millions d'euros)

Taxe affectée	Produit initialement attendu	Produit révisé
Fraction de la taxe sur les véhicules de société	622	599
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	1 405	1 200
Taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées	2 098	2 128
Total	4 125	3 927

Source: évaluation des voies et moyens, Tome I, annexés aux projets de loi de finances pour 2008 et 2009

D. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION ENTRE LES CAISSES ET LES RÉGIMES

Le III de l'article 53 de la loi de finances pour 2008 précitée définit les modalités de répartition de ces impôts et taxes, suivant le modèle retenu pour les allègements généraux de cotisations sociales patronales.

Ces impôts et taxes sont ainsi répartis entre les caisses et régimes de sécurité sociale suivants – identiques à ceux bénéficiant de recettes affectées en compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales :

- la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ;
- la Caisse nationale d'allocations familiales ;
- la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ;
- la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;
- l'Etablissement national des invalides de la marine ;
- la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ;
- la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;
- enfin, les régimes de sécurité sociale d'entreprise de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Chacun de ces caisses et régimes bénéficie d'une **quote-part** des recettes des trois taxes affectées par le présent article. Cette quote-part est **fixée par arrêté** des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, au prorata de leur part relative dans la perte de recettes résultant des mesures d'allègement de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, complémentaires et choisies.

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est chargée de centraliser le produit des trois taxes affectées et d'effectuer sa répartition entre les caisses et régimes de sécurité sociale, conformément à cet arrêté.

E. UNE COMPENSATION INTÉGRALE

Le IV de l'article 53 de la loi de finances pour 2008 pose, enfin, le principe de la compensation intégrale des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et complémentaires.

Il dispose, en effet, qu'en cas d'écart constaté entre le produit des trois taxes affectées par le présent article et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires et complémentaires, cet écart fait l'objet d'une **régularisation par la plus prochaine loi de finances** suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article comporte des dispositions d'ordre différent.

A. L'AJUSTEMENT DU MÉCANISME DE COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

1. Une clarification rédactionnelle qui affirme le principe de compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales

Le 1° du I du présent article tend tout d'abord à **clarifier la rédaction** de l'article 53 de la loi de finances pour 2008, afin de préciser que la compensation apportée par voie de taxes affectées aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes constatées au titre des heures supplémentaires est une « *compensation intégrale* », et qu'elle est effectuée « *dans des conditions qui en assurent la neutralité financière et comptable pour les caisses et les régimes* » concernés.

2. Une extension des dispositions faisant l'objet d'une compensation par voie de taxes affectées

Le 1° du I élargit également le champ des mesures compensées dans ce cadre à celles définies « *au III de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat* ».

Dans le prolongement des dispositions de la loi précitée en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat autorise, à titre exceptionnel, la conversion en rémunération des droits correspondant à certains jours de congés non pris. Sont ainsi visés les journées de réduction du temps de travail, les jours de congés des salariés relevant d'une convention de forfait en jours et les droits inscrits sur un compte épargne temps. Elle autorise également, à titre expérimental, la « monétisation » du repos compensateur de remplacement pouvant être accordé en compensation des heures supplémentaires effectuées.

Les réductions de cotisations sociales accompagnant cette « monétisation » des jours de congés sont les mêmes que celles prévues par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et participent de la même logique. Il est, dès lors, cohérent de les inclure dans le champ des mesures compensées par voie de taxes affectées.

Le coût de ce dispositif est évalué à **146 millions d'euros**.

3. Une modification du panier de taxes prévu pour 2008, en raison d'un coût moindre qu'envisagé

Au total, le champ des mesures à compenser au titre de l'exercice 2008 atteint donc 3,07 milliards d'euros, décomposés en :

- 2.925 millions d'euros au titre des heures supplémentaires, complémentaires et choisies ;

- 146 millions d'euros au titre de la conversion en rémunération des droits correspondant à certains jours de congés.

Le 2° du II du présent article procède donc à un **ajustement du panier de recettes** affectées en compensation de ces exonérations de cotisations sociales au titre de l'exercice 2008 – et à ce titre seulement, cette mesure ne valant que pour cette seule année –, selon les modalités décrites dans le tableau qui suit.

Produit attendu des taxes affectées à la sécurité sociale

(en millions d'euros)

Taxe affectée	Dispositif initialement prévu pour 2008		Dispositif révisé pour 2008	
	Taux	Produit	Taux	Produit
Fraction de la taxe sur les véhicules de société	50,57%	599	0%	0
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	100%	1 200	87,13%	1 045,56
Taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées	100%	2 128	100%	2 128
Total		3 927		3 173,56

Source : évaluation des voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2009

Il ressort que **les recettes attendues de ces taxes affectées**, telles qu'elles résultent des dispositions du présent article, **excèdent de 102 millions d'euros la perte de recettes prévisionnelle** des organismes de sécurité sociale au titre de l'exercice 2008.

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que cette mesure est prise « à titre prudentiel » et précise que « si les prévisions se confirmaient en fin d'exercice, les organismes de sécurité sociale auraient une dette à l'égard de l'Etat de 102 millions d'euros ».

4. L'inclusion de trois nouveaux organismes bénéficiaires

Le **3° du II** du présent article complète la liste des régimes bénéficiant du produit des taxes affectées en compensation des exonérations de cotisations sociales correspondant aux heures supplémentaires, complémentaires ou choisies, afin d'y inclure trois nouveaux régimes :

- la Caisse nationale des industries électriques et gazières ;
- le port autonome de Strasbourg ;
- la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Ceux-ci subissaient en effet des pertes de recettes au titre des heures supplémentaires, complémentaires ou choisies, mais ne pouvaient percevoir de compensation, faute d'avoir été inclus dans la liste limitative des régimes bénéficiaires.

B. L'APUREMENT DE DETTES DE L'ETAT À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le **III** du présent article prévoit d'affecter, en 2008, une partie du produit de la taxe sur les véhicules de société, à hauteur de **753,42 millions d'euros** au maximum, à différents régimes de sécurité sociale, afin d'apurer les dettes de l'Etat dues au 31 décembre 2007. Ce montant correspond au **solde du panier de recettes** initialement affecté aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, complémentaires ou choisies.

Le tableau qui suit retrace cette situation. Hors régime général, **l'ensemble des régimes verraient leurs créances sur l'Etat, au 31 décembre 2007, totalement apurées, à l'exception de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), qui conserverait 536 millions d'euros de créances sur l'Etat.**

Ce régime a toutefois déjà fait l'objet d'un effort significatif de l'Etat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 : son article 27 prévoit, en effet, de transférer à l'Etat la dette contractée depuis 2005 par le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), soit 7,5 milliards d'euros – ce qui représente un coût pour l'Etat compris entre 300 et 350 millions d'euros à compter de 2009 – et, d'autre part, d'attribuer des ressources nouvelles au financement de l'assurance maladie des non salariés agricoles¹.

¹ Se reporter sur ce point au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 27 du projet de loi de finances pour 2009, au sein de son rapport général n° 99 (2008-2009), tome II, volume I.

**Etat des lieux des dettes de l'Etat à l'égard des régimes et des remboursements
prévus par l'article 7 du présent projet de loi**

(en euros)

Régime	Dettes de l'Etat à l'égard du régime au 31 décembre 2007	Montant remboursé dans le cadre de l'article 7
Régime social des indépendants	396 000 000	395 826 320,81
Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales	4 000 000	4 087 798,76
Caisse nationale de sécurité sociale dans les mines	6 000 000	5 920 241,49
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires	37 000 000	37 129 567,90
Etablissement national des invalides de la marine	21 000 000	21 018 446,12
Caisse nationale des industries électriques et gazières	1 000 000	1 076 067,55
Régime de sécurité sociale d'entreprise de la Régie autonome des transports parisiens	2 000 000	1 950 249,42
Régime de sécurité sociale d'entreprise de la Société nationale des chemins de fer français	48 000 000	47 793 082,08
Caisse de retraite et de prévoyance de la Société nationale des chemins de fer français	239 000 000	238 559 841,55
Caisse de prévoyance du personnel titulaire du port autonome de Bordeaux	0	47 538,46
Caisse nationale du barreau français	0	14 301,12

Source : les montants de dettes mentionnés dans le tableau, qui sont des arrondis, sont issus du rapport de septembre 2008 de la commission des comptes de la sécurité sociale

**C. LES MESURES DE CLARIFICATION DES RELATIONS FINANCIÈRES ET
COMPTABLES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**1. L'ajustement relatif à la compensation des exonérations sur les
heures supplémentaires**

Le 4° du I du présent article réécrit ensuite le IV de l'article 53 de la loi de finances pour 2008, qui dispose qu'en cas d'écart constaté entre le produit des taxes affectées et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires et complémentaires, cet écart fait l'objet d'une régularisation

par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

Il prévoit ainsi de **supprimer cette disposition** et de la remplacer par le dispositif suivant, **précisant le traitement comptable de cet écart** :

- en cas d'écart positif entre le montant définitif en droits constatés des pertes de recettes et le produit comptabilisé, au titre du même exercice, des impôts et des taxes affectés, cet écart serait comptabilisé comme une créance ou un produit à recevoir des organismes de sécurité sociale concernés sur l'Etat ;

- si cette différence est négative, elle constitue une dette ou une charge à payer des organismes de sécurité sociale concernés à l'égard de l'Etat.

Il convient de préciser que les créances et les dettes sont immédiatement exigibles, tandis que les produits à recevoir et les charges à payer, quoique certains, ne sont pas facturés à la clôture de l'exercice.

Cet aménagement fait suite à une réserve émise par la Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale au titre de l'exercice 2007. Il vise ainsi à prévoir **l'articulation entre la logique de caisse** qui préside à la construction de la loi de finances **et la logique de droits constatés** retenue dans la comptabilité des organismes de sécurité sociale.

L'analyse de la Cour des comptes

« Le financement des exonérations de cotisations sociales portant sur les heures supplémentaires instituées par la loi « TEPA » est prévu par l'affectation, par la loi de finances rectificative pour 2007 (LFR 2007) et la loi de finances initiale pour 2008 (LFI 2008), de nouveaux impôts et taxes à la sécurité sociale. La LFR 2007 a aussi prévu, pour que la compensation de la mesure soit intégrale, que, « *en cas d'écart constaté, au titre de l'exercice 2007, entre le produit de la taxe affecté et le montant définitif de la perte de recette (...), cet écart fait l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances* ».

« En comptabilité, le manque à gagner, estimé par l'ACOSS à 653,6 millions d'euros pour l'ensemble des régimes en 2007 (en droits constatés), a été compensé, par une fraction de la taxe sur les véhicules de société (259,6 millions d'euros), une fraction de la TVA sur les boissons alcoolisées (223,0 millions d'euros), un produit à recevoir sur l'Etat (3,0 millions d'euros) et enfin un produit à recevoir au titre de la contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB, 168,0 millions d'euros).

« Les faits générateurs des produits de la taxe sur les véhicules de société et de la TVA sur les boissons alcoolisées se situant en 2007 et ces produits ayant été notifiés par l'Etat lors de leur versement début 2008, leur rattachement à l'exercice 2007 est justifié.

« La comptabilisation d'un produit à recevoir de 3,0 millions d'euros sur l'Etat ne pose pas non plus de difficulté particulière dès lors que celui-ci a été notifié par l'Etat qui lui-même l'a inscrit, comme charge à payer, dans ses comptes.

« La différence entre le manque à gagner et ces trois produits, soit 168,0 millions d'euros (...) a donné lieu à la comptabilisation d'un produit à recevoir de même montant, « *isolé sur la ligne CSB pour une meilleure traçabilité de l'information* » selon l'ACOSS. Cette comptabilisation est irrégulière. En effet, la contribution sociale sur les bénéficiaires collectée par l'Etat au titre de 2007 a été attribuée à d'autres affectataires, conformément à la loi. Par conséquent, le fait générateur de la contribution affectée au régime général par la LFI 2008 étant nécessairement situé en 2008, c'est à cet exercice que ce produit devait être rattaché. En outre, il n'a, *de facto*, pas été versé à l'ACOSS et n'a été ni notifié ni comptabilisé par l'Etat. **L'ACOSS, la direction de la sécurité sociale et la direction du budget justifient la comptabilisation de ce produit à recevoir par la volonté du législateur de compenser intégralement le manque à gagner pour la sécurité sociale induit par l'exonération des heures supplémentaires. Pour la Cour, cette justification est insuffisante car elle ne confère pas un caractère certain au produit comptabilisé, tant que la « régularisation » reportée, aux termes mêmes du texte législatif cité ci-dessus, à une prochaine loi de finances n'est pas intervenue.**

« L'inscription irrégulière d'un produit à recevoir de 168 millions d'euros (dont 152 millions d'euros pour le régime général) constitue un désaccord avec le producteur des comptes ».

Source : Cour des comptes, rapport de certification des comptes du régime général, exercice 2007 (juin 2008)

2. L'ajustement proposé pour les mesures générales de compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales

Le **II** du présent article propose ensuite de compléter l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, relatif à la neutralisation des effets de trésorerie des relations financières entre l'Etat, les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ces régimes.

Cette modification fait également suite à une observation de la Cour des comptes, contenue cette fois dans son rapport de septembre 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

L'analyse de la Cour des comptes

« En application de l'article 17 de la LOLFSS, le gouvernement doit remettre au Parlement « *un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base* ». Il remet au Parlement un document intitulé « état semestriel des dettes de l'Etat », établi en trésorerie au sens de l'article L. 139-2 du code de sécurité sociale relatif à la neutralité des flux de trésorerie entre l'Etat et la sécurité sociale.

« Comme l'indiquait déjà la Cour l'an dernier, **ce document ne retrace pas une situation des dettes au sens comptable du terme, c'est-à-dire des montants que l'Etat devra décaisser, de manière certaine, afin d'éteindre ses obligations envers les organismes de sécurité sociale. De ce fait, il ne donne qu'une vision partielle des « sommes dues par l'Etat » visées par la LOLFSS, lesquelles ne peuvent s'entendre qu'en « droits constatés ».**

« Il ne permet pas non plus un suivi budgétaire de la consommation de crédits, information qui serait sans doute également utile au Parlement.

« Ainsi, alors que l'« état semestriel » devrait présenter des montants cohérents en lecture directe avec ceux inscrits dans la comptabilité générale de l'Etat, il présente un solde des « dettes » de l'Etat de 3,0 milliards d'euros au 31 décembre 2007, dont 1,7 milliard d'euros envers le régime général, sensiblement différent des informations issues de la comptabilité. Ce montant correspond à la fraction des dettes de l'Etat relative aux dépenses de l'année décaissées par les organismes à la date du 31 décembre. Il exclut en particulier les prestations versées par la branche famille (AAH, API) liquidées en décembre et versées le 5 janvier 2008 (0,9 milliard d'euros).

« La Cour a pris note de l'engagement de la direction de la sécurité sociale d'accompagner le prochain état semestriel au 31 décembre d'une note méthodologique. Elle réitère cependant sa recommandation de communiquer au Parlement un état cohérent avec la comptabilité en droits constatés (en ce sens qu'il puisse s'en déduire grâce à un tableau de passage) et de l'accompagner d'un document de suivi de la consommation des crédits budgétaires ».

Source : Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2008

Le II du présent article prévoit ainsi de compléter l'état semestriel des sommes restant dues par l'Etat, transmis par le gouvernement au Parlement avant la fin du mois de janvier, afin qu'il précise, dans le cas des mesures d'exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat, la différence entre le montant définitif de la perte de recettes qui en résulte pour les organismes de base de sécurité sociale, du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'exercice considéré, et le montant des versements de l'Etat au titre de cette compensation, sur la même période.

Il précise que dans ce cadre, les versements ou reversements effectués par l'Etat ou les organismes concernés en application d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de financement de la sécurité sociale sont réputés intervenir à la date de publication de cette loi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sept amendements** au présent article, avec les avis favorables de la commission et du gouvernement.

Trois amendements adoptés à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, **sont de nature rédactionnelle ou de précision.**

Trois autres amendements, adoptés à l'initiative du gouvernement, **clarifient le traitement comptable** des éventuels écarts entre le montant définitif, en droits constatés, des pertes de recettes et le produit comptabilisé, au titre du même exercice, des impôts et des taxes affectés. Cet écart sera comptabilisé comme un **produit à recevoir** des organismes de sécurité sociale concernés **sur le produit de la contribution sociale sur les bénéfiques** (et non

plus sur l'Etat sans autre précision) s'il est positif ou comme une **charge à payer** s'il est négatif. Il ne pourra pas être comptabilisé comme une créance ou une dette, comme le prévoyait le texte initial, ce qui apparaît cohérent.

Le dernier amendement, adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à **maintenir les dispositions actuelles du IV de l'article 53 de la loi de finances pour 2008**, qui dispose qu'en cas d'écart constaté entre le produit des taxes affectées et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires et complémentaires, cet écart fait l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

Ces dispositions seraient donc complétées, et non remplacées, par les dispositions prévues par le II du présent article, précisant le traitement comptable de l'écart susmentionné.

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, note que *« la référence à une régularisation par la plus prochaine loi de finances mérite en effet d'être conservée, dans la mesure où l'inscription d'une dette ou d'une créance dans les comptes de l'Etat et de la sécurité sociale n'interdirait en rien que l'engagement correspondant soit honoré avec plusieurs années de décalage »*.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions relatives au traitement comptable des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale n'appellent pas de remarques particulières et les modifications apportées par l'Assemblée nationale apparaissent opportunes.

Votre rapporteur général approuve, par ailleurs, le remboursement par l'Etat de ses dettes à l'égard de la plupart des régimes de sécurité sociale, constatées au 31 décembre 2007, ce qui constitue un **effort appréciable d'assainissement de la situation**, que traduisent également les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de loi de finances rectificative en faveur de l'aide médicale de l'Etat (94,2 millions d'euros), de l'allocation aux adultes handicapés (236 millions d'euros) ou de l'allocation de parent isolé (36,5 millions d'euros).

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

ARTICLE 8

Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

Commentaire : le présent article a pour objet d'actualiser le montant des exonérations de la redevance audiovisuelle pris par en charge par l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes de l'audiovisuel public bénéficient d'un mécanisme de double garantie quant à leurs ressources.

En effet, les ressources inscrites au compte de concours financiers proviennent :

- d'une part, des encaissements de redevance audiovisuelle nets des frais de trésorerie et de recouvrement ;

- et d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'actualiser le montant le montant des exonérations de la redevance audiovisuelle pris en charge par l'Etat, en le portant de 545,7 millions d'euros à 561,7 millions d'euros.

Il tire ainsi les conséquences de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, qui a prévu le maintien des exonérations de redevance audiovisuelle pour les personnes âgées qui en bénéficiaient avant la loi de finances pour 2005¹.

Corrélativement, le présent article fixe le niveau minimal des ressources totales affectées aux organismes bénéficiaires du compte de concours financier à 2.329 millions d'euros au lieu de 2.345 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif **sans modification**.

¹ Loi n° 2004-1484 de finances pour 2005.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de cette actualisation du montant des exonérations des redevances pris en charge par l'Etat et contribuant au financement des organismes de l'audiovisuel.

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

ARTICLE 9

Redevances d'utilisation des fréquences du service fixe et du service mobile par satellite

Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2008, les dispositions des textes du 2 juillet 2008, ce qui permettra de réduire le montant des redevances dues par les opérateurs des services fixe et mobile par satellite, qui se révèlent trop élevées.

I. LE DROIT EXISTANT

En tant que mode d'occupation privatif du domaine public, l'utilisation des fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République est soumise au paiement de redevances domaniales, représentatives de la valorisation du spectre hertzien.

Ainsi, les opérateurs¹ titulaires d'une autorisation d'utilisation des fréquences du service fixe et du service mobile par satellite, délivrée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), sont assujettis au paiement d'une redevance annuelle domaniale. Le montant de cette redevance était initialement déterminé selon les modalités fixées au chapitre I^{er} du décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007.

En pratique, le mode de calcul des redevances s'est révélé inadapté, en aboutissant, de façon non prévue, à une forte augmentation de leur montant. Il a fallu prendre un nouveau décret en juillet 2008² afin de réajuster les redevances et de les ramener à un niveau plus raisonnable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'avancer au 1^{er} janvier 2008 la date d'entrée en vigueur du décret « correctif » du 2 juillet 2008 précité.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, il en résulterait pour l'Etat une perte de recettes non fiscales de 3,5 millions d'euros au titre de 2008.

Le tableau ci-après fait ainsi apparaître l'évolution de ces redevances dans le temps, avec ou sans la mesure de rétroactivité proposée par le présent article.

¹ Il s'agit des principaux opérateurs de téléphonie fixe et mobile.

² Décret n° 2008-656 du 2 juillet 2008.

Redevances dues par les opérateurs de services fixe et mobile par satellite

(en millions d'euros)

Redevances 2007	0,6
Redevances 2008 en application des textes du 24 octobre 2007	8,2
Redevances 2008 en application des textes du 2 juillet 2008 sans rétroactivité	4,6
Redevances 2008 en application des textes du 2 juillet 2008 avec rétroactivité au 1 ^{er} janvier	1,1

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cet ajustement, conforme aux réalités économiques.

De plus, il relève la nécessité de la mesure proposée en termes purement juridiques. En effet, le droit communautaire interdit d'instaurer des redevances d'un montant excessif, les Etats membres devant veiller « à ce que les droits, les conditions et les procédures applicables aux autorisations générales, aux droits d'utilisation ou aux droits de mettre en place des ressources ne puissent être modifiées que dans des cas objectivement justifiés et dans des proportions raisonnables », aux termes de l'article 14 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques.

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

ARTICLE 10

Modalités de clôture du Fonds pour le renouvellement urbain (FRU)

Commentaire : le présent article fixe les modalités de la clôture définitive du Fonds de renouvellement urbain (FRU) au 31 décembre 2008.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le FRU a été créé au sein de la Caisse des dépôts et consignations le **30 décembre 1999**, conformément aux décisions prises lors du comité interministériel des villes, en vue de financer les concours sur fonds propres destinés à la politique de renouvellement urbain.

457 millions d'euros prélevés sur le résultat net de la Caisse des dépôts et consignations au titre de l'exercice 1999 lui ont alors été affectés en vue de financer quatre grandes catégories d'emplois : l'ingénierie des projets et leur évaluation, l'apport de fonds propres pour des investissements immobiliers, la garantie de prêts, le renforcement du haut bilan d'organismes d'HLM.

Les fonds du FRU ont été utilisés pour l'essentiel :

- à la **bonification des prêts renouvellement urbain (PRU)**, pour 89 millions d'euros ;

- au financement d'**études sur les projets de renouvellement urbain**, pour 46 millions d'euros.

En outre, plusieurs **prélèvements** ont été effectués au profit de l'Etat à hauteur de 82 millions d'euros, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à hauteur de 150 millions d'euros¹ et au fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour 27,5 millions d'euros.

Dans le cadre de la mise en place du programme national de rénovation urbaine, il a été décidé, en 2003, de supprimer le FRU au profit de nouvelles modalités d'intervention de la Caisse des dépôts et consignations.

Le présent article prévoit de procéder à la **clôture définitive** du FRU au 31 décembre 2008 et **de répartir ses disponibilités nettes en fin d'année**, qui s'élèveront à **79 millions d'euros** environ.

¹ *Lois de finances rectificatives pour 2003 et 2004.*

Il précise que le produit de la liquidation du FRU sera affecté :

- pour **48 millions d'euros à l'Agence nationale de la rénovation urbaine** (ANRU) « *pour permettre la réalisation d'opérations de grande qualité architecturale* (8 millions d'euros) *et pour accompagner la montée en puissance du programme national de rénovation urbaine* (40 millions d'euros) » ;

- pour **3 millions d'euros à l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux** (EPARECA) afin de financer des projets d'implantations commerciales en zones urbaines sensibles ;

- enfin, pour **15 millions d'euros à un « Fonds d'urgence pour le logement »**, nouvellement créé ;

- le **solde**, soit environ 13 millions d'euros étant **versé au budget de l'Etat**.

II. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, Michel Bouvard et François Goulard un amendement visant à préciser les modalités de gestion de deux fonds complémentaires¹ logés à la Caisse des dépôts et consignations :

- le Fonds de garantie pour le renouvellement urbain ;
- et le Fonds de solidarité habitat.

Il prévoit que ces fonds continuent d'être gérés par la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à leur extinction et que leurs disponibilités nettes, constatées au 31 décembre de chaque année, sont versées au budget général de l'Etat selon des modalités fixées par convention.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable, sur le principe, à la clôture du FRU qui n'a plus d'objet effectif du fait de l'entrée en vigueur du programme national de rénovation urbaine.

Il observe que la plus grande partie des disponibilités nettes du fonds sont affectées logiquement à l'ANRU pour le financement de ce programme.

¹ *Le Fonds de garantie pour le renouvellement urbain (FGRU) représente une assiette de garantie de 21,3 millions d'euros portant sur 12 prêts délivrés à partir des ressources sur Fonds d'épargne et d'une durée maximale de 25 ans et le Fonds de solidarité habitat dit « Fonds de Roubaix » une assiette de garantie de 548.000 euros portant sur 62 prêts « habitat privé » d'une durée maximale de 10 ans.*

Sans contester l'importance de la destination des **15 millions d'euros** prévus pour le **nouveau Fonds d'urgence pour le logement**, qui devraient être utilisés pour faire face aux conséquences de catastrophes naturelles du type de celle qui a frappé le Val de Sambre¹, il s'interroge sur la méthode retenue, soit la création d'un nouveau fonds, qui lui semble paradoxale et contradictoire avec l'objectif du présent article.

Il note enfin que si le présent article précise bien que ce fonds sera placé auprès de la Caisse des dépôts et consignations, il se contente de **renvoyer au décret les conditions d'utilisation des sommes inscrites sur ce fonds.**

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

¹ *Le ministre du Logement et de la ville avait suggéré la création de ce fonds, à la suite de la tornade qui a frappé durant la nuit du 3 au 4 août 2008, la ville d'Hautmont dans le département du Nord.*

ARTICLE 10 bis (nouveau)

Prolongation du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » pendant la période complémentaire

Commentaire : le présent article prolonge pendant la période complémentaire l'existence du compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », afin de percevoir et dépenser les taxes alimentant désormais le centre national de la cinématographie (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2009, adopté sans modification par le Sénat, supprime le compte d'affectation spéciale « Cinéma audiovisuel et expression radiophonique locale » **à partir du 31 décembre 2008 et prévoit l'affectation directe au centre national de la cinématographie du produit des taxes, prélèvements fiscaux et autres ressources servant à financer le soutien aux industries cinématographiques, audiovisuelles, vidéographiques et multimédia à partir du 1^{er} janvier 2009.**

Le projet de loi de finances pour 2009 modifie le titre IV du code de l'industrie cinématographique en insérant un **article 44-1** nouveau. Celui-ci prévoit l'affectation directe au CNC des recettes suivantes :

- le produit de la taxe assise sur le prix des entrées en salle (TSA) de cinéma ;

- le prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence, ainsi que la taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence, produits par des entreprises établies hors de France ;

- la taxe sur les services de télévision (TSF) ainsi que la taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ;

- le produit des contributions volontaires des services de télévision au régime de soutien financier aux industries cinématographiques et audiovisuelles¹ ;

¹ Il s'agirait d'une contribution supplémentaire prévue par la convention entre les services de télévision et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

- le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

- et le produit du remboursement des avances sur recettes accordées avant le 1^{er} janvier 1996 pour la réalisation d'œuvres cinématographiques ainsi que, le cas échéant, le produit de la redevance due par les bénéficiaires de ces avances.

A partir de la **clôture du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »** au 31 décembre 2008, le **solde** des opérations réalisées sur les programmes 711¹ et 712² du CAS est affecté au **CNC**. Il est également précisé que les taxes, prélèvements et produits dus au titre des années antérieures à 2009 et restant à percevoir sont **affectés** au **CNC**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative du **gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement prévoyant que les opérations mentionnées au II de l'article 22 du projet de loi de finances **« sont prises en compte au titre du budget de l'année 2008 durant la période complémentaire »**.

Ceci permettra que les **recettes** du CAS de décembre, c'est-à-dire le paiement des taxes ci-dessus énumérées, qui ne pourront être **constatées** que dans les **premiers jours de janvier** aient encore un **« support budgétaire et financier »** pour que les **dépenses afférentes**, c'est-à-dire le **versement** de ces taxes au **CNC**, soient **possibles**.

Le solde des taxes devrait, comme les années précédentes, atteindre **entre 80 millions d'euros et 100 millions d'euros**.

Cette mesure est donc une mesure de coordination avec le dispositif adopté en loi de finances qui correspond à l'esprit de la LOLF et supprime la dichotomie artificielle existant entre les deux programmes du CAS.

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

¹ Programme « Soutien aux industries cinématographiques » (programme 711).

² Programme « Soutien aux industries audiovisuelles » (programme 712).

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

ARTICLE 11

**Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des
emplois**

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2008 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 s'établissait à 41,7 milliards d'euros.

Après passage à l'Assemblée nationale, le présent article prévoit une **détérioration du solde de 2.078 millions d'euros par rapport à la première loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008.**

La prévision d'exécution pour 2008 s'établit donc à un déficit de 51,5 milliards d'euros.

Le besoin de financement s'établit ainsi à 159 milliards d'euros.

Le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat pour 2008 reste inchangé à 2.200.924 ETPT (y.c. les budgets annexes).

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

**SECONDE PARTIE :
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS
SPÉCIALES**

TITRE 1^{ER} :

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2008

ARTICLE 12

Budget général : ouverture de crédits supplémentaires

Commentaire : le présent article propose, au titre des missions du budget général pour 2008, des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement supplémentaires, conformément à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article propose, après examen par l'Assemblée nationale, d'ouvrir au titre des missions du budget général pour 2008, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 1.863.846.197 euros et de 1.828.340.866 euros.

L'analyse de votre rapporteur général sur ces ouvertures de crédits figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 13

Budget général : annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose, au titre des missions du budget général pour 2008, des annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, conformément à l'état B' annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article propose, après passage à l'Assemblée nationale, d'annuler au titre des missions du budget général pour 2008, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 3.416.216.471 euros et de 1.066.959.821 euros.

L'analyse de votre rapporteur général sur ces annulations figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 14

Comptes spéciaux : ouverture de crédits supplémentaires

Commentaire : le présent article propose, au titre des comptes spéciaux pour 2008, des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, conformément à l'état C annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article propose d'ouvrir au titre des comptes spéciaux pour 2008, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant à 1.050.800.00 euros. Cette ouverture fait l'objet d'un commentaire de votre rapporteur général dans son exposé général.

Il a fait l'objet d'un amendement rédactionnel à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 15

Comptes spéciaux : annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose, au titre des comptes spéciaux, une annulation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformément à la répartition donnée à l'état C' annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Le présent article propose, au titre des comptes spéciaux, une annulation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement de 1.184.000.000 euros. Cette annulation fait l'objet d'un commentaire de votre rapporteur général dans son exposé général.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 16

Compte de commerce : autorisation de découvert supplémentaire

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir au ministre de la défense une autorisation de découvert supplémentaire pour 2008 au titre du compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers ».

Le présent article propose, au titre du compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers », une autorisation de découvert supplémentaire de 50 millions d'euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Il n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

**TITRE II :
RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE**

ARTICLE 17

**Ratification de deux décrets portant ouverture
et annulation de crédits à titre d'avance**

Commentaire : le présent article propose la ratification de deux décrets d'avance intervenus en cours d'exercice.

Le présent projet de loi de finances rectificative propose la ratification de **deux décrets d'avance** (décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 et décret d'avance n° 2008-1244 du 28 novembre 2008) intervenus postérieurement à la loi n° 2008-1061 de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008. Chaque projet de décret d'avance a été transmis pour avis à votre commission des finances en application de l'article 13 de la LOLF.

Votre commission des finances a émis un avis favorable sur les deux projets de décret lorsqu'ils lui ont été soumis.

L'analyse de votre rapporteur général sur ces décrets d'avance figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

TITRE III : DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

A. – Mesures de soutien à l'économie

ARTICLE 18

Dégrèvement permanent de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009

Commentaire : afin de soutenir l'investissement des entreprises, le présent article propose un nouveau dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux, plus large que l'actuel et permanent, visant les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 (date de l'annonce de cette mesure par le Président de la République) et le 31 décembre 2009.

I. LE RÉGIME ACTUEL DE L'IMPOSITION DES INVESTISSEMENTS À LA TAXE PROFESSIONNELLE

A. DES RÈGLES COMPLEXES D'ASSIETTE

1. La définition des immobilisations et recettes imposables

Depuis la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part assise sur une fraction des salaires des redevables, l'article 1467 du code général des impôts dispose que l'assiette brute de droit commun de la taxe professionnelle (TP) est constituée de la **valeur locative des immobilisations corporelles**, telles que définies par le plan comptable général. Aux termes de l'article 1469 du même code, ces immobilisations sont :

- celles **passibles de la taxe foncière** sur les propriétés bâties ou non bâties (terrains bâtis ou non, constructions, installations...), y compris celles qui bénéficient d'une exemption temporaire ou permanente de ces taxes ;

- **et celles qui ne sont pas soumises à cette taxe** (aménagement, matériel et outillage industriels, matériels et mobiliers de bureau...), soit les **équipements et biens mobiliers** (EBM). La valeur locative des EBM représentait en 2003 près de 80 % des bases brutes de TP.

Pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), agents d'affaires, intermédiaires de commerce et fiduciaires qui emploient moins de 5 salariés et ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés, la base d'imposition

comprend, outre la valeur locative des immobilisations passibles d'une des deux taxes foncières, **6 % des recettes** (depuis 2005).

La valeur locative des immobilisations corporelles n'est retenue que si celles-ci sont rattachées à un établissement situé sur le territoire national et sont **à la disposition du redevable pour les besoins de son activité professionnelle**. Il s'agit des biens qui sont sous le contrôle du redevable et matériellement utilisables, en tant qu'instruments de travail, pour la réalisation de ses opérations, soit les biens dont il a la pleine propriété, qu'il a pris en location¹ ou en crédit-bail, ou qu'il utilise à titre gratuit.

Tous les redevables bénéficient depuis 1987 d'un **abattement forfaitaire permanent de 16 % sur les bases nettes de TP**. De nombreuses activités (en particulier les artisans, coopératives, entreprises de presse et certaines activités non commerciales et des collectivités publiques) bénéficient également de **régimes spécifiques d'exonération ou réduction de base**.

En outre, les EBM ne sont pas retenus dans la base d'imposition des redevables dont les recettes ou le chiffre d'affaires TTC est inférieur à **61.000 euros** pour les prestataires de services, agents d'affaires, titulaires de BNC et intermédiaires de commerce qui emploient au moins 5 salariés, et à **152.500 euros** pour les autres redevables.

Certaines immobilisations sont également **exonérées** de plein droit et à titre permanent² ou sur délibération des collectivités territoriales et groupements à TP unique, le cas échéant pour une durée maximale de cinq ans.

2. Le calcul de la valeur locative des immobilisations

L'article 1469 du code général des impôts prévoit les modalités de détermination de la valeur locative. Celle des immobilisations passibles de la taxe foncière suit les règles fixées pour l'établissement de ces taxes. La valeur locative des EBM est en revanche le **prix de revient qui sert de base au calcul des amortissements**³, pondéré d'un coefficient distinct selon la durée d'amortissement.

Ainsi la valeur locative des (rares) EBM **amortissables sur au moins 30 ans** est celle applicable aux bâtiments industriels en matière de taxe foncière, soit 8 % du prix de revient (pour les immobilisations acquises ou créées depuis le 1^{er} janvier 1976). Pour les autres EBM, la valeur locative est égale à **16 % de leur prix de revient** lorsque les EBM sont la propriété du

¹ Sous réserve que cette location n'excède pas six mois et ne bénéficie pas à plusieurs redevables.

² Notamment les immobilisations utilisées pour l'irrigation pour les 9/10 au moins de leur capacité ; les lignes, câbles et canalisations extérieurs ainsi que leurs supports ; les œuvres d'art acquises dans le cadre de dispositifs de mécénat ; les pièces de rechange et pièces de sécurité.

³ Soit le prix réel d'acquisition augmenté des frais, la valeur d'apport ou le coût réel de production lorsque le bien a été créé par l'entreprise.

redevable, lui sont concédés, font l'objet d'un contrat de crédit-bail mobilier¹ ou sont mis à disposition à titre gratuit.

Lorsque le bien est **loué**, sa valeur locative correspond au loyer de l'exercice minoré du prix des services annexes éventuellement rendus par le bailleur (entretien, fourniture de personnel spécialisé...), dans une fourchette de plus ou moins 20 % de la valeur locative calculée selon la règle précédente².

Des **régimes spécifiques** sont applicables pour les cessions de biens entre entreprises liées³, les restructurations de sociétés (fusions, scissions, apports) et les cessions d'établissements, en particulier pour éviter des montages optimisants.

Aux termes de l'article 1518 A du code général des impôts, la valeur locative peut également faire l'objet de **réductions**. La réduction est ainsi d'un tiers pour les usines nucléaire, les aéroports et certains matériels agricoles, de moitié pour certains équipements de protection de l'environnement faisant l'objet d'un amortissement exceptionnel et acquis ou créés à compter de 1992⁴ (voire de 100 % sur délibération des collectivités territoriales), et au *prorata temporis* pour les activités saisonnières.

3. De la valeur locative à l'établissement de la cotisation de droit commun

L'imposition est établie dans chaque commune où le redevable dispose d'un établissement. Par application de l'article 1477 du code général des impôts, il existe un **décalage de deux ans entre la période de référence et l'année d'imposition**, qui s'explique notamment par la nécessité d'informer les collectivités territoriales en temps utile de leurs bases prévisionnelles, afin qu'elles puissent voter leur taux.

Le redevable déclare en effet avant le 1^{er} mai de l'année n les éléments de la base d'imposition relatifs à l'exercice n - 1, pour l'établissement de la taxe en n + 1. Des modalités particulières sont prévues en cas de création d'établissement, de changement d'exploitant ou de cessation d'activité en cours d'année. La cotisation doit être acquittée par un acompte payable avant le 31 mai, le solde étant exigible à partir du 1^{er} décembre.

¹ La valeur locative n'est pas modifiée lorsque le bien est acquis par le locataire à l'expiration du contrat.

² Ainsi, si ce loyer est inférieur à 80 % ou supérieur à 120 % de 16 % du prix de revient, on lui substitue la limite la plus voisine, soit 12,80 % ou 19,20 % du prix de revient.

³ Le prix de revient d'un bien cédé n'est ainsi pas modifié lorsque ce bien est rattaché au même établissement avant et après la cession, lorsque l'entreprise cessionnaire contrôle l'entreprise cédante ou est contrôlée par elle, et lorsque ces deux entreprises sont contrôlées par une même entreprise.

⁴ Les installations antipollution, les matériels destinés à économiser l'énergie, les équipements de production d'énergies renouvelables et les matériels destinés à réduire le bruit. **La condition d'amortissement exceptionnel est supprimée pour les biens acquis ou créés à compter de 2002.**

L'article 1478 du même code prévoit également qu'en cas de création d'établissement ou de changement d'exploitant, l'assiette des deux années suivantes est calculée d'après les immobilisations déclarées au 31 décembre de la première année d'activité ou, le cas échéant, la projection sur une année pleine des recettes réalisées au cours des mois d'activité. Depuis 1988, et en cas de création seulement, la base du nouvel exploitant est réduite de moitié pour la première année d'imposition.

La cotisation de TP due au titre des EBM est égale au **produit de la base nette ainsi calculée par le taux global applicable dans la commune**, soit le cumul des taux votés par les collectivités territoriales et, s'il y a lieu, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En application de l'article 1600 du code général des impôts, cette base nette d'imposition constitue également **l'assiette de la taxe additionnelle pour frais de chambre de commerce et d'industrie**.

4. Les aménagements déterminant la cotisation finale

Sans entrer dans les détails, on distingue, outre la cotisation de droit commun, la **cotisation dite « minimum »** (article 1647 D du code général des impôts), due uniquement lorsque la base nette est inférieure à une cotisation de taxe d'habitation de référence déterminée par le conseil municipal, et la **cotisation « minimale »** (article 1647 E du même code), assise sur la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes excède 7,6 millions d'euros et égale à 1,5 % de la valeur ajoutée dégagée l'année d'imposition.

De même, la loi prévoit un certain nombre de **dégrèvements**, en sus des exonérations et abattements cités précédemment, afin de diminuer la charge de TP de l'entreprise. Ces dégrèvements, toujours pris en charge par l'Etat, peuvent être accordés :

- soit à **partir des déclarations annuelles des bases** : tel est le cas des dégrèvements en faveur respectivement des entreprises utilisant des véhicules routiers, des entreprises de transport sanitaire terrestre, des armateurs, ainsi que du dégrèvement au titre des immobilisations affectées à la recherche ;

- soit **par réclamation**, après liquidation de l'impôt par le contribuable. Il s'agit plus particulièrement du dégrèvement pour réduction d'activité, qui bénéficie aux redevables dont les bases d'imposition diminuent entre l'année d'imposition et l'année suivante, et surtout, du **dégrèvement pour plafonnement de la cotisation de TP à 3,5 % de la valeur ajoutée** produite par l'entreprise au cours de l'année d'imposition, prévu par l'article 1647 B *sexies* du code général des impôts, qui permet de tenir compte de la capacité contributive des redevables.

B. UN DÉGRÈVEMENT DÉGRESSIF POUR INVESTISSEMENTS NOUVEAUX

1. Le principe du dégrèvement

L'article 1647 C *quinquies* du code général des impôts, issu de la loi de finances initiale pour 2006, a pérennisé un **dispositif de dégrèvement de TP pour investissements nouveaux (DIN)** initialement créé à titre temporaire par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement et complété par la loi de finances initiale pour 2005.

Dans ce cadre, les immobilisations corporelles éligibles (des EBM : cf. ci-après) font l'objet d'un **dégrèvement dégressif, sur trois ans**, correspondant à une entrée progressive dans la base d'imposition à la TP :

- la première année d'imposition (soit l'année suivant celle de la déclaration du redevable), le dégrèvement est intégral, la prise en compte de l'investissement dans la base d'imposition étant nulle ;

- la deuxième année d'imposition, le dégrèvement concerne les deux tiers de l'investissement, dont l'intégration dans la base d'imposition est ainsi pratiquée à hauteur d'un tiers ;

- la troisième année d'imposition, le dégrèvement ne concerne plus qu'un tiers de l'investissement, dont l'intégration dans la base d'imposition est alors des deux tiers ;

- l'investissement ne bénéficie plus d'aucun dégrèvement la quatrième année d'imposition, son intégration dans la base d'imposition étant alors complète.

Ce DIN est calculé sur la cotisation de TP complétée par les taxes spéciales d'équipement et majorée des frais de gestion de la fiscalité locale perçus par l'Etat. Toutefois, pendant la période de dégrèvement, **la cotisation de TP des investissements est calculée selon un taux global limité au taux constaté dans la commune en 2003**, s'il est inférieur au taux actuel. En pratique, de la sorte, la cotisation est toujours fonction d'un « taux 2003 ».

En revanche, le DIN **ne s'étend pas à la taxe additionnelle pour frais de chambres de commerce et d'industrie** : les investissements nouveaux sont pris en compte dans l'assiette de cette taxe dès la première année suivant la déclaration des redevables.

2. Les investissements éligibles

Pour bénéficier du DIN en vigueur, les investissements doivent répondre à **trois critères**.

En premier lieu, les investissements éligibles correspondent à des **EBM neufs**, ce qui exclut les matériels rénovés et les matériels usagés acquis à l'occasion d'opérations de restructuration (fusions, scissions, apports partiels d'actifs) ou de transmission d'entreprises individuelles. Cette exclusion se

justifie à un double titre. D'une part, seule la création ou la première acquisition de matériels correspond à de la formation brute de capital fixe (FBCF) au sens de la comptabilité nationale, et exerce un effet d'entraînement sur la croissance. D'autre part, l'inclusion de l'acquisition de matériels usagés dans le champ du dégrèvement aurait pu inciter à la réalisation de certains montages consistant à transférer des EBM entre sociétés d'un même groupe.

En deuxième lieu, les EBM doivent constituer des **immobilisations acquises ou créées par l'entreprise**. En cas de crédit-bail, de mise à disposition ou de location, les nouvelles détentions sont assimilées à des acquisitions et admises comme concernant des biens « neufs » sous certaines conditions prévues par la voie d'une instruction fiscale.

En troisième lieu, les investissements éligibles sont ceux **qui entrent dans le champ d'application du régime de l'amortissement dégressif** défini par l'article 39 A du code général des impôts (que l'entreprise considérée bénéficie ou non de cet amortissement dégressif). L'article 22 de l'annexe II du même code en dresse la liste. En synthèse, il s'agit des : matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport ; matériels de manutention ; installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère ; installations productrices de vapeur, chaleur ou énergie ; installations de sécurité et à caractère médico-social ; équipements informatiques et machines de bureau ; matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique ; installations de magasinage et de stockage ; immeubles et matériels des entreprises hôtelières. Il convient de noter que sont exclus, notamment, les véhicules de tourisme, les machines à écrire et le mobilier de bureau.

Ainsi organisé, le DIN actuel représente un coût (moindre recette de TP compensée par l'Etat aux collectivités territoriales) de l'ordre de **1,3 milliard d'euros en 2008**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN NOUVEAU DÉGRÈVEMENT POUR INVESTISSEMENTS NOUVEAUX, PLUS LARGE ET PERMANENT

Afin de soutenir l'investissement des entreprises, le présent article propose **un nouveau dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux**, plus large que l'actuel et permanent, visant les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 (date de l'annonce de cette mesure par le président de la République) et le 31 décembre 2009. Un nouvel article 1647 *quinquies* A est inséré à cet effet dans le code général des impôts par le **C du I** du présent article.

1. Les investissements éligibles

Le nouveau DIN proposé aura un champ d'application matériel plus large que l'actuel, dans la mesure où **les EBM éligibles ne devront pas nécessairement entrer dans le champ d'application de l'amortissement dégressif** prévu par l'article 39 A du code général des impôts. En pratique, cet élargissement du dégrèvement permettra de faire bénéficier du dégrèvement les véhicules de tourisme et le mobilier de bureau, actuellement exclus (cf. supra).

Pour le reste, les investissements éligibles seront, comme aujourd'hui, des **EBM neufs**, constitutifs d'**immobilisations acquises ou créées par l'entreprise**. Toutefois, ce critère d'acquisition ou de création est articulé à la période de référence retenue pour le champ d'application temporel du nouveau DIN, limité au contraire de celui du DIN existant : les investissements devront avoir été réalisés **entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009**.

2. La portée du dégrèvement

La portée du nouveau DIN proposé se caractérise par une triple extension par rapport au DIN en vigueur.

D'une part, le dégrèvement proposé, contrairement à l'existant, **s'étendra à la taxe additionnelle pour frais de chambres de commerce et d'industrie** : les EBM éligibles au nouveau DIN ne seront pas intégrés dans l'assiette de cette taxe. Le **A** du **I** du présent article complète à cet effet l'article 1600 du code général des impôts.

D'autre part, **le dégrèvement sera permanent**, et non dégressif. Ce dégrèvement **restera acquis à tout redevable titulaire de l'investissement** (propriétaire, locataire, titulaire d'un crédit-bail ou dépositaire à titre gratuit), dès lors que ledit investissement aura été réalisé durant la période de référence, par le redevable ou quiconque avant lui. En d'autres termes, l'avantage fiscal ne s'éteindra pas avec le changement de titulaire de l'investissement.

Enfin, le dégrèvement étant permanent, **le montant dégrévé sera égal à l'intégralité de la valeur locative des EBM éligibles multipliée par le taux global de TP applicable** dans la commune de l'établissement pour chaque année d'imposition. Ce taux global est défini, par renvoi au IV de l'article 1648 D du code général des impôts, comme la somme des taux de TP de la commune et des groupements sans fiscalité propre, des EPCI dotés d'une fiscalité propre, du département et de la région. Dans sa rédaction initiale, **le présent article prévoyait un plafonnement de ce taux au niveau constaté en 2008 ; l'Assemblée nationale a supprimé cette limite (cf. infra)**.

Le nouveau DIN s'appliquera aux cotisations de TP calculées après les réductions et abattements applicables à la valeur locative des EBM éligibles, complétées par les taxes spéciales d'équipement¹ et majorée des frais de gestion de la fiscalité locale perçus par l'Etat en application de l'article 1641 du code général des impôts.

3. Coordination avec les autres allègements de TP

Le nouveau DIN proposé devant conduire à une exonération complète des immobilisations éligibles, ces dernières ne pourront logiquement ouvrir droit aux autres allègements de TP actuellement en vigueur. Le présent article organise en conséquence une **coordination du dispositif avec les allègements existants au sein du code général des impôts**.

Ainsi, d'une part, en ce qui concerne les dégrèvements de TP, il est précisé que les biens éligibles au nouveau DIN : ne pourront faire l'objet du dégrèvement partiel « camion, autocar ou bateau » (article 1647 C) ; seront exclus de l'assiette partiellement dégrévée des sociétés d'ambulance (article 1647 C *bis*) ; ne seront pas dégrévés au titre de leur appartenance à une entreprise d'armement (article 1647 C *ter*) ; ne bénéficieront pas du dégrèvement au titre de l'affectation à la recherche (article 1647 C *quater*) ; et ne pourront bénéficier du DIN actuel (article 1647 C *quinquies* précité).

D'autre part, les biens bénéficiant du nouveau DIN seront exclus du calcul des autres abattements, exonérations et dégrèvements prévus par le code général des impôts. Le nouveau dégrèvement sera également neutre au regard de l'application des exonérations obligatoires ou facultatives de TP accordées à certaines catégories de redevables. Par ailleurs, il est précisé que le plafonnement au titre de la valeur ajoutée sera calculé, comme aujourd'hui, sur une cotisation nette de tous les dégrèvements, y compris le nouveau DIN.

B. UN DÉGRÈVEMENT SPÉCIFIQUE POUR LES ENTREPRISES DONT LA COTISATION EST PLAFONNÉE

1. Les motivations et le mode de calcul du dégrèvement complémentaire

Afin de conforter la portée de l'incitation à investir, le présent article introduit un DIN spécifique pour les entreprises éligibles au nouveau DIN mais dont la cotisation de TP est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée. L'application du seul nouveau DIN n'aurait en effet créé aucun avantage réel pour ces entreprises souvent intensives en capital. Le plafonnement s'applique

¹ *Taxe spéciale d'équipement perçue pour la région d'Ile-de-France (article 1599 quinquies du code général des impôts), taxe des établissements publics fonciers mentionnés aux articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme (article 1607 bis du code général des impôts) et taxe des établissements publics fonciers d'Etat (articles 1608 à 1609 F du même code).*

à la cotisation nette et intègre par conséquent les réductions de base et dégrèvements, et toute nouvelle création ou acquisition d'immobilisation se traduit par une augmentation de la valeur ajoutée et donc du plafond de cotisation.

Le B du I du présent article crée ainsi un nouvel article 1647 B *nonies* dans le code général des impôts, qui introduit un **dégrèvement complémentaire**, analogue à celui qui avait été mis en place, pour les mêmes raisons, lors de la création du DIN temporaire par la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement. La réforme du plafonnement de la TP et la mise en place du DIN actuel avaient ensuite conduit à supprimer ce dégrèvement en 2006.

Le texte proposé pour le nouvel article 1647 B *nonies* du code général des impôts prévoit que ce dégrèvement est de droit pour les entreprises bénéficiant à la fois du plafonnement (article 1647 B *sexies*) et du nouveau DIN (article 1647 C *quinquies* A), et qu'il est obtenu **par voie de réclamation**, selon la même procédure que le plafonnement, après les éventuels autres dégrèvements.

Son montant est égal à **3,5 %** (soit le taux du plafonnement) **de la dotation aux amortissements** du bien régulièrement pratiquée sur la période de référence, **ou du loyer** dû sur la même période si le bien est en location, ce qui correspond bien au supplément d'imposition qu'aurait fait naître l'investissement sous le régime du plafonnement. Rappelons que ce dégrèvement ne peut s'appliquer à la première année d'inscription de l'immobilisation au bilan, qui est exclue de l'assiette de la TP (cf. *supra*).

2. Un avantage borné par l'amortissement linéaire et la cotisation minimale

Comme dans le dispositif adopté en 2004, la dotation aux amortissements ou le loyer est toutefois **plafonné** au montant qui résulterait du mode d'amortissement admis en application de l'article 39 B du code général des impôts relatif au plancher d'amortissement cumulé¹, c'est-à-dire un **amortissement linéaire** sur la « *durée normale d'utilisation* » du bien.

A cet égard, il convient de rappeler que depuis l'adoption des normes comptables internationales IAS/IFRS, le 1^{er} janvier 2005, pour les comptes consolidés, **la durée réelle d'utilisation du bien au sens comptable peut différer de la** durée d'usage envisagée par l'article 39 B pour les comptes

¹ *Cet article dispose qu'« à la clôture de chaque exercice, la somme des amortissements effectivement pratiqués depuis l'acquisition ou la création d'un élément donné ne peut être inférieure au montant cumulé des amortissements calculés suivant le mode linéaire et répartis sur la durée normale d'utilisation. A défaut de se conformer à cette obligation, l'entreprise perd définitivement le droit de déduire la fraction des amortissements qui a été ainsi différée ».*

sociaux¹. Or l'article 322-2 du plan comptable général² permet l'inscription d'un amortissement supplémentaire dérogatoire, incluant le cas échéant l'effet de l'amortissement dégressif, lorsque la durée réelle au sens comptable est plus longue que celle retenue sur le plan fiscal. Dans la mesure où le nouvel article 1647 B *nonies* ici proposé se fonde sur l'acceptation fiscale, soit la « *durée normale d'utilisation* » de l'article 39 B, on en déduit que la dotation aux amortissements qui détermine le plafond du DIN **correspond, le cas échéant, à la somme de l'amortissement linéaire comptable et de cet amortissement dérogatoire.**

Enfin le texte proposé pour le III du nouvel article 1647 B *nonies* précise, en application du principe général de la cotisation plancher, que le dégrèvement spécifique **ne peut ramener la cotisation de TP due *in fine* à un montant inférieur aux cotisations « minimum » et « minimale » de TP** prévues par les articles 1647 D et 1647 E du code général des impôts. Cette disposition couvre la situation (*a priori* rare) où une entreprise, du fait du dégrèvement spécifique, verrait sa cotisation globale de TP au titre d'un exercice passer sous le plancher de 1,5 % de sa valeur ajoutée. L'ampleur d'une telle réduction de TP supposerait la réalisation d'un investissement lourd sur un seul exercice.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **II** du présent article organise l'entrée en vigueur du dispositif proposé en distinguant, du cas général, le cas des créations d'établissements en 2008.

En effet, dans le **cas des établissements créés ou changeant d'exploitant en 2008**, le redevable de la TP, en application du droit actuel, est tenu de souscrire une première déclaration avant le 1^{er} janvier de l'année 2009, la base d'imposition résultant de cette déclaration servant d'assiette à la TP due au titre de 2009. Dans ces conditions, **le nouveau DIN sera applicable dès 2009** aux établissements concernés.

Dans tous les **autres cas** (établissements existants au 1^{er} janvier 2008 et établissements créés ou changeant d'exploitant en 2009), le nouveau DIN s'appliquera, en fonction des déclarations faites en 2009, **à compter des impositions établies au titre de 2010.**

¹ On relèvera cependant que l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2006 a neutralisé, dans un objectif de préservation des ressources des collectivités territoriales et pour les biens inscrits au bilan avant le 1^{er} janvier 2005, l'effet sur les bases de TP de certaines nouvelles règles comptables, relatives à l'approche par composants, au traitement des dépenses de gros entretien et de grande visite, et à l'immobilisation des pièces de rechange et de sécurité.

² Cet article dispose que « par exception, des textes particuliers prescrivent ou autorisent la comptabilisation d'amortissements dérogatoires ou de provisions réglementées ne correspondant pas à l'objet normal d'un amortissement ou d'une dépréciation ».

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA SUPPRESSION DU PLAFONNEMENT DU TAUX GLOBAL DE TP SERVANT AU CALCUL DU NOUVEAU DIN

Dans sa rédaction initiale, **le présent article prévoyait que le montant dégrèvé en application du nouveau DIN proposé serait égal à l'intégralité de la valeur locative des EBM éligibles multipliée par le taux global de TP applicable dans la commune *plafonné au niveau constaté en 2008***. A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé cette limite du dispositif, pour maximiser la portée du nouveau dégrèvement.**

Le taux global servant au calcul du nouveau DIN correspondra donc au taux effectif de l'année d'imposition.

B. LA SUPPRESSION DES POSSIBILITÉS DE DÉROGER AU PRINCIPE DE « LIAISON » DES TAUX DE FISCALITÉ LOCALE

En application du 4 de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, par **exception au principe dit de « liaison » des taux de fiscalité locale**, les communes, les départements et les EPCI dotés d'une fiscalité propre, depuis 2003, peuvent augmenter leur taux de TP, par rapport à l'année précédente, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de leur taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières. Ces collectivités, inversement, depuis 2005, sont autorisées à diminuer leur taux de TP, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale à la moitié, soit de la diminution du taux de taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, soit de la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

A l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, et François Goulard, avec un avis de « sagesse » du gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé cette possibilité, afin de garantir une homogénéité de l'évolution des taux de fiscalité locale.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SOUTIEN MAJEUR AUX INVESTISSEMENTS

En proposant de dégrèver de TP, de façon pérenne et complète, les immobilisations corporelles acquises neuves entre le 23 octobre 2008, date à

laquelle le Président de la République a annoncé cette mesure, et le 31 décembre 2009, le présent article tend à étendre l'actuel DIN, dégressif, en vue de créer un **levier d'encouragement aux dépenses d'équipement des entreprises. Dans le contexte d'une crise économique de grande ampleur, après la garantie du maintien des conditions de financement assurée par la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, cette mesure d'accompagnement de la prise de risques économiques doit être approuvée sans réserve.**

En pesant sur les facteurs de production, et non sur les résultats des entreprises, et en taxant davantage le capital que le travail, la TP engendre un problème bien connu : l'industrie, très intensive en capital, verse une part de taxe supérieure à son poids dans la valeur ajoutée nationale, et disproportionnée par rapport à sa capacité contributive au regard des autres secteurs d'activité. L'avantage fiscal proposé par le présent article est donc de nature à produire de puissants effets, puisqu'en profitant particulièrement à l'industrie il **bénéficiera à des investissements stratégiques pour la croissance de l'économie.**

Cette mesure mérite également d'être approuvée pour le **caractère général de sa portée et la simplicité d'application qu'elle présentera pour les entreprises.** En particulier, celles-ci n'auront plus à se soucier, comme pour l'application du DIN en vigueur, du régime des investissements éligibles au regard de l'amortissement dégressif, et le nouveau DIN, une fois acquis aux EBM répondant aux critères, leur restera attaché sans autre condition de conservation ou d'affectation ultérieure.

B. LE COÛT DE LA MESURE

Il apparaît **relativement difficile de chiffrer avec précision l'impact financier** de l'instauration du nouveau DIN proposé par le présent article, comme du DIN spécifique pour les entreprises éligibles dont la cotisation de TP est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée. **Le gouvernement évalue à 1,1 milliard d'euros par an le surcoût pour l'Etat du seul DIN « principal », et à 100 millions d'euros celui du DIN spécifique, par rapport au DIN existant.**

Ce surcoût, toutefois, ne sera pleinement **effectif qu'à compter de 2013.** En effet, les trois premières années d'application du nouveau DIN (soit, s'agissant du cas général des établissements existants au 1^{er} janvier 2008 et des établissements créés ou changeant d'exploitant en 2009, à compter de 2010), l'impact financier du nouveau DIN se confondra en tout ou partie avec celui qu'aurait induit la mise en œuvre du DIN dégressif actuel.

En revanche, le nouveau DIN, comme l'actuel, étant un dégrèvement de la cotisation de TP, **la base d'imposition sur laquelle les collectivités territoriales exerceront leur pouvoir fiscal intégrera pleinement les EBM éligibles, et le produit fiscal qu'elles pourront en attendre ne sera donc pas minoré** par ce dégrèvement. Il en va de même du DIN spécifique,

ordonné postérieurement à l'émission du rôle, qui se trouvera porté uniquement à la charge de l'Etat. En d'autres termes, **l'Etat compensera intégralement aux collectivités territoriales les moindres recettes engendrées par le présent article.**

C. UN NOUVEL ARGUMENT EN FAVEUR D'UNE RÉFORME GLOBALE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'assiette de la TP a subi une diminution continue au cours des vingt-cinq dernières années : réduction de la part des salaires, puis abattement de 16 % à la base brute d'imposition, puis suppression totale de la part des salaires. Cet impôt, de fait, s'avère aujourd'hui très différent de celui qu'acquittaient les entreprises en 1982, assis sur le foncier, les salaires et les immobilisations. **Sur la seule période 1998-2008, la part des équipements et biens mobiliers dans l'assiette de la taxe est passée de 50 % à 80 %, corrélant fortement la liquidation de l'impôt à l'investissement des entreprises. Or, c'est précisément cette assiette que le présent article conduira à restreindre.**

En effet, en dégageant les entreprises au titre des EBM nouveaux, y compris les EBM venant en remplacement de ceux actuellement utilisés, la mesure proposée aura pour effet de réduire la cotisation réellement supportée par le contribuable à due proportion du renouvellement du parc mobilier des entreprises. Au terme d'un cycle d'amortissement complet, la taxation de l'assiette d'EBM réellement supportée par le contribuable devrait donc s'épuiser, ne laissant subsister que la fraction de la TP assise sur les immeubles.

Au-delà de ses effets vertueux pour l'économie, le présent article créera ainsi une véritable obligation de mettre en œuvre une réforme d'ensemble de la TP.

Cependant, votre rapporteur général présentera un **amendement tendant à rétablir la possibilité de déroger partiellement à la règle dite de « liaison des taux »**, aujourd'hui offerte aux collectivités territoriales par le code général des impôts, que l'Assemblée nationale a entendu supprimer (*cf. supra*).

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

ARTICLE 18 bis (nouveau)

Majoration de 0,5 point des coefficients d'amortissement dégressif

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement, a pour objet de majorer d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressif pour les biens acquis ou fabriqués entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009.

I. LE RÉGIME DE L'AMORTISSEMENT DÉGRESSIF

A. LE PRINCIPE DE L'AMORTISSEMENT FISCALO-COMPTABLE

L'amortissement rend compte de la dépréciation des éléments inscrits à l'actif du bilan de l'entreprise, en application des principes de sincérité comptable et de la comptabilisation au « coût historique », c'est-à-dire au prix de revient ou d'acquisition. Ce coût est alors réparti, par le biais d'une **dotations inscrite au passif et qui vient minorer le résultat**, sur la durée prévisible d'utilisation de l'élément d'actif.

Pour être amorti, un bien doit répondre à 4 critères : avoir la nature d'immobilisation, se déprécier de façon irréversible avec l'usage ou le temps, constituer une valeur d'actif pour l'entreprise, et avoir été acquis dans l'intérêt de l'exploitation. L'amortissement permet de reconstituer sur la durée d'utilisation le montant des capitaux nécessaires au renouvellement du bien à hauteur de son prix de revient initial.

La durée d'amortissement, dans les comptes sociaux des entreprises, est fixée par les règles comptables en fonction de la catégorie du bien et de la nature de l'industrie ou du commerce. L'amortissement est **dans la majorité des cas linéaire**, donc réparti en dotations équivalentes pour chaque exercice, selon un taux annuel constant appliqué à la valeur d'origine du bien.

Les amortissements ont une incidence fiscale importante puisqu'aux termes du 2° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, les amortissements « *réellement effectués par l'entreprise, dans la limite de ceux qui sont généralement admis d'après les usages de chaque nature d'industrie, de commerce ou d'exploitation* » **constituent une charge déductible du bénéfice imposable.**

B. LE CHAMP ET LA PORTÉE DE L'AMORTISSEMENT DÉGRESSIF

1. Le champ des immobilisations concernées

Un système d'amortissement dégressif¹, codifié à l'article 39 A du code général des impôts, a été introduit en 1960 pour des raisons économiques, afin d'inciter les entreprises au renouvellement de leurs investissements par une **majoration des premières annuités d'amortissement**. Initialement réservé aux entreprises industrielles pour certaines immobilisations, il a ensuite été étendu aux entreprises commerciales disposant d'immobilisations identiques.

Les biens pouvant faire l'objet d'un amortissement dégressif sont énumérés à l'article 39 A précité et à l'article 22 de l'annexe II du code général des impôts. Il s'agit des biens d'équipement non usagés et dont la durée normale d'utilisation est supérieure à 3 ans, autres que les immeubles d'habitation, les chantiers et les locaux servant à l'exercice de l'activité, notamment :

- les matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport, à l'exception de certains véhicules, les matériels de manutention et certaines installations de magasinage et de stockage ;

- les installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère, et les installations productrices de vapeur, chaleur ou énergie ;

- les installations de sécurité et à caractère médico-social ;

- les équipements informatiques et machines de bureau et certains matériels utilisés par les professions libérales ;

- les immeubles et matériels des entreprises hôtelières ;

- les bâtiments industriels dont la durée normale d'utilisation n'excède pas 15 ans ;

- les satellites de communication ;

- les immeubles destinés à titre exclusif à accueillir des expositions et des congrès et les équipements affectés à ces mêmes immeubles.

¹ De même, certains biens (en particulier ceux contribuant à la protection de l'environnement) peuvent faire l'objet d'un amortissement exceptionnel, qui s'apparente à une subvention fiscale et permet à l'entreprise, dès la première année, d'inscrire une dotation importante que ne justifie aucune dépréciation particulière.

2. Le mode de calcul des dotations aux amortissements

Le taux applicable pour le calcul de l'amortissement dégressif résulte du produit du taux d'amortissement linéaire correspondant à la durée normale d'utilisation par un coefficient variable selon cette durée, soit, pour les biens acquis ou fabriqués à compter du 1^{er} janvier 2001, **1,25 lorsque cette durée est de 3 ou 4 ans, 1,75 lorsqu'elle est de 5 ou 6 ans, et 2,25 lorsqu'elle est supérieure à 6 ans.**

Taux applicables selon la durée d'utilisation

Durée d'utilisation en années	Taux d'amortissement linéaire en %	Coefficient d'amortissement dégressif	Taux d'amortissement dégressif en %
3	33,33	1,25	40,67
4	25	1,25	31,25
5	20	1,75	35
6	16,67	1,75	29,17
8	12,5	2,25	28,13
10	10	2,25	22,5
12	8,33	2,25	18,75
15	6,67	2,25	15
20	5	2,25	11,25

Le taux ainsi fixé est appliqué dès le premier jour du mois de l'acquisition ou de la construction du bien, puis chaque année à sa valeur résiduelle. **Dès lors que la dotation devient inférieure à celle résultant d'un amortissement linéaire, la valeur nette comptable de l'immobilisation est amortie linéairement sur les exercices restants.**

Si l'on prend l'exemple d'un bien acquis au premier janvier, d'une valeur d'origine de 100.000 euros et amortissable sur 5 ans, soit un coefficient linéaire de 20 % et un coefficient dégressif de 1,75, on obtient le tableau d'amortissement suivant selon les modes linéaire et dégressif :

Tableau des amortissements linéaire et dégressif (en euros)

	Amortissement linéaire	Amortissement dégressif	Valeur nette comptable (en dégressif)
Année n	20.000	$100.000 \times (20 \% \times 1,75) = 35.000$	65.000
Année n + 1	20.000	$65.000 \times 35 \% = 22.750$	42.250
Année n + 2	20.000	$42.250 \times 35 \% = 14.788$	27.462
Année n + 3	20.000	20.000	7.462
Année n + 4	20.000	7.462	0

Des **majorations de ces coefficients d'amortissement** à caractère temporaire ou permanent ont également été introduites, dans les articles 39 AA, 39 AA *bis* et 39 AA *quinquies* du code général des impôts, pour :

- des matériels destinés à économiser l'énergie et équipements de production d'énergies renouvelables acquis ou fabriqués entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2003 (coefficients de 2, 2,5 et 3 selon la durée normale d'utilisation) ;

- certains biens acquis ou fabriqués entre le 1^{er} février 1996 et le 31 janvier 1997 (coefficients de 2,5, 3 et 3,5) ;

- et des matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique et technique acquis ou fabriqués à compter du 1^{er} janvier 2004 (coefficients de 1,5, 2 et 2,5).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative du gouvernement dans le cadre du plan de relance économique annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008, propose de majorer d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressif figurant à l'article 39 A précité.

Aux termes du **I**, ces coefficients sont donc :

- de 1,75 (au lieu de 1,25) pour les biens dont la durée normale d'utilisation est de 3 ou 4 ans, tels que les matériels informatiques ;

- de 2,25 (au lieu de 1,75) lorsque la durée est 5 ou 6 ans ;

- de 2,75 (au lieu de 1,75) lorsque la durée excède 6 ans (matériels et outillages industriels, matériels de transport, immeubles hôteliers...).

Le **II** prévoit que ces dispositions s'appliquent aux **biens acquis ou fabriqués entre le 4 décembre 2008** – date de l'annonce du plan de relance – **et le 31 décembre 2009**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve ce dispositif d'amortissement accéléré des investissements, qui figure parmi les outils « classiques » de relance. Il contribuera à accroître opportunément les charges déductibles des entreprises de manière contracyclique, le caractère dégressif permettant **d'améliorer leur fonds de roulement en 2009**, qui sera vraisemblablement l'année la plus difficile.

Il rappelle que le coût de ce dispositif, estimé à **660 millions d'euros en 2010 et 800 millions d'euros en 2011** (compte tenu du décalage d'un an entre la détermination du revenu imposable et son imposition), n'est pas définitif et s'apparente à une **avance de trésorerie de l'Etat**, puisque la charge déductible que constitue la dotation aux amortissements diminue progressivement pour devenir inférieure à celle résultant d'un amortissement linéaire.

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

ARTICLE 18 ter (nouveau)

Doublement du plafond du PTZ au titre des logements neufs acquis en 2009

Commentaire : le présent article tend à doubler le plafond du prêt à taux zéro au titre des logements neufs acquis en 2009.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à mettre en œuvre l'annonce par le Président de la République, le 4 décembre 2008, d'un **doublement du plafond du PTZ au titre des logements neufs acquis en 2009**.

Le texte adopté précise, en conséquence, que le plafond mentionné au quinzième alinéa du I de l'article 244 *quater* J du code général des impôts est porté à **65.100 euros** pour les avances remboursables émises entre le 15 janvier 2009 et le 31 décembre 2009 pour la construction ou l'acquisition de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement.

Il prévoit que ce montant est, le cas échéant, majoré dans les conditions prévues aux seizième et dix-septième alinéas du même I, qui instituent des majorations respectivement de 50 % lorsque le logement est situé dans les zones urbaines sensibles et les zones franches urbaines, et de 15.000 euros lorsque les collectivités territoriales apportent une aide aux opérations d'accession à la propriété.

L'Assemblée nationale n'a pas retenu, sur le présent article, l'amendement du gouvernement¹, qui assortissait le doublement du plafond du PTZ d'une seconde mesure prévoyant le remboursement immédiat dès la première année (soit 2010) des crédits d'impôt accordés aux banques au titre des prêts à taux zéro qu'elles délivrent aux ménages, remboursement aujourd'hui étalé sur cinq ans.

Le gouvernement souhaitait par cette disposition permettre aux établissements de crédit qui distribuent des prêts à taux zéro d'améliorer leur trésorerie.

Considérant que ce second volet de l'amendement représentait en effet un coût de 500 millions d'euros supplémentaires à imputer sur l'année 2010, et qu'il ne semblait pas correspondre à une demande majeure de la part des banques ou du fonds de garantie à l'accession sociale, l'Assemblée nationale n'a pas souhaité « *accumuler des coûts trop importants sur l'année 2010, qui sera une année difficile* ».

¹ *Amendement retiré par le gouvernement.*

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à l'augmentation du plafond du PTZ pour l'acquisition de logements neufs.

Le doublement du plafond avait été intégré au plan de relance de l'économie dont le Président de la République a détaillé les différentes mesures le 4 décembre 2008 à Douai.

Cette mesure s'inscrit donc dans un ensemble de mesures qui vise à soutenir de manière exceptionnelle la construction de logements et l'activité du bâtiment, sans empêcher l'ajustement des prix, et qui comprend notamment :

- un programme de 100.000 logements supplémentaires, dont 30.000 logements sociaux et très sociaux et 40.000 logements intermédiaires. Ce programme inclut l'acquisition à des promoteurs (VEFA) de 30.000 logements, annoncée le 1^{er} octobre 2008 par le Président de la République ;

- l'accélération du programme national de rénovation urbaine dans les banlieues ;

- et une aide supplémentaire et exceptionnelle de l'Etat pour l'accession sociale à la propriété à travers le Pass-Foncier pour 30.000 ménages.

Selon les estimations fournies par le gouvernement, le doublement devrait permettre de soutenir directement l'achat et la construction de **100.000 logements neufs** en 2009 qui n'auraient peut-être été ni acquis, ni construits sans une telle aide pour un coût estimé de 600 millions d'euros en 2009.

La mesure proposée correspond également à une **aide de nature exceptionnelle** puisqu'elle est **limitée dans le temps** et devrait trouver un terme le 31 décembre 2009. Votre rapporteur général observe toutefois que cette date, dans l'état actuel du droit, est également celle de l'expiration de l'ensemble du dispositif du PTZ accession.

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

ARTICLE 18 quater (nouveau)

Création d'une réduction d'impôt pour l'investissement dans le secteur locatif privé

Commentaire : le présent article tend à créer une nouvelle incitation à l'investissement immobilier locatif sous la forme d'une réduction d'impôt.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Contre l'avis du gouvernement qui a refusé de lever le gage, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, à l'initiative de nos collègues députés François Scellier, Didier Quentin, Jérôme Bignon, Frédéric Lefebvre, Marie-Anne Montchamp, Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Françoise de Panafieu.

Il vise à créer une **nouvelle incitation fiscale** en faveur de l'investissement locatif, sous la forme d'une **réduction d'impôt** qu'il propose d'intégrer au code général des impôts dans un nouvel article 199 *octovicies*.

Le dispositif propose, selon ses auteurs, de compléter le plan de relance par une **mesure exceptionnelle** en faveur de l'investissement locatif qui garantirait à tous les contribuables acquérant en 2009 des **logements neufs** destinés à la location, la prise en charge par l'Etat de **25 % du prix de revient** de ces logements, sous la forme d'une **réduction d'impôt étalée sur neuf ans** et reportable.

Cette réduction d'impôt s'imputerait à raison d'un dixième de son montant total chaque année, sauf la première année au cours de laquelle la réduction d'impôt s'imputerait pour deux dixièmes de son montant total, c'est-à-dire pour 5 % du prix du logement.

Le **prix de revient du logement** ou des logements acquis serait retenu, pour le calcul de la réduction d'impôt, **dans la limite d'un montant de 300.000 euros**. La réduction d'impôt maximale par opération d'achat s'établit donc à 75.000 euros, étalée sur neuf ans, à raison de 15.000 euros la première année et 7.500 euros pour chacune des années suivantes.

Le bénéficiaire du dispositif serait placé sous les mêmes conditions que l'actuel régime « Robien ». Le bénéfice de l'amortissement légal prévu par ce dispositif serait transitoirement suspendu pour éviter le cumul des avantages.

En revanche, la **réduction d'impôt serait cumulable, le cas échéant, avec la déduction de 30 % prévue dans le cadre du régime « Borloo »**.

Enfin, une **réduction d'impôt supplémentaire** serait accordée au titre des logements loués aux conditions prévues dans le régime « Borloo » **au terme de l'engagement locatif de neuf ans** conditionnant le bénéfice de la réduction d'impôt de 25 %. Le contribuable maintenant en location pendant

une ou deux périodes de trois ans un logement ayant déjà été loué neuf ans bénéficierait d'un avantage fiscal supplémentaire qui prendrait la forme d'une **réduction d'impôt égale chaque année à 1 % du prix de revient du logement**.

Cet amendement a été **sous-amendé** à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, en vue de **restreindre le périmètre géographique** des investissements concernés. A l'instar du recentrage du « Robien » prévu par le projet de loi de mobilisation pour le logement, en cours d'examen, il précise que ce dispositif exceptionnel ne s'appliquerait qu'aux « *logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Un arrêté des ministres chargés du budget et du logement, révisé au moins tous les trois ans, établit le classement des communes par zone* ». Cette disposition a pour objet d'**exclure du dispositif la « zone C »**, pour laquelle une incitation fiscale à l'investissement locatif ne se justifie pas, compte tenu d'un marché immobilier peu tendu.

Zonage du « Robien recentré »

Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
- Paris, petite couronne et deuxième couronne jusqu'aux limites de l'agglomération parisienne. - Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton). - Genevois français.	- Agglomérations de plus de 250.000 habitants*. - Grande couronne autour de Paris. - Quelques agglomérations**. - Pourtour de la Côte d'Azur. - Outre-mer, Corse et îles.	Reste de la zone B : - Autres agglomérations de plus de 50.000 habitants. - Autres zones frontalières ou littorales. - Limite de l'Ile-de-France.	Reste du territoire.

* Aix-en-Provence - Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Saint-Etienne, Montpellier, Rennes, Orléans, Béthune, Clermont-Ferrand, Avignon.

** Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint-Malo.

Source : ministère du logement et de la ville

L'Assemblée nationale a retenu le dispositif du présent article de préférence à celui que le **gouvernement** avait, pour sa part, proposé, par amendement, en vue de procéder à **plusieurs améliorations des régimes « Robien » et « Borloo »** existant pour les **investissements réalisés en 2009 et en 2010**.

Ces améliorations consistaient en :

- une **augmentation de la déduction au titre de l'amortissement** qui serait portée de 50 % à 65 % du prix du logement dans le cadre du dispositif « Robien » et de 65 % à 80 % du prix du logement dans le cadre du dispositif « Borloo » ;

- un **relèvement de 30 % à 50 % du montant des revenus de la déduction spécifique** dont bénéficient les bailleurs qui donnent un logement en location dans le secteur intermédiaire tel que défini au premier alinéa du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts ;

- une **augmentation, pérenne, de la limite annuelle d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global** portée de 10.700 euros à 16.400 euros, pour tenir compte de l'évolution du coût de la construction ;

- une **extension de l'application des déductions** au titre de l'amortissement « Robien » ou « Borloo » pour les acquisitions intervenant dans le cadre du nouveau régime juridique des **ventes d'immeubles à rénover**. Cette extension permettait de couvrir les logements qui ne répondent pas aux caractéristiques de décence exigées pour les logements neufs, sous réserve qu'ils fassent l'objet de travaux de réhabilitation en vue d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que les deux propositions discutées par l'Assemblée nationale s'appuient sur un **constat partagé**, celui du **ralentissement net des investissements** dans l'immobilier locatif et ont un **même objectif**, celui d'encourager l'investissement dans l'immobilier locatif privé.

Au cours des dernières années, sur 400.000 logements construits annuellement, entre 60.000 et 70.000 l'ont été dans le cadre des régimes fiscaux « Borloo-Robien ».

La crise immobilière a fait chuter ce chiffre dans des proportions importantes : selon les estimations disponibles, seuls 20.000 à 30.000 logements pourraient être financés à ce titre en 2008.

La relance de l'immobilier locatif constitue donc une priorité importante, indispensable à l'équilibre des différents secteurs de l'offre de logement, aux côtés de l'aide à l'accession à la propriété, concrétisée par le doublement des plafonds du prêt à taux zéro et de l'augmentation des financements en faveur du logement locatif social.

Les appréciations divergent cependant sur le choix de l'instrument fiscal le plus adapté.

A cet égard, le **dispositif de réduction d'impôt** proposé par le présent article issu du vote de l'Assemblée nationale, présente des **avantages** certains, en termes de **lisibilité** auprès du public et d'**ouverture vers de nouveaux investisseurs**.

Il s'agit tout d'abord d'un **système fiscal simple**, facile à calculer et dont le bénéfice est indépendant du revenu annuel du contribuable.

Il s'agit aussi d'un **système fiscal « équitable »** qui ne varie pas selon la tranche d'imposition du contribuable contrairement aux « Robien-Borloo » qui « favorisent » les ménages disposant de revenus plus élevés.

C'est la clarté du dispositif proposé qui devrait le rendre **très attractif**, notamment auprès d'une **clientèle d'investisseurs aux revenus moyens qui s'est progressivement détachée de l'immobilier locatif**.

Les **arguments en faveur d'une « réactivation » des régimes « Robien » et « Borloo »** ne manquent pas non plus.

Leurs défenseurs font valoir que ces systèmes, quel que soit leur degré de complexité, sont maintenant **bien connus des spécialistes de l'investissement** en logement locatif et qu'ils répondent à une demande forte de certains professionnels.

Ils soulignent également que du fait de leur caractère « inégalitaire », les dispositifs de déduction du revenu **ne favorisent pas à l'excès les logements de petite surface** qui ne correspondent pas aux besoins du marché.

Enfin, il reste à démontrer que le reflux des investissements dans l'immobilier locatif aurait pour motif principal la complexité du régime fiscal « Robien-Borloo ». Il semble plutôt lié aux craintes des ménages devant les conséquences négatives de choix en termes de localisation des constructions, qui ont été plus inspirés par l'intérêt fiscal que par les besoins du marché locatif.

De ce point de vue, les risques encourus par les particuliers investisseurs sont identiques quelle que soit la formule fiscale retenue, et ils ne seront réduits que par le recentrage du dispositif sur les secteurs où la demande est réelle et l'offre adaptée.

Au-delà de ce choix de principe entre réduction d'impôt ou déduction du revenu, votre rapporteur général observe que le texte de l'Assemblée nationale pose **quelques difficultés d'application**.

En premier lieu, il propose de mettre en œuvre un régime exceptionnel, applicable durant la seule année 2009 dans le cadre de la relance et de suspendre parallèlement l'application des régimes « Robien-Borloo » qui redeviendrait applicable à compter du 1^{er} janvier 2010. Particulièrement dans le domaine de l'immobilier, où les décisions des investisseurs comme des promoteurs-constructeurs demandent un certain délai, on peut s'interroger sur **le réalisme d'une substitution de régime fiscal limitée à une durée aussi brève**.

En second lieu, la **rédaction** qui résulte du vote de l'Assemblée nationale comporte **certaines imperfections** qui rendent le dispositif inopérant en l'état.

En particulier, elle limite l'avantage fiscal supplémentaire accordé au contribuable qui maintiendrait en location un logement ayant déjà été loué

durant neuf ans, aux seules locations consenties à un organisme public ou privé pour le logement de son personnel.

On peut craindre également un effet d'aubaine, rétroactif sur les promesses d'achat de 2008, qui serait lié à l'application de la réduction d'impôt aux « acquisitions de 2009 », alors qu'il serait préférable de viser les promesses de vente signées à compter du 1^{er} janvier 2009.

Enfin, si l'**ampleur de la relance attendue** de l'une ou l'autre des propositions, est bien estimée à environ **10.000 à 15.000 logements supplémentaires**, soit un total attendu de l'ordre de 45.000 logements neufs pour 2009, aucune estimation comparée du coût fiscal n'a été transmise à votre rapporteur général.

Tout au plus, peut-on évaluer sur cette base, le coût global du dispositif voté par l'Assemblée nationale à 675 millions d'euros en 2009.

Par ailleurs, il est indispensable de clarifier la situation de la nouvelle réduction d'impôt au regard du **plafonnement global des niches fiscales** institué par l'article 44 *bis* du projet de loi de finances pour 2009.

Compte tenu de l'ensemble de ces **incertitudes**, des **appréciations très partagées** sur l'efficacité comparée des propositions en présence et de l'**absence d'évaluation précise**, votre rapporteur général considère qu'il est **prématuré de clore le débat** engagé dès le présent projet de loi de finances rectificative.

Celui-ci pourra être avantageusement réouvert lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2009, qui sera soumis au Parlement dès le mois de janvier 2009.

Dans cette attente, votre commission vous propose un amendement de suppression du présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 18 quinquies (nouveau)

Prise en compte dans le potentiel fiscal des attributions de compensation au titre des installations éoliennes

Commentaire : introduit par l'Assemblée nationale, le présent article vise à prendre en compte les attributions de compensation versées par un EPCI aux communes, au titre des installations éoliennes, dans le potentiel fiscal de ces collectivités.

I. LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION AU TITRE DES INSTALLATIONS ÉOLIENNES

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a institué les **zones de développement de l'éolien (ZDE)**. Ces zones définissent des périmètres sur lesquels les collectivités territoriales souhaitent voir se développer des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (« éoliennes »). Seuls les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent proposer une ZDE. Celle-ci doit être approuvée par le préfet après avis de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages, ainsi que des communes limitrophes.

La loi précitée du 13 juillet 2005 a également précisé les modalités de répartition de la taxe professionnelle afférente aux éoliennes, modifiant le code général des impôts à cet effet. Ainsi, l'article 1609 *quinquies* C de ce code donne la **possibilité à un EPCI n'ayant pas recours à la taxe professionnelle unique (TPU) de se substituer à la commune pour percevoir la taxe professionnelle perçue sur les éoliennes** (selon un principe similaire à celui qui s'applique en matière de taxe professionnelle de zone d'activités économiques). L'institution de ce régime de taxe professionnelle « éoliennes » est subordonnée à une délibération du conseil de l'EPCI et doit être prise à la majorité simple de ses membres.

En l'absence d'EPCI, la taxe professionnelle est établie et perçue dans chaque commune d'implantation des éoliennes (et prise en compte dans le potentiel fiscal de cette collectivité). Il convient d'observer qu'une commune incluse dans un périmètre de ZDE mais n'ayant pas d'éoliennes sur son territoire ne peut donc bénéficier des retombées fiscales issues des éoliennes de la zone que si la taxe professionnelle afférente est perçue par un EPCI.

Lorsqu'il existe, l'EPCI verse à la ou aux communes dont tout ou partie du territoire est situé à l'intérieur de la ZDE – ou, en l'absence de ZDE, aux communes d'implantation des éoliennes et aux communes limitrophes membres de cet EPCI – une attribution visant à compenser les nuisances environnementales liées aux éoliennes. Le montant de cette

attribution est fixé par le conseil de l'EPCI après consultation des communes concernées ; il ne peut être supérieur au produit de la taxe professionnelle perçue sur les éoliennes. En l'état du droit, il n'est **pas pris en compte dans le potentiel fiscal des communes**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PRISE EN COMPTE DE CES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION DANS LE POTENTIEL FISCAL DES COLLECTIVITÉS

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale** à l'initiative de nos collègues députés Alain Gest, Patrick Ollier, Catherine Vautrin, Serge Poignant, Jean-Pierre Nicolas, Daniel Fasquelle et Charles de Courson, avec les avis favorables de la commission des finances et du gouvernement.

Il vise à **prendre en compte les attributions de compensation versées par un EPCI aux communes, au titre des installations éoliennes, dans le potentiel fiscal de ces collectivités**, en prévoyant que le potentiel fiscal de chaque commune et de l'EPCI soit « *corrigé symétriquement* », à proportion des attributions. Il est précisé qu'en cas de passage de l'EPCI à la TPU, cette correction est neutralisée pour le calcul du potentiel fiscal pris en compte pour déterminer la dotation d'intercommunalité reçue lors de la première année d'adoption de ce régime.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article poursuit un objectif d'**égalité de traitement, au regard du calcul du potentiel fiscal, entre les communes bénéficiant de recettes de taxe professionnelle afférente aux éoliennes** :

- d'une part, celles qui perçoivent ce produit en l'absence d'intervention d'un EPCI ;

- d'autre part, celles qui en bénéficient à travers les attributions de compensation *ad hoc* versées par un EPCI.

Dans la mesure où le potentiel fiscal permet la répartition de la dotation de péréquation, le présent article **tend ainsi à assurer une plus grande équité dans la péréquation entre ces communes**.

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

ARTICLE 18 sexies (nouveau)

Prorogation d'une disposition dérogatoire permettant aux contribuables de ne pas acquitter de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse

Commentaire : le présent article prévoit de reporter de deux années le retour progressif au droit commun en matière de droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers situés en Corse.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de mettre progressivement un terme à la situation des biens et droits immobiliers situés en Corse en matière de droits de mutation par décès, l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a instauré, à titre temporaire et sous certaines conditions, d'une part une exonération totale jusqu'au 31 décembre 2010, puis partielle jusqu'au 31 décembre 2015, de droits de mutation par décès en faveur des immeubles et droits immobiliers sis en Corse ; d'autre part, un aménagement du délai de dépôt des déclarations de succession.

A. UN REGIME FISCAL DES SUCCESSIONS LONGTEMPS DÉROGATOIRE

Avant la loi précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le régime fiscal des successions en Corse était déterminé par les dispositions de l'arrêté du 21 prairial an IX concernant l'enregistrement, plus connu sous le nom d' « arrêté Miot », dont l'article 3 disposait que « *ces droit seront exigibles dès que le Receveur de l'Enregistrement au Bureau de la situation des biens aura la connaissance du décès de l'ex-proprétaire, il en suivra le recouvrement sur les héritiers qui seront tenus en acquittant ces droits d'ajouter la déclaration des immeubles fictifs ainsi que celle du mobilier* ».

Deux mesures dérogeaient au droit commun, ce qui expliquait que la Corse ne représente en 2000 que 0,13 % du produit total des droits de succession perçus en France :

- **l'absence de déclaration des successions n'était pas sanctionnée**, l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX prévoyant que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». L'absence de sanction conduisait à un très faible taux de déclaration des successions en Corse (environ 25 %, contre près de 100 % dans le reste de la France). Ceci avait deux effets : une **exonération de fait de droits de succession** non seulement pour les biens immobiliers mais également pour l'ensemble du patrimoine non immobilier et un **taux de partage des successions inférieur au reste de la France**. Le régime de **l'indivision** apparaît particulièrement développé en Corse. Une fraction

significative du patrimoine immobilier corse se caractérise par l'**absence de titre de propriété** ;

- **l'évaluation des biens immobiliers en Corse n'avait pas de base légale**, depuis que l'arrêt de la Cour de cassation *Perrino* du 2 janvier 1992 avait déclaré illégal le régime en vigueur jusqu'alors.

Les règles d'évaluation des immeubles situés en Corse avant la loi du 22 janvier 2002

Le ministre des finances avait décidé, le 24 avril 1951, que les immeubles situés en Corse seraient évalués, comme sur le continent, à leur valeur vénale. Cette décision avait soulevé de telles protestations que le ministre avait accepté, le 14 juin suivant, de surseoir à la mise en vigueur du régime de droit commun jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé sur le régime applicable en Corse.

En l'absence de règles nouvelles, la valeur des immeubles avait été calculée, depuis le 14 juin 1951, en appliquant au registre cadastral servant de base à la contribution foncière perçue au profit des départements et des communes, le coefficient de 18, puis de 22, correspondant au taux de la taxe proportionnelle sur le revenu des personnes physiques. Cette taxe ayant été supprimée en 1959, le taux de 22 % avait été remplacé par le taux de 24 % correspondant à celui de la seule taxe proportionnelle qui subsistait en matière d'impôt sur le revenu, à savoir celle perçue sur les revenus de capitaux mobiliers. C'est cette méthode d'évaluation qui a été condamnée par la Cour de cassation dans un arrêt *Perrino* du 2 janvier 1992.

B. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1999

L'article 21 de la loi n°98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 a modifié le régime fiscal des successions en Corse. L'article 25 de loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000 avait prévu que ses dispositions s'appliqueraient au 1^{er} janvier 2002.

A compter de cette date :

- **le défaut de déclaration des successions devait être sanctionné** dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans un délai de six mois. Le premier alinéa de l'article 21 de la loi précitée de finances pour 1999 supprimait en effet la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX, selon laquelle « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* » ;

- **l'évaluation des biens immobiliers devait être réalisée dans les conditions de droit de commun, c'est-à-dire selon la valeur vénale**, pour les successions ouvertes en 2002 et pour les années suivantes. Le rétablissement d'une base légale pour l'évaluation des biens immobiliers était en effet une **condition nécessaire** du retour au droit commun en matière de droits de succession puisque, en son absence, il n'existait pas d'assiette des droits de succession en Corse.

C. LE RÉGIME DE LA LOI N° 2002-92 DU 22 JANVIER 2002

Le rétablissement des sanctions de droit commun applicable à la non-déclaration des successions peut se heurter en Corse à un problème pratique. Quand bien même les héritiers veulent s'acquitter de leur déclaration dans les six mois du décès, tous ne sont pas en mesure de le faire, en raison de l'absence fréquente de titres de propriétés en Corse, et des difficultés à les reconstituer.

En conséquence, l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit dans le code général des impôts un article 641 *bis*, dérogatoire du droit commun qui prévoit que **le délai maximal de déclaration des successions** est porté, de manière transitoire, jusqu'aux successions ouvertes au 31 décembre 2008, **de six mois à vingt-quatre mois après le décès** :

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels le droit de propriété du défunt a été constaté antérieurement ;

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres de propriété (« *les attestations notariées visées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière* ») ont été reconstitués au cours du délai de vingt-quatre mois.

Le critère emportant le bénéfice d'allongement du délai de déclaration est celui de l'existence ou non, au sein de la succession, d'immeubles et droits immobiliers situés en Corse. Ce critère s'applique quel que soit le lieu de résidence du défunt, et indépendamment de l'existence ou non de titres de propriétés avant la mort du défunt.

Afin d'inciter à la reconstitution des titres de propriété, le même article 51 de la loi précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse a introduit un **dispositif d'exonération totale, puis partielle, de droits de successions pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse**, codifié à l'article 1135 *bis* du code général des impôts.

Ainsi, **pour les successions jusqu'au 31 décembre 2010, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont exonérés de droits de succession**. Pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015, l'exonération est de 50 %. C'est pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2016 que les immeubles et droits immobiliers situés en Corse seraient soumis aux droits de succession dans les conditions de droit commun.

La même disposition est applicable aux immeubles et droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès **qu'à la condition que les titres de propriété soient reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès**. Si cette condition

n'est pas respectée, les héritiers, donataires ou légataires ou leurs ayants cause à titre gratuit sont tenus d'acquitter dans le mois suivant l'expiration du délai de deux ans les droits de mutation dont la transmission par décès a été dispensée ainsi qu'un droit supplémentaire de 1 % et l'intérêt de retard.

Par ailleurs, en application de l'article 750 *bis* du code général des impôts, de manière temporaire jusqu'au 31 décembre 2012, les actes de partage de succession sont exonérés du droit de partage de 1,1 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, dès lors que le partage est réalisé par un acte authentique.

D. LA CRÉATION D'UN GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC POUR LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme de la propriété en Corse, afin notamment de favoriser le développement économique de l'île, mais aussi faciliter l'évolution du régime des successions, l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a créé un **groupelement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**. L'Etat finance le groupelement à hauteur de 1 million d'euros annuel sur la période 2008-2011.

Ce groupelement d'intérêt public, le GIRTEC (Groupelement d'Intérêt Public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse) peut prendre *« toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet »*. Il est présidé par M. André Valat, conseiller-maître à la Cour des Comptes.

Il prend financièrement en charge, à la place des héritiers, les frais les plus lourds nécessités par la reconstitution des titres de propriété, principalement ceux exposés par les généalogistes et les géomètres, et informe l'ensemble des acteurs concernés sur l'avantage d'engager la procédure de titrisation.

Le GIRTEC ne serait vraiment opérationnel que depuis l'automne 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, résulte d'un engagement du Président de la République lors du Conseil des ministres qui s'est tenu en Corse le 31 octobre 2007.

Répondant aux vœux de l'Assemblée de Corse que le régime temporaire soit prorogé, conformément aux dispositions de la loi de 2002

précitée, le Président de la République a souhaité que cette prorogation obéisse aux contraintes liées à l'exécution de la mission du GIRTEC. Cette prorogation reste donc en-deçà du vœu de l'Assemblée de Corse : le 11 juillet 2008, elle a souhaité à l'unanimité que « *soit prorogé au 31 décembre 2017 (au lieu de 2010) la période au cours de laquelle les successions immobilières ouvertes pourront être déclarées dans les 24 mois et seront totalement exonérées de droits de succession* ».

Le 1° du présent article prévoit donc que **la dérogation permettant un délai de déclaration de succession de 24 mois au lieu du régime de droit commun de six mois serait prorogée du 31 décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2012.**

Le 2° du présent article prévoit que l'exonération totale de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse serait prorogée du 31 décembre 2010 jusqu'au 31 décembre 2012. L'exonération partielle de droit de successions de 50 % serait donc applicable de 2013 à 2017.

C'est donc à compter du 1^{er} janvier 2018 que le droit commun en matière de droits de succession s'appliquerait en Corse.

Le 3° du présent article proroge l'exonération de droits de partage du 31 décembre 2012 au 31 décembre 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme du régime de la propriété foncière en Corse, condition indispensable pour l'application du droit commun en matière de droits de succession, n'est évidemment pas simple, en raison de la forte proportion de biens en indivision, et de l'absence dans un grand nombre de cas de titres de propriété. Il y a là pourtant un enjeu considérable pour le développement économique de l'île.

Cette complexité peut expliquer les difficultés du GIRTEC, et les délais supplémentaires qui peuvent être demandés pour la mise en œuvre définitive des droits de succession.

On peut toutefois souligner que l'incitation à la reconstitution des titres de propriété passe désormais par deux canaux : celui de l'aide financière du GIRTEC, et celui de l'aide fiscale de l'exonération des droits de succession.

Entre la loi de finances pour 1999 et l'application complète des droits de succession prévue à compter du 1^{er} janvier 2018, il faudrait donc vingt ans pour que la Corse rejoigne le droit commun en matière de fiscalité successorale.

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

ARTICLE 19

Instauration d'aides fiscales et sociales dans les zones de restructuration de la défense

Commentaire : dans le cadre de l'accompagnement territorial de la restructuration des armées, le présent article propose d'instaurer des allègements fiscaux et sociaux dans les 24 territoires faisant l'objet d'un contrat de redynamisation de site de défense :

- 13 d'entre eux bénéficieraient d'exonérations fiscales et sociales largement inspirées de celles instaurées pour les bassins d'emplois à redynamiser (BER) par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, ainsi que d'un « crédit de taxe professionnelle », largement inspiré du dispositif instauré par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 ;
- 11 d'entre eux bénéficieraient uniquement de ce dernier dispositif.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LA RESTRUCTURATION DES IMPLANTATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ET SON ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL

1. Le dispositif d'accompagnement territorial de la restructuration du ministère de la défense

Le présent article s'insère dans le cadre du dispositif d'accompagnement territorial de la restructuration des armées.

On rappelle que ce dispositif est le suivant.

Tout d'abord, **l'article 72 du projet de loi de finances pour 2009** prévoit de créer un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Pierre Jarlier.

Ensuite, **l'article 32 bis du projet de loi de finances pour 2009** prévoit, notamment, la possibilité de cessions à l'euro symbolique d'immeubles du ministère de la défense aux communes et EPCI concernés par l'un des 24 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD).

Surtout, le gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les **crédits** sont inscrits au projet de loi de finances pour 2009 (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), mais **dont le volet fiscal et social fait l'objet du présent article**.

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**, devant s'élever à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015, et concernant les 24 communes les plus touchées (ces contrats sont présentés plus en détails ci-après) ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)**, définis et mis en œuvre par les préfets, et devant s'élever à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015.

Parmi les autres mesures de soutien aux territoires en difficulté, on peut également citer le « **plan national pour le développement et l'attractivité du Nord Est de la France** ». Une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe d'experts, a été mise en place le 16 septembre 2008, et doit présenter dans les 6 mois un programme d'action.

Les **listes** des communes devant bénéficier d'un **CRSD** et des départements devant bénéficier d'un **PLR** figurent dans la **circulaire** 5318/SG du Premier ministre aux préfets, en date du 25 juillet 2008. Dans le cas des CRSD, la circulaire précitée fournit la liste et les montants ci-après.

La liste des 24 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)

(en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute-Provence	2
Briançon	Hauts-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Bitche	Moselle	10
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Total pour 2009		34
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Metz	Moselle	10
Joigny	Yonne	3
Total pour 2010		17
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
Total pour 2011		39

Commune	Département	Montant
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
Total après 2011		45
Total des CRSD indiqués ci-avant		135

Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008

On observe que le total est de **135 Mns d'euros**, pour 24 communes. Pourtant, la circulaire indique par ailleurs qu'« *une enveloppe de 225 millions d'euros* [et non 135 millions d'euros] *est prévue sur la période 2009-2015 pour la mise en œuvre d'une trentaine* [et non 24] *de CRSD* ». Cela suggère que la liste et les montants pourraient connaître une certaine évolution.

2. D'un point de vue financier, le présent article est le principal élément du dispositif d'accompagnement territorial de la restructuration des armées

Le présent article est, d'un point de vue financier, le principal élément du dispositif d'accompagnement territorial de la restructuration des armées, puisqu'il devrait coûter plus de 100 millions d'euros par an, sur un total de l'ordre de 150 millions d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les principaux éléments du plan d'accompagnement territorial
de la restructuration des armées**

(en millions d'euros)

	Base juridique	Présentation globale du plan		Projet de loi de finances pour 2009	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	AE	CP
Crédits budgétaires		320	46	81,5	10,5
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29	51,5	6
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14	30	4,5
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>		
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>		
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>		
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>		
Exonérations fiscales et sociales		735	105		
Mesure inspirée du « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	Présent article	490	70		
Mesures inspirées des exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (« dispositif Warsmann »), instaurées par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006	Présent article	245	35		
Total		1.055	151	81,5	10,5

Sources : projet annuel de performances de la mission « Défense » ; réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ; projet de loi de finances pour 2009

B. LES DEUX DISPOSITIFS EXISTANTS DONT S'INSPIRE LE PRÉSENT ARTICLE

1. Le « crédit de taxe professionnelle » de 1.000 euros par salarié

Un « crédit de taxe professionnelle » a été instauré par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Ce dispositif, codifié à l'article 1647 C *sexies* du code général des impôts, prévoit que les redevables de la taxe professionnelle et les établissements temporairement exonérés de cet impôt en application de divers dispositifs incitatifs peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt, pris en charge par l'Etat et égal à 1.000 euros par salarié.

Les conditions sont les suivantes :

- le salarié doit être employé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ;

- l'établissement doit être affecté à une activité mentionnée au premier alinéa de l'article 1465 du code général des impôts¹ ;

- l'établissement doit être situé dans une zone d'emploi reconnue en grande difficulté au regard des délocalisations.

Les zones en grande difficulté au regard des délocalisations mentionnées au I sont reconnues, chaque année et jusqu'en 2009, par voie réglementaire, parmi les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent. Elles recouvrent :

- parmi les zones caractérisées par un taux de chômage supérieur de deux points au taux national et un taux d'emploi salarié industriel d'au moins 10 %, les vingt zones connaissant la plus faible évolution de l'emploi salarié sur une durée de quatre ans ;

- des zones dans lesquelles des restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi.

Le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné au respect de la règle *de minimis*.

2. Les bassins d'emplois à redynamiser (BER), ou « dispositif Warsmann »

Le présent article propose un dispositif largement inspiré de celui mis en place par l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, pour les « bassins d'emploi à redynamiser » (BER).

Le dispositif mis en place pour les BER, qui s'inspirait lui-même largement de celui existant dans le cas des zones franches urbaines (ZFU), **a été examiné avec un grand intérêt par votre commission des finances.**

Aussi, à l'initiative de votre commission des finances, le dispositif relatif aux BER a fait l'objet de nombreuses modifications², essentiellement techniques, lors de son examen au Sénat.

¹ Il s'agit des activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, et des services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique.

² Il s'agissait en particulier : de cibler davantage le dispositif, en retenant un critère de perte de population plus restrictif (la diminution annuelle moyenne de l'emploi total entre 2000 et 2004 devant être supérieure à 0,75 %, contre 0,25 % dans le texte adopté par l'Assemblée nationale) ; de mettre le dispositif en conformité avec la règle communautaire de *minimis* ; de porter à 7 ans la durée de l'exonération de cotisations employeurs (contre 5 ans + une période dégressive de 3 ans ou 9 ans selon la taille de l'entreprise), comme dans le cas de l'impôt sur les bénéfices.

Les zones concernées ont été définies par le décret n°2007-228 du 20 février 2007¹. Il s'agit, dans le cas de la région Champagne-Ardenne, de la zone d'emploi de la Vallée de la Meuse (362 communes), et, dans le cas de la région Midi-Pyrénées, de la zone d'emploi de Lavelanet (56 communes).

Le tableau ci-après indique les principales caractéristiques du régime des BER.

Les principales caractéristiques du dispositif des bassins d'emploi à redynamiser (BER)

Bassins d'emploi à redynamiser	
Exonération d'IR et d'IS :	
Base juridique	44 <i>duodecies</i> du CGI
Entrée dans le dispositif	Contribuables qui créent des activités entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011
Durée de l'exonération	7 ans
Exonération de TFPB :	
Base juridique	1383 H du CGI
Entrée dans le dispositif	Immeubles rattachés, entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011 inclus, à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de TP
Durée de l'exonération	5 ans
Exonération de TP :	
Base juridique	I <i>quinquies</i> A de l'article 1466 A du CGI
Entrée dans le dispositif	Créations et extensions d'établissements réalisées entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011
Durée de l'exonération	5 ans
Exonération de cotisations sociales :	
Base juridique	VII de l'article 130 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006
Entrée dans le dispositif	Implantation entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011
Durée de l'exonération	7 ans
Montant de l'exonération	Dans la limite de 1,4 SMIC horaire

Source : commission des finances

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'instaurer des zones de restructuration de la défense (ZRD), s'inspirant largement des zones franches urbaines (ZFU) et des bassins d'emplois à redynamiser (BER).

¹ Décret fixant la liste des bassins d'emploi à redynamiser et les références statistiques utilisées pour la détermination de ces bassins d'emploi.

Pour faciliter l'orientation du lecteur au sein du présent article, **particulièrement long (plus de 5 pages)**, le tableau ci-après indique brièvement l'objet de ses différents paragraphes.

Les paragraphes du présent article

Paragraphe	Objet
I	Création des zones de restructuration de la défense
II	Exonération d'imposition des bénéficiaires
III	Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties
IV	Exonération de taxe professionnelle
V	« Crédit de taxe professionnelle »
VI	Délai applicable aux délibérations pour 2009
VII	Exonération de cotisations sociales patronales
VIII	Disposition générale relative à la règle <i>de minimis</i>

1. Une transposition du « crédit de taxe professionnelle » et du dispositif des bassins d'emploi à redynamiser (BER)

Le présent article propose un double dispositif :

- un dispositif transposant le « **crédit de taxe professionnelle** » précité ;

- un dispositif **d'exonérations fiscales et sociales**.

Le dispositif proposé dans ce dernier cas ne se distingue guère de celui des ZFU et des BER, comme l'indique le tableau ci-après.

Comparaison des exonérations sociales et fiscales proposées par le présent article pour les zones de restructuration de la défense et des dispositifs analogues existant actuellement

	Zones franches urbaines	Bassins d'emploi à redynamiser	Zones de restructuration de la défense
Exonération d'IR et d'IS :			
Base juridique	44 <i>octies</i> A du CGI	44 <i>duodecies</i> du CGI	44 <i>terdecies</i> * du CGI
Entrée dans le dispositif	Création ou implantation en ZFU, entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans l'ensemble des ZFU.	Contribuables qui créent des activités entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011.	Contribuables qui créent des activités pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté pris en application de ces dispositions ou au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure.
Durée de l'exonération	5 ans+exonération dégressive pendant 9 ans.	7 ans	5 ans+exonération dégressive sur 2 ans.
Exonération de TFPB :			
Base juridique	1383 C bis du CGI	1383 H du CGI	1383 I du CGI
Entrée dans le dispositif	A compter du 1er janvier 2006 ou du 1er janvier 2007 dans les extensions de zones dites ZFU de première et deuxième générations ou à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle où est intervenu le rattachement à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle.	Immeubles rattachés, entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2011 inclus, à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de TP.	Immeubles rattachés à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération prévue au I <i>quinquies</i> B de l'article 1466 A.
Durée de l'exonération	5 ans	5 ans	5 ans
Exonération de TP :			
Base juridique	I <i>sexies</i> de l'article 1466 A du CGI	I <i>quinquies</i> A de l'article 1466 A du CGI	I <i>quinquies</i> B de l'article 1466 A du CGI
Entrée dans le dispositif	A compter : du 1 ^{er} janvier 2006 ou du 1 ^{er} janvier 2007 dans les extensions, si l'établissement est existant à cette date ; du 1 ^{er} janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle est intervenue la création d'un établissement ; du 1 ^{er} janvier de la deuxième année qui suit celle au titre de laquelle est intervenue l'extension d'un établissement existant.	Créations et extensions d'établissements réalisées entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011	Créations et extensions d'établissements réalisées pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté instaurant la ZRD ou 1 ^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure.
Durée de l'exonération	5 ans + exonération dégressive pendant 3 ou 9 ans selon la taille de l'entreprise	5 ans	5 ans

	Zones franches urbaines	Bassins d'emploi à redynamiser	Zones de restructuration de la défense
Exonération de cotisations sociales :			
Base juridique	Article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville	VII de l'article 130 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006	VII du présent article**
Entrée dans le dispositif	Salariés en CDI ou CDD (dans la limite de 50 emplois exonérés et sur la fraction de rémunération inférieure à 140% du SMIC) présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU, transférés en ZFU avant le 1 ^{er} janvier 2012 (ZFU 1997, 2004 et 2006).ou embauchés dans les cinq ans qui suivent la création ou l'implantation de l'entreprise dans la zone.	Implantation entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011	Implantations et créations réalisées pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté instaurant les ZRD ou 1 ^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure.
Durée de l'exonération	5 ans + exonération dégressive pendant 3 ou 9 ans selon la taille de l'entreprise	7 ans	3 ans + exonération dégressive pendant 2 ans
Montant de l'exonération	Dans la limite de 1,4 SMIC horaire**	Dans la limite de 1,4 SMIC horaire	Totalité jusqu'à 1,4 SMIC horaire, puis annulation progressive jusqu'à 2,4 SMIC

* D'après le texte adopté par l'Assemblée nationale (correction de l'erreur de numérotation du texte initial, se référant à un article 44 *quaterdecies*, alors qu'il n'existe pas d'article 44 *terdecies* du CGI).

** Dispositions qui ne seraient pas codifiées.

***L'article 82 du projet de loi de finances pour 2009 (supprimé à l'initiative de votre commission des finances) prévoit que lorsque le niveau de salaire est supérieur à 1,4 SMIC, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011).

Source : *commission des finances*

2. Un zonage instaurant deux catégories de ZRD

a) Un dispositif concernant les 24 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)

Le I du présent article propose de compléter l'article 42 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui définit les principaux zonages de la politique d'aménagement du territoire¹, pour y ajouter les « zones de restructuration de la défense » (ZRD).

¹ Les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones urbaines sensibles, les bassins d'emploi à redynamiser et les régions ultrapériphériques françaises.

On rappelle que les BER doivent respecter cumulativement trois critères, concernant le taux de chômage au 30 juin 2006, l'évolution de la population et l'évolution de l'emploi total.

Les ZRD devraient perdre au moins « *50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires* » du fait des restructurations du ministère de la défense et **faire l'objet d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD)**. Ces conditions suffisent à une commune pour être éligible.

Si en plus le territoire dans lequel se trouve la commune correspond à l'un des trois critères retenus dans le cas des BER, complétés par un quatrième critère inséré par l'Assemblée nationale, ce territoire est inclus dans la ZRD. Ces quatre critères sont les suivants :

- taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ;
- variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;
- variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 % ;
- rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 % (critère inséré par l'amendement 147 de notre collègue député Christian Jacob).

Comme en pratique les CRSD ont été conclus avec des communes perdant au moins 50 emplois, toutes les communes faisant l'objet d'un CRSD correspondent à une ZRD¹.

On peut donc s'interroger sur la constitutionnalité du présent article. Comme on le verra ci-après, il paraît contestable de subordonner une exonération fiscale à la conclusion d'un CRSD, dont les critères d'attribution ne sont définis que par une circulaire².

Les ZRD seraient reconnues par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'aménagement du territoire, « *au titre d'une seule année, située entre 2009 et 2013* ».

¹ Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, dans la rédaction initiale du présent article, il existait une seule exception : la commune de Vernon, qui perd un établissement de la DGA, et dont la diminution d'emplois ne provient donc pas de la réorganisation des unités militaires. C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de notre collègue député Jacques Lamblin ont été adoptés deux amendements, prévoyant que le critère de perte de 50 emplois directs applicable aux communes concerne non seulement les « unités militaires », mais aussi les « établissements du ministère de la défense ».

² Il s'agit de la circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, en date du 25 juillet 2008.

Comparaison du zonage des bassins d'emploi à redynamiser et de celui des ZRD proposées par le présent article

	Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	Zones de restructuration de la défense (ZRD) proposées par le présent article
<i>Base juridique</i>	<i>Article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</i>	<i>Texte proposé pour compléter l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire par le 2° du I du présent article</i>
	« 3 bis. Les bassins d'emploi à redynamiser sont reconnus par voie réglementaire parmi les territoires dans lesquels	« 3 ter. Les zones de restructuration de la défense se répartissent en deux catégories :
Règle selon laquelle la majorité des actifs résident et travaillent dans la zone concernée	la majorité des actifs résident et travaillent et qui recouvrent en 2006 les zones caractérisées par :	« 1° Les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent
Perte d'au moins 50 emplois du fait de la restructuration de la défense		, incluant une ou plusieurs communes d'une part caractérisées par une perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et d'autre part bénéficiant d'un dispositif spécifique visant à recréer un niveau d'emploi comparable à celui existant avant la réorganisation.
Les 3 critères (cumulatifs dans le cas des BER, mais pas dans celui des ZRD)	« 1° Un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ; « 2° Une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ; « 3° Une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 %.	« Ces territoires doivent satisfaire à l'un des critères suivants : « a) un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ; « b) une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ; « c) une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 %.
Références statistiques	« Les références statistiques utilisées pour la détermination de ces bassins d'emploi sont fixées par voie réglementaire. »	« Les références statistiques utilisées pour la détermination de ces territoires sont fixées par voie réglementaire ;
ZRD uniquement communales		« 2° Les communes

	Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	Zones de restructuration de la défense (ZRD) proposées par le présent article
		caractérisées par une perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et bénéficiant d'un dispositif spécifique visant à recréer un niveau d'emploi comparable à celui existant avant la réorganisation.
Instauration des ZRD		« Les zones de restructuration de la défense sont reconnues par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'aménagement du territoire, au titre d'une seule année, située entre 2009 et 2013. »

b) L'existence de deux « cercles concentriques »

Toutes les ZRD ne seraient pas soumises au même régime.

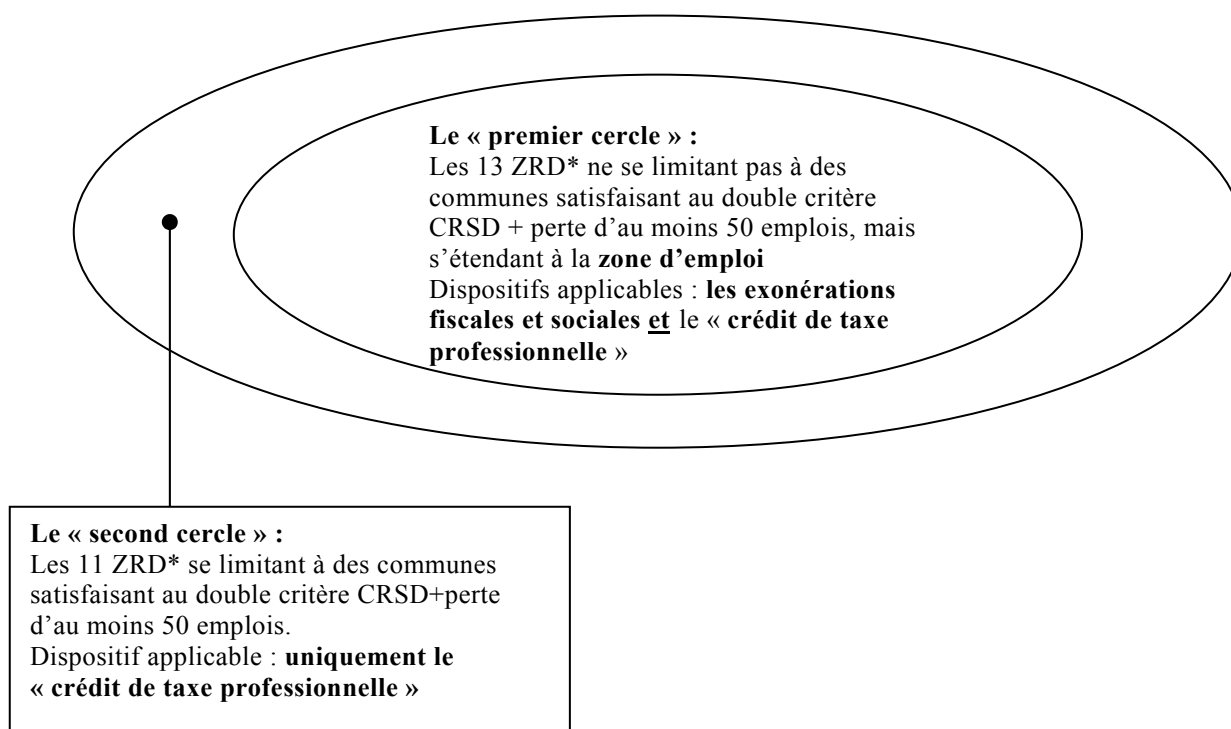
En effet, il conviendrait de distinguer :

- les 13 ZRD du « **premier cercle** », définies par le 1^o du texte proposé pour le 3^{ter} de la loi du 4 février 1995 précitée, c'est-à-dire qui ne concernent pas seulement des communes satisfaisant au double critère CRSD + perte d'au moins 50 emplois, mais englobent la **zone d'emploi** environnante, si elle satisfait à l'un des quatre critères¹ indiqués ci-avant : ces ZRD bénéficient à la fois d'un **ensemble d'exonérations fiscales et sociales** inspirées de celui prévu dans le cas des BER, et du dispositif de « **crédit de taxe professionnelle** » ;

- les 11 ZRD du « **second cercle** », définies par le 2^o du texte proposé pour le 3^{ter} de la loi du 4 février 1995 précitée, c'est-à-dire qui concernent seulement des communes satisfaisant au double critère CRSD + perte d'au moins 50 emplois : ces ZRD bénéficient seulement du dispositif de « **crédit de taxe professionnelle** ».

¹ Taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ; variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ; variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 % ; rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 %.

Le zonage proposé par le présent article



* 12 dans le texte initial. Du fait de l'amendement n°147 adopté par l'Assemblée nationale, la commune de Provins passe du second cercle au premier (cf. ci-après).

Source : commission des finances

Le tableau ci-après indique les territoires concernés.

Les zones de restructuration de la défense

CRSD	Zone d'emploi	Taux de chômage (moyenne nationale de 7,2 %)	Variation annuelle moyenne de la population entre les deux derniers recensements connus	Variation annuelle moyenne négative de l'emploi total
		= ou > à 10,2	Variation négative supérieure ou égale à 0,15	Variation négative supérieure à 0,75 %
Communes du « premier cercle » :				
Laon / Couvron et Aumencourt (02)	Laonnois	9,4	0	- 1,8
Givet (08)	Vallée de la Meuse	10,3	- 0,24	- 3
Guéret (23)	Guéret	6,4	- 0,48	0,1
Chateauroux / Déols (36)	Chateauroux	6	- 0,29	- 0,5
Langres (52)	La Haute vallée de la Marne	5,7	- 0,41	- 3,7
Laval (53)	Laval	4,7	0,44	- 0,7
Commercy (55)	Commercy	9,4	- 0,12	- 8,2
Bitche (57)	Sarreguemines	6,2	0,28	- 1,9
Dieuze (57)	Sarrebourog	5,7	0,15	- 2,8
Cambrai (59)	Cambresis	10,3	- 0,18	- 1,2
Limoges (87)	Limoges	6,3	0,15	- 0,8
Joigny (89)	Joigny	6,8	0,48	- 1,1

Autres communes faisant l'objet d'un CSRSD mais dont les zones d'emploi ne remplissent pas l'un des critères permettant leur reconnaissance comme ZRD (communes du « **second cercle** ») : Barcelonnette (04) ; Briançon (05) ; Caen, Mondeville et Bretteville (14) ; La Rochelle (17) ; Vernon (27) ; Reims et Bethény (51) ; Metz (57) ; Noyon (60) ; Arras (62) ; Bourg-Saint-Maurice (73) ; **Sourdun et Provins*** (77) Brétigny sur Orge (91).

* Dans le texte initial. Du fait de l'amendement n°147 adopté par l'Assemblée nationale, Provins passe du second cercle au premier (cf. ci-après).

Source : d'après le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

3. Un coût de l'ordre de 100 millions d'euros par an

Comme on l'a indiqué ci-avant, le dispositif proposé par le présent article coûterait environ 100 millions d'euros par an.

Ainsi, selon une réponse au questionnaire adressé au ministère de la défense par notre collègue François Trucy et notre ancien collègue Yves Fréville dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009, « plus de 100 millions d'euros par an d'exonérations fiscales et sociales seront consenties pour les territoires les plus affectés, soit un coût potentiel de 700 millions d'euros pour l'Etat sur la période 2009 - 2015, sous la forme

d'une prise en charge directe par l'Etat ou de compensation au profit des collectivités territoriales »¹.

Cette estimation est proche des estimations dont dispose votre rapporteur général quant au coût des dispositions du présent article dont le coût est assuré par l'Etat, comme l'indique le tableau ci-après. Ainsi, de 2009 à 2015, le coût de ces dispositions serait de près de 600 millions d'euros.

¹ Le ministère de la défense précise, dans la même réponse : « Le dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté sera prolongé et étendu aux territoires touchés de façon significative par les restructurations de défense, sur proposition du ministre chargé de l'aménagement du territoire. (...) Cette extension devrait bénéficier à une vingtaine de nouvelles zones d'emploi, s'ajoutant aux 13 qui en bénéficient actuellement. Ces mesures représentent pour l'Etat une charge supplémentaire estimée à environ 70 millions d'euros par an. Par ailleurs, les mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (article 28 de la loi L. 2004-1484 du 30 décembre 2004) seront étendues aux territoires les plus affectés par les redéploiements de Défense et connaissant un handicap d'attractivité. Les modifications législatives et réglementaires seront engagées sans délai, pour un coût supplémentaire évalué à 35 millions d'euros par an. »

Les dispositions du présent article dont le coût est supporté par l'Etat

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Exonération d'impôt sur les bénéfices	0	5	15	27	37	42	42	35	23	13	5	2	246
Crédit de taxe professionnelle	1	5	12	13	10	3							44
Exonération de cotisations sociales*	7	31	58	86	100	100							382
Total	8	41	85	126	147	145	42	35	23	13	5	2	672

* Le coût réel sera minoré à partir de 2012 car l'évaluation présentée ci-dessus ne tient pas compte de la sortie du dispositif « en sifflet » prévue par l'application d'une réduction de l'allègement de cotisations égale à 40 % la 4^{ème} année et à 60 % la 5^{ème} année.

Sources : d'après le rapport de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, sur le présent projet de loi de finances rectificative

Le coût maximal serait atteint en 2014, avec près de 150 millions d'euros.

Les deux principaux dispositifs seraient :

- les exonérations de cotisations sociales (jusqu'à 100 millions d'euros en 2014) ;
- les exonérations d'impôt sur les bénéfices (jusqu'à 42 millions d'euros en 2014).

Ces estimations reposent bien entendu sur des hypothèses de comportement des entreprises. Ces exonérations bénéficieraient en effet aux seules créations – ainsi, dans le cas des impôts locaux et des cotisations sociales patronales, qu'aux extensions et aux implantations – d'activités.

Par ailleurs, selon les indications fournies à votre rapporteur général, seulement 9 des 24 ZRD seraient situées dans une zone d'aide à finalité régionale. Les autres seraient donc strictement soumises à la règle *de minimis*, que, selon ce qui lui a été indiqué, les évaluations ci-avant ne prennent pas en compte. Ces évaluations seraient donc **surestimées**.

En sens inverse, pour avoir le montant total des aides fiscales et sociales accordées aux entreprises, il faudrait **ajouter** au tableau ci-avant les exonérations facultatives de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont le coût serait supporté par les collectivités territoriales concernées.

B. LES ZRD DU « PREMIER CERCLE » : UN DISPOSITIF INSPIRÉ DES ZFU ET DES BER

Les autres dispositions du présent article reprenant presque mot pour mot la quasi-totalité des dispositions relatives aux BER, on se concentrera ci-après sur ce qui distingue les ZRD du « premier cercle » du dispositif précité.

1. Des durées différentes selon l'exonération

Tout d'abord, comme dans le cas des ZFU et des BER, **la durée des différentes exonérations n'est pas harmonisée**.

On rappelle que le cas des ZFU et des BER, les durées retenues sont les suivantes :

- dans le cas des ZFU, l'exonération dure 5 ans, auxquels s'ajoutent (sauf dans le cas de la TFPB) 3 ou 9 ans de sortie progressive (forcément 9 ans dans le cas de l'imposition des bénéfices) ;

- dans le cas des BER, l'exonération dure 7 ans dans le cas de l'imposition des bénéfices et des cotisations sociales patronales, et 5 ans dans celui des impôts locaux.

Dans le cas des ZRD du « premier cercle », l'exonération serait de 5 années pour les exonérations fiscales, auxquelles s'ajouterait une exonération dégressive de 2 ans dans le cas de l'imposition des bénéficiaires. En revanche, dans le cas des cotisations sociales patronales, l'exonération serait de seulement 3 ans, auxquels s'ajouteraient 2 années d'exonération dégressive. Par ailleurs, dans ce dernier cas, le dispositif d'exonération dégressive ne porterait pas sur les 2/3 puis sur 1/3 de l'imposition, mais sur 60 % puis 40 % de l'imposition, ce qui, sur une période de 2 années, ne semble guère avoir de sens.

La durée d'exonération dans le cas des ZFU, des BER et des ZRD du « premier cercle »

	Zones franches urbaines	Bassins d'emploi à redynamiser	Zones de restructuration de la défense
Exonération d'IR et d'IS	5 ans+exonération dégressive pendant 9 ans	7 ans	5 ans+exonération dégressive sur 2 ans (imposition réduite des 2/3 puis d'1/3)
Exonération de TFPB	5 ans	5 ans	5 ans
Exonération de TP	5 ans + exonération dégressive pendant 3 ou 9 ans selon la taille de l'entreprise	5 ans	5 ans
Exonération de cotisations sociales	5 ans + exonération dégressive pendant 3 ou 9 ans selon la taille de l'entreprise	7 ans	3 ans + exonération dégressive pendant 2 ans (imposition réduite de 60 % puis 40 %)

Source : commission des finances

2. Les conditions d'entrée dans le dispositif

a) Présentation globale des conditions d'entrée

Les conditions d'entrée dans le dispositif sont synthétisées par le tableau ci-après.

Les conditions d'entrée dans le dispositif des différentes exonérations proposées par le présent article

Exonération d'imposition des bénéfiques	Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties	Exonération de cotisations sociales patronales
« les contribuables qui créent des activités pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté pris en application de ces dispositions ou au 1 ^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure »	« les créations et extensions d'établissements réalisées pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté pris en application du 1° du 3 ter de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée ou, au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure. »	« L'exonération est applicable au titre des implantations et créations réalisées pendant une période de trois ans débutant à la date de publication de l'arrêté reconnaissant et délimitant les territoires comme zones de restructuration de la défense en application du 1° de l'article 3 ter de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle les territoires sont reconnus par cet arrêté, si cette seconde date est postérieure. »

Pour bénéficier de l'exonération, il faut nécessairement avoir réalisé certaines opérations au cours des **trois premières années** d'application du dispositif. Comme l'indique le tableau ci-avant, ces opérations sont uniquement les « *créations* » d'activités dans le cas de l'imposition des bénéfiques, alors que dans celui des impôts locaux et des cotisations sociales patronales, sont également pris en compte, respectivement, les « *extensions* » et les « *implantations* ». En effet, ces dernières notions ne seraient pas facilement définissables dans le cas de l'imposition des bénéfiques, alors que dans les deux autres cas elles correspondent à des acquisitions de matériel ou à des embauches.

b) La question du point de départ de la période de 3 ans

Pour déterminer cette période de trois années, il faut un point de départ. Il y a deux cas de figure :

- soit l'arrêté créant la ZRD du « premier cercle » est valable **au titre de l'année de sa publication**, auquel cas le point de départ est la date de publication de l'arrêté (cela concerne en particulier les ZRD « millésimées » 2009, qui seront forcément créées par un arrêté début 2009) ;

- soit l'arrêté créant la ZRD du « premier cercle » est valable **au titre d'une année postérieure** à celle de sa publication, auquel cas le point de départ est le 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle est instaurée la ZRD du « premier cercle » (par exemple, si un arrêté de 2009 crée

une ZRD du « premier cercle » en 2011, le point de départ est le 1^{er} janvier 2009).

Cette dernière disposition a pour objet de faire que si un arrêté prévoit l'instauration d'une ZRD du « premier cercle » pour une année postérieure à celle de sa publication, les entreprises situées sur le territoire concerné ne repoussent pas leurs créations d'activités pour bénéficier de la mesure.

Cela vient du fait que le gouvernement souhaite que le « millésime » de la ZRD corresponde à l'année de la réduction d'effectifs.

3. La prise en compte du nouveau règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008

Pour chaque exonération proposée, les II, III, IV et VII du présent article adaptent la référence à la règle *de minimis* au nouveau règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie). Actuellement, le régime des BER se contente d'indiquer que les entreprises doivent respecter le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*. Le présent article prévoit, dans le cas des ZRD, que sur option des entreprises, dans les **zones d'aide à finalité régionale**, le bénéfice des exonérations est subordonné au respect de l'article 13 du règlement (CE) n° 800/2008 précité.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, seulement 9 des 24 ZRD sont situées dans une zone d'aide à finalité régionale.

Par ailleurs, le VIII du présent article prévoit que lorsque l'entreprise exerce l'option pour l'application des dispositions de l'article 13 (relatif aux aides à finalité régionale) du règlement (CE) n° 800/2008 précité au titre des exonérations d'imposition des bénéficiaires, de taxe professionnelle ou de cotisations sociales patronales prévues dans les ZRD du « premier cercle », cette option vaut pour l'ensemble de ces exonérations. Lorsqu'aucune option pour l'application de l'article 13 du règlement (CE) n° 800/2008 précité n'a été formulée dans les délais requis, l'exercice ultérieur d'options portant sur un de ces dispositifs n'est pas recevable.

4. Les exonérations ne concerneraient pas les entreprises transférées depuis une ZFU ou un BER

Les II, III, IV et VII du présent article prévoient que les exonérations qu'ils instaurent ne concernent pas les entreprises transférées depuis certains autres « zonages » d'aménagement du territoire, comme les ZFU et les BER.

En revanche, le présent article ne modifie pas le régime des ZFU et de BER afin de prévoir que cette règle s'applique aussi au cas de figure où ces activités seraient transférées depuis une ZRD du « premier cercle ».

5. Les deux principales exonérations : l'imposition des bénéfices et les cotisations sociales patronales

On l'a vu, les deux principales exonérations fiscales prévues par le présent article concernent :

- l'imposition des bénéfices ;
- les cotisations employeurs.

Ces exonérations sont instaurées, respectivement :

- par le II du présent article ;
- par le VII du présent article.

De manière systématique, le présent article adapte la règle *de minimis*. La nécessité d'avoir créé des activités au cours des trois premières années d'application du dispositif

a) L'exonération d'imposition des bénéfices

Dans le cas de l'imposition des bénéfices, le dispositif serait quasiment identique à celui en vigueur dans le cas des BER. Les principales différences seraient :

- que l'exonération durerait 5 années, suivies d'une exonération dégressive sur 2 ans (imposition pour 1/3 puis les 2/3 du montant), contre 7 ans dans le cas des BER ;
- que la règle de non transfert d'activités ayant bénéficié d'un dispositif analogue serait plus stricte¹ ;
- que tel serait également le cas de la règle de non cumul entre dispositifs².

b) L'exonération de cotisations sociales patronales

Dans le cas des exonérations de cotisations sociales patronales, les principales différences par rapport au régime applicable aux BER seraient les suivantes :

¹ Elle concernerait non seulement les entreprises nouvelles, les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal, les zones franches urbaines (ZFU) et la prime d'aménagement du territoire, mais aussi les jeunes entreprises innovantes, la zone franche de Corse, et les bassins d'emploi à redynamiser.

² Cette règle concernerait non seulement le dispositif relatif aux entreprises nouvelles, les ZFU et les BER, mais aussi les jeunes entreprises innovantes et les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal.

- ne seraient par exonérés le versement transport et les contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

- l'exonération ne serait pas applicable dans le cas d'entreprises créées dans certaines circonstances¹ ;

- alors que dans le cas des BER l'exonération est seulement plafonnée à 1,4 SMIC horaire, le présent article prévoit qu'à partir de ce seuil, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire et devient nul pour 2,4 SMIC² ;

- alors que dans le cas des BER l'exonération dure 7 ans, dans le cas des ZRD du « premier cercle » elle ne durerait que 5 ans, auxquels s'ajouterait une sortie progressive en 2 ans.

Comme on l'a indiqué ci-avant, la sortie progressive en 2 ans du dispositif se ferait à un **rythme** (exonération de 60 % la première année et de 40 % la seconde) **dont la logique n'est pas évidente.**

6. Les exonérations d'impôts locaux, facultatives et non compensées

Le présent article prévoit également, dans le cas des ZRD du « premier cercle », des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties, instaurées, respectivement, par son III et son IV.

Comme dans le cas des BER :

- ces exonérations seraient facultatives et non compensées ;

- leur durée serait de 5 ans ;

- l'exonération de taxe d'habitation s'appliquerait aux immeubles rattachés à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle.

Cependant :

- alors que dans le cas des BER cette exonération est de droit sauf délibération contraire de la collectivité territoriale concernée, dans le cas des

¹ Il s'agit des entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou d'une reprise de telles activités, sauf lorsque ces activités préexistantes dans la zone sont le fait d'entreprises qui ont mis en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi, font l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire, ou d'entreprises qui bénéficient déjà de l'exonération de cotisations sociales patronales (dans ce dernier cas, l'exonération est ouverte pour la durée restant à courir).

² On rappelle que l'article 82 du projet de loi de finances pour 2009 (supprimé à l'initiative de votre commission des finances et de son rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », notre collègue Philippe Dallier) prévoit que lorsque le niveau de salaire est supérieur à 1,4 SMIC, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011). Le présent article correspond cependant à un dispositif nouveau, et non à la modification d'un dispositif existant.

ZRD du « premier cercle » elle impliquerait **une délibération en ce sens** de la part de celle-ci ;

- la règle de non cumul entre dispositifs analogues serait plus stricte¹.

Le 2° du IV du présent article propose diverses mesures de coordination modifiant le II de l'article 1466 A du code général des impôts. Ce II concerne les obligations déclaratives des contribuables bénéficiant de l'une des exonérations prévues par l'article 1466 A précité.

Le VI du présent article précise que pour l'instauration des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle relatives « *aux opérations intervenues en 2009* », les **délibérations** des collectivités territoriales doivent être prises dans les 60 jours suivant la publication de l'arrêté par lequel sont délimitées les ZRD du « premier cercle ». Il s'agit de la reprise d'une disposition identique existant dans le cas des BER.

C. L'ENSEMBLE DES ZRD : UN « CRÉDIT DE TAXE PROFESSIONNELLE »

Le V du présent article propose d'insérer dans le code général des impôts un article 1647 C *septies*, instaurant un crédit d'impôt de taxe professionnelle dans le cas de **l'ensemble des ZRD**, inspiré on l'a vu du dispositif instauré par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Les principales différences par rapport au dispositif précité sont les suivantes :

- le crédit d'impôt ne serait plus de 1.000 euros par salarié, mais de **500 euros** par salarié ;

- l'établissement devrait être une **micro-entreprise** et réaliser une activité **commerciale ou artisanale** ;

- l'exonération serait accordée pour une durée de 3 ans à compter de l'année au titre de laquelle la commune est reconnue comme appartenant à une ZRD ;

- contrairement à ce qui est le cas pour le « crédit d'impôt de taxe professionnelle » actuel, ne seraient pas exclues la construction automobile, la construction navale, la fabrication de fibres artificielles ou synthétiques et la sidérurgie.

¹ Dans le cas de la TFPB, elle concernerait non seulement la reprise d'entreprises en difficulté et les BER, mais aussi les ZFU, les jeunes entreprises innovantes et les pôles de compétitivité. Dans celui de la taxe professionnelle, elle concernerait non seulement les zones d'aide à finalité régionale, les zones de revitalisation rurale, les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, les ZRU, les BER et les ZFU, mais aussi les entreprises nouvelles, la zone franche de Corse, les jeunes entreprises innovantes et les pôles de compétitivité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les débats à l'Assemblée nationale ont été particulièrement nourris. Ainsi, **ce sont 26 amendements qui ont été adoptés**, tous avec un avis favorable du gouvernement.

Sur ces 26 amendements, 23 l'ont été à l'initiative de la commission des finances, et de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget. Les 3 autres l'ont été à l'initiative de nos collègues députés Jacques Lamblin, rapporteur au nom de la commission de la défense saisie pour avis, et Christian Jacob.

Les 4 amendements autres que rédactionnels ou de précision sont les suivants.

3 amendements concernent les critères retenus pour définir les ZRD :

- à l'initiative de notre collègue député Jacques Lamblin ont été adoptés deux amendements, prévoyant que le critère de perte de 50 emplois directs applicable aux communes concerne non seulement les « *unités militaires* », mais aussi les « *établissements du ministère de la défense* ». Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, ces amendements bénéficient à la seule commune de **Vernon** ;

- à l'initiative de notre collègue député Christian Jacob, a été adopté un amendement rendant moins restrictive l'extension des ZRD autour des communes répondant aux critères de perte de 50 emplois directs et de conclusion d'un CRSD : désormais, par l'ajout d'un quatrième critère, cette extension concernerait également les territoires subissant une perte d'emplois d'au moins 5 % de leur population salariée du fait de la restructuration des armées. Cet amendement a pour conséquence de faire entrer la commune de **Provins** dans les ZRD du « premier cercle ».

L'Assemblée nationale a en outre adopté 23 amendements de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, dont un **supprime la disposition**, qui reprend la disposition analogue applicable aux BER, selon laquelle la **délibération** relative aux exonérations d'impôts locaux applicables aux opérations survenues en 2009 peut être prise jusqu'à 60 jours après l'arrêté créant la ZRD, alors que, selon le droit commun, elle devrait être prise avant le 1^{er} octobre 2008, ce qui ne serait bien entendu pas possible. Notre collègue député considère que, « *dans la mesure où les exonérations concernent la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties et ne seront applicables, au plus tôt, qu'à compter de l'année suivant le fait générateur (par exemple, la création de l'activité), il n'est toutefois pas nécessaire de rendre le dispositif applicable à compter du 1er janvier 2009* ».

Les 26 amendements au présent article adoptés par l'Assemblée nationale

Amendement	Auteur	Objet sommaire
59	M. Lamblin, rapporteur au nom de la commission de la défense saisie pour avis	Les réorganisations prises en compte seraient non seulement celles des « unités militaires », mais aussi celles des « établissements du ministère de la défense »
147	M. Jacob	Extension des ZRD aux territoires subissant une perte d'emplois d'au moins 5 % de leur population salariée
60	M. Lamblin, rapporteur au nom de la commission de la défense saisie pour avis	Coordination avec l'amendement 59
186	M. Carrez	Rédactionnel (contenu des arrêtés définissant les ZRD)
185 Rect.	M. Carrez	Correction d'une erreur de numérotation (le nouvel article relatif à l'exonération d'IS ou d'IR est l'article 44 terdecies, et non quaterdecies)
184	M. Carrez	Rédactionnel (définition de la période de 3 ans pour entrer dans le dispositif d'exonération d'IS ou d'IR)
183	M. Carrez	Rédactionnel (remplacement d'un singulier par un pluriel)
182	M. Carrez	Rédactionnel
180	M. Carrez	Précision
179	M. Carrez	Précision selon laquelle l'exonération de TFPB dure aussi longtemps que celle de TP, soit 5 ans
178	M. Carrez	Rédactionnel
177	M. Carrez	Précision
176	M. Carrez	Rédactionnel
175	M. Carrez	Précision (définition de la période de 3 ans pour entrer dans le dispositif d'exonération de taxe professionnelle)
174	M. Carrez	Rédactionnel
173	M. Carrez	Précision
172	M. Carrez	Précision
171	M. Carrez	Précision
170	M. Carrez	Rédactionnel
169	M. Carrez	Rédactionnel
168	M. Carrez	Suppression de la disposition selon laquelle la délibération relative aux exonérations d'impôts locaux applicables aux opérations survenues en 2009 peut être prise jusqu'à 60 jours après l'arrêté créant la ZRD
166	M. Carrez	Rédactionnel
165	M. Carrez	Précision (définition de la période de 3 ans pour entrer dans le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales)
161 Rect.	M. Carrez	Précision
164	M. Carrez	Rédactionnel
160	M. Carrez	Précision

Source : d'après le site Internet de l'Assemblée nationale

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN RISQUE D'INCONSTITUTIONNALITÉ DU ZONAGE PROPOSÉ

On peut s'interroger sur la constitutionnalité du présent article.

1. La référence implicite aux CRSD présente un risque d'inconstitutionnalité

S'il est habituel qu'une liste de communes concernées par un zonage correspondant à des exonérations fiscales et sociales soit définie par un texte réglementaire (comme dans les cas des ZFU et des BER), cette liste est normalement déterminée en fonction de critères définis au niveau législatif, plus ou moins précis, mais **laissant peu de place à l'appréciation discrétionnaire du gouvernement.**

Or, dans le cas du dispositif proposé par le présent article, parmi ces critères, figure celui, implicite, de **la conclusion d'un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD)**¹. Les CRSD sont définis non au niveau législatif, mais par **une simple circulaire**², ce qui laisse toute latitude au gouvernement pour décider ou non d'en conclure.

Certaines communes pourraient donc être arbitrairement exclues du dispositif. On peut se demander si cela serait conforme au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, et à l'article 34 de la Constitution selon lequel « *la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Si le Conseil constitutionnel admet que les critères de zonage soit définis dans la loi de façon assez vague (cf. ci-après), **on peut se demander s'il acceptera de subordonner ce zonage à la conclusion discrétionnaire d'un CRSD.**

Le Conseil constitutionnel et le « crédit de taxe professionnelle » instauré par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005

« 18. Considérant que les requérants soutiennent que, faute d'avoir défini de manière suffisamment précise les dix zones supplémentaires dans lesquelles la mesure a vocation à s'appliquer, le législateur n'a pas épuisé sa compétence ; qu'ils font également valoir qu'il a méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques en soumettant les entreprises qui quitteraient le territoire national après avoir bénéficié de ces aides à un sort différent selon qu'elles s'implanteraient à l'intérieur ou en dehors de l'Espace économique européen ; qu'ils exposent enfin que ces dispositions sont contraires au principe d' « autonomie financière des collectivités territoriales reconnu à l'article 72-2 de la Constitution » ;

¹ La référence du présent article aux CRSD est passablement floue. Il est en effet seulement fait allusion aux communes « bénéficiant d'un dispositif spécifique visant à recréer un niveau d'emploi comparable à celui existant avant la réorganisation ».

² La circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, en date du 25 juillet 2008.

« . En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence négative du législateur :

« 19. Considérant, d'une part, qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en précisant que la nouvelle mesure a vocation à s'appliquer dans des « zones d'emploi », le législateur s'est référé à une notion préexistante, définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques comme " »un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent » et utilisée par cet institut et le ministère du travail pour établir une liste comportant 348 zones en France métropolitaine ; que, dans ces conditions, les critères statistiques fixés par le 1° du II du nouvel article 1647 C sexies désignent les zones éligibles ; qu'il s'ensuit que la compétence du pouvoir réglementaire sera liée, chaque année, pour déterminer les vingt premières zones d'emploi éligibles au crédit d'impôt ; que le législateur n'a donc pas méconnu sa compétence ;

« 20. Considérant, d'autre part, qu'afin de permettre au Gouvernement de réagir rapidement aux restructurations industrielles qui, en raison de leur survenance brutale, n'auraient pu être prises en compte dans le cadre des vingt premières zones éligibles, lesquelles sont déterminées au vu de la situation de l'emploi au 30 septembre de l'année précédente, il était loisible au législateur de l'autoriser à fixer une liste complémentaire recouvrant les zones dans lesquelles des " restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi " ; qu'il résulte des travaux parlementaires que cet état de « restructuration industrielle » sera apprécié en fonction de critères tels que l'existence de plans sociaux, le nombre de licenciements et l'incidence sur les sous-traitants locaux ; que le législateur a ainsi défini de façon suffisamment précise les zones supplémentaires qui pourront bénéficier de la mesure ;

« . En ce qui concerne la violation du principe d'égalité :

« 21. Considérant que le législateur a prévu que les redevables devraient reverser les sommes correspondant au crédit d'impôt dont ils ont bénéficié s'ils transfèrent les emplois y ayant ouvert droit pendant la période d'application de la mesure, ou dans les cinq années qui suivent ; qu'en limitant cette sanction au cas où le transfert s'effectue hors de l'Espace économique européen, le législateur s'est borné à tirer les conséquences des obligations communautaires de la France, résultant en particulier du titre III du traité instituant la Communauté européenne, relatif à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ; que, par suite, il n'a pas sur ce point méconnu le principe d'égalité ;

« 22. Considérant, en revanche, que le législateur ne pouvait prévoir, sans méconnaître l'objectif qu'il s'était assigné, que les zones prévues au 2° du II du nouvel article 1647 C sexies du code général des impôts ne seraient éligibles, chaque année, que dans la limite de dix ; qu'en effet, en instituant un tel plafond, qui, s'il était atteint en cours d'année, interdirait de faire bénéficier de la mesure des zones ayant subi des restructurations aussi ou plus graves que d'autres déclarées précédemment éligibles, le législateur a instauré une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi ;

« 23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au sixième alinéa de l'article 28 de la loi déferée, les mots « dans la limite de dix zones, » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; (...) »

Source : Conseil constitutionnel, décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004

Pour supprimer ce risque d'inconstitutionnalité, **trois options** sont possibles :

- donner un statut législatif aux CRSD, en précisant, dans leurs grandes lignes, les critères¹ en fonction desquels ils sont proposés aux communes ;

- remplacer la référence à la conclusion d'un CRSD par une référence à des critères socio-économiques objectifs ;

- inscrire dans la loi la liste des communes avec lesquelles est prévu un CRSD.

Les deux dernières solutions priveraient l'Etat de tout moyen de pression sur la commune en ce qui concerne la politique de reconversion.

2. Le zonage en deux cercles concentriques est-il conforme au principe d'égalité devant l'impôt ?

Plus fondamentalement, on peut se demander si le **zonage en deux cercles concentriques** est conforme au principe constitutionnel **d'égalité devant l'impôt**.

En effet, comme cela a été indiqué ci-avant :

- les communes du « **premier cercle** », incluses dans une zone d'emploi satisfaisant à l'un des quatre critères² inspirés des BER, bénéficieraient des **exonérations fiscales et sociales** et du « **crédit de taxe professionnelle** » prévus par le présent article ;

- les communes du « **second cercle** », présentant exactement les mêmes caractéristiques, mais qui ne seraient pas situées dans une telle zone d'emploi, bénéficieraient seulement du « **crédit de taxe professionnelle** ».

On comprend bien qu'il s'agit pour l'Etat de réaliser des économies. **On peut cependant se demander si c'est une raison suffisante pour traiter différemment des communes dont la situation est en réalité très proche.**

Par ailleurs, **on ne voit pas quel serait l'intérêt d'empêcher les communes du « second cercle » d'exonérer leurs entreprises de taxe**

¹ La circulaire 5318/SG précitée du Premier ministre aux préfets, en date du 25 juillet 2008, prévoit : « Les sites affectés par une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique (les deux critères sont cumulatifs) bénéficient de l'appui le plus structuré, à travers un CRSD d'une durée de 3 ans, reconductible une fois pour 2 ans. A titre exceptionnel, lorsque l'impact particulier de la restructuration le justifie, le seuil de 200 emplois ne s'applique pas pour l'admission de certains sites au bénéfice de cette mesure ».

² Taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ; variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ; variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de trois ans supérieure en valeur absolue à 0,75 % ; rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 %.

professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (comme pourraient le faire les communes du « premier cercle »).

B. DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES QUI SEMBLERENT POUVOIR FAIRE L'OBJET DE DIVERSES AMÉLIORATIONS

Comme cela a été indiqué ci-avant, le dispositif d'exonérations fiscales et sociales, inspiré du dispositif applicable aux BER, **pourrait faire l'objet de diverses améliorations :**

- aligner la durée de l'exonération des cotisations sociales patronales (3 ans + 2 ans d'exonération dégressive) sur celle des autres exonérations (5 ans, + 2 ans d'exonération dégressive dans le cas de l'imposition des bénéficiaires) ;

- prévoir, dans le cas des deux années d'exonération dégressive de cotisations sociales patronales, une réduction de l'exonération d'1/3, puis des 2/3, comme dans le cas de l'imposition des bénéficiaires (et non de 40 % puis de 60 %, taux qui ne correspondent pas à une diminution linéaire et n'ont guère de sens) ;

- insérer une disposition selon laquelle les activités transférées d'une ZRD vers une ZFU ou un BER ne bénéficient pas de ces deux derniers dispositifs (le présent article ne prévoit que le cas de figure où le transfert se ferait dans l'autre sens) ;

- permettre aux communes du « second cercle » d'exonérer leurs entreprises de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (comme pourraient le faire celles du « premier cercle »).

C. UN « CRÉDIT D'IMPÔT DE TAXE PROFESSIONNELLE » QUI, BIEN QUE CONTRAIRE À LA « DOCTRINE » DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES, SEMBLE INDISPENSABLE

1. Un crédit d'impôt contraire à la « doctrine » de votre commission des finances en matière d'allègement des impôts locaux

Le « crédit d'impôt de taxe professionnelle » proposé par le présent article n'est pas conforme à la « doctrine » de votre commission des finances en matière d'allègement d'impôts locaux.

En effet, selon cette « doctrine », exposée dans un rapport d'information présenté par son président en mai 2003¹, il est nécessaire de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

¹ Jean Arthuis, rapport d'information n° 289 (2002-2003).

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

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

Le précédent de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages

(extrait de la séance du 16 décembre 2002)

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

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

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

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

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

2. Une disposition qui paraît pourtant indispensable

Votre commission des finances considère néanmoins que, compte tenu du caractère nettement moins favorable du dispositif prévu pour les communes du « second cercle » que de celui prévu pour celles du « premier cercle », **il ne serait pas opportun de supprimer le dispositif de « crédit de taxe professionnelle ».**

Elle ne s'est d'ailleurs pas opposée à l'instauration du dispositif actuel de « crédit de taxe professionnelle » par l'article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

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

B. - Sécurité juridique

ARTICLE 20

Refonte de la procédure d'abus de droit

Commentaire : le présent article, dans un souci de sécurité juridique, a pour objet de réformer la procédure de l'abus de droit de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales. Il précise cette notion, élargit la composition du comité consultatif pour la répression de l'abus de droit (renommé « comité de l'abus de droit fiscal »), et aménage le régime des pénalités qui assortissent les rectifications d'imposition.

I. LE RÉGIME DE L'ABUS DE DROIT

A. UNE NOTION DÉLICATE TROUBLÉE PAR LA JURISPRUDENCE

1. Une procédure définie par l'article L. 64 du livre des procédures fiscales

La loi du 13 janvier 1941 portant simplification, coordination et renforcement des dispositions du code des impôts directs a institué la procédure de répression des abus de droit¹, aujourd'hui codifiée à **l'article L. 64 du livre des procédures fiscales** (LPF). Originellement conçu pour les droits d'enregistrement, l'abus de droit a ensuite été étendu à l'imposition des bénéficiaires (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), à la taxe sur la valeur ajoutée et, par la loi de finances rectificative pour 2003, à la taxe professionnelle et à l'impôt de solidarité sur la fortune (article L. 64 A du LPF).

L'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008² a également modifié l'article L. 243-7-2 du code de la sécurité sociale pour **étendre la notion d'abus de droit au paiement des cotisations et contributions sociales**.

L'article L. 64 précité définit la procédure, et non l'abus de droit *stricto sensu*, en retenant comme critères essentiels la dissimulation et la volonté de minorer ou éluder l'impôt, dans les termes suivants :

¹ Si la procédure de répression des abus de droit a été formellement instituée par la loi du 13 janvier 1941, la loi du 13 juillet 1925 en matière d'enregistrement avait déjà défini les fondements de cette procédure.

² Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

« Ne peuvent être opposés à l'administration des impôts les actes qui **dissimulent la portée véritable d'un contrat ou d'une convention** à l'aide de clauses :

« a) Qui donnent ouverture à des droits d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière moins élevés ;

« b) Ou qui déguisent soit une réalisation, soit un transfert de bénéfices ou de revenus ;

« c) Ou qui permettent d'éviter, en totalité ou en partie, le paiement des taxes sur le chiffre d'affaires correspondant aux opérations effectuées en exécution d'un contrat ou d'une convention.

« L'administration est en droit de restituer son véritable caractère à l'opération litigieuse. En cas de désaccord sur les rectifications notifiées sur le fondement du présent article, le litige est soumis, à la demande du contribuable, à l'avis du comité consultatif pour la répression des abus de droit. L'administration peut également soumettre le litige à l'avis du comité dont les avis rendus feront l'objet d'un rapport annuel [...] ».

L'abus de droit se distingue de l'acte anormal de gestion. Dans le cadre de l'abus de droit, l'administration doit établir que le contribuable dissimule la portée véritable d'une opération, tandis que dans le cas d'un acte anormal de gestion, elle peut se contenter de montrer que l'acte n'a pas de contrepartie réelle.

L'abus de droit ne peut être invoqué lorsque :

- le contribuable de bonne foi, préalablement à la conclusion d'un contrat ou d'une convention et dans le cadre d'une **demande de rescrit** (article L. 64 B du LPF), a consulté par écrit l'administration fiscale en lui fournissant tous les éléments utiles pour apprécier la portée générale de l'opération. L'administration est liée par sa réponse, et en l'absence de réponse dans les 6 mois, la procédure n'est pas applicable. **Ce rescrit ne connaît toutefois guère de succès**, puisque seules 22 demandes de ce type ont été adressées à l'administration en 2007 ;

- le contribuable s'est conformé à la **doctrine**, c'est-à-dire aux termes d'une instruction ou d'une circulaire administrative portant interprétation de la loi fiscale. De même, le régime de l'abus de droit n'interdit pas à un contribuable, lorsqu'il a le choix entre deux solutions légales, de retenir celle qui se révèle fiscalement la moins onéreuse, du moment que les actes juridiques expriment bien les rapports de droit ou de fait entre les parties ;

- l'administration ne remet pas en cause la sincérité d'un acte juridique et que les différends portent sur une question de fait ou un point d'interprétation des textes fiscaux.

En cas d'application de la procédure d'abus de droit, le contribuable encourt un intérêt de retard (soit 0,40 % par mois) et une **majoration de 80 % du montant des droits éludés**, en application de l'article 1729 du code

général des impôts. Cette pénalité est à la charge de toutes les parties à l'acte ou à la convention, qui en sont tenues solidairement. Elle a le caractère de **sanction pénale** au regard de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Le renouvellement jurisprudentiel et l'irruption de la fraude à la loi en matière fiscale

Ainsi que le relève le rapport de M. Olivier Fouquet publié en juin 2008¹, les jurisprudences de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation ont contribué à un renouvellement de l'appréciation de l'abus de droit qui a pu « jeter le trouble » dans l'esprit des contribuables et de leurs conseils.

La jurisprudence française a ainsi dégagé **deux principaux critères alternatifs**, que sont la **fictivité** de l'acte – que l'on peut directement déduire de la formulation de l'article L. 64 précité – et la **motivation exclusivement fiscale** (atténuation ou exonération de l'impôt) des opérations.

Ces critères sont proches de ceux retenus par la jurisprudence communautaire en matière de TVA, **à ceci près que celle-ci semble encore hésiter sur la nature du but poursuivi**. La CJCE a ainsi alternativement retenu le but « **essentiellement** », notamment dans ses arrêts *Halifax plc* du 21 février 2006² et *Part Srl* du 21 février 2008, puis plus récemment le but « **exclusivement** » **fiscal**, dans son arrêt *Ampliascintifica* du 22 mai 2008.

En outre, le Conseil d'Etat, dans un **important arrêt Société Janfin du 27 septembre 2006**³ qui a beaucoup alimenté la doctrine, a substantiellement étendu les moyens potentiels de contrôle et de redressement de l'administration. Il a ainsi retenu un concept général de **fraude à la loi** (auparavant reconnu en droit public mais non invoqué en droit fiscal) comme moyen de remettre en cause des montages et d'établir l'imposition lorsque les conditions de mise en œuvre de la procédure de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales ne sont pas réunies, donc **sans les garanties afférentes à celle-ci**.

La notion jurisprudentielle de fraude à la loi se distingue de la procédure légale de l'article L. 64 mais introduit un nouveau critère de l'abus

¹ « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche », *rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, présenté par M. Olivier Fouquet, président de la section des finances au Conseil d'Etat, juin 2008*.

² *La CJCE considère notamment que* « la constatation de l'existence d'une pratique abusive exige, d'une part, que les opérations en cause, malgré l'application formelle des conditions prévues par les dispositions pertinentes de la [sixième] directive [...], aient pour résultat l'obtention d'un avantage fiscal dont l'octroi serait contraire à l'objectif de ces dispositions. D'autre part, **il doit également résulter d'un ensemble d'éléments objectifs que les opérations en cause ont pour but essentiel l'obtention d'un avantage fiscal** ».

³ *L'arrêt portait sur l'utilisation de l'avoir fiscal pour le paiement de l'impôt.*

de droit que d'aucuns ont pu considérer comme **trop subjectif** voire illustratif d'une « *dérive chamanique* »¹, et **rendant l'appréciation de l'abus de droit à la fois plus stricte et juridiquement plus incertaine**. Le Conseil d'Etat a en effet considéré qu'une opération motivée par un but exclusivement fiscal est répréhensible si l'avantage obtenu **procède d'un détournement de l'esprit et des objectifs de la loi**, s'apparentant à une mauvaise foi du contribuable².

B. LE COMITÉ CONSULTATIF DE RÉPRESSION DES ABUS DE DROIT

1. Les compétences actuelles d'une commission indépendante et consultative

Créée par la loi du 13 janvier 1941 et codifiée à l'article L. 64 précité, le comité consultatif pour la répression des abus de droit (CCRAD) a vu son rôle évoluer. A l'origine, il se prononçait obligatoirement avant toute procédure de répression des abus de droit. Puis, à partir de 1963, le choix fut laissé à l'administration de le saisir ou non. **Depuis 1987³, le champ de la saisine a été étendu aux contribuables, ce qui a contribué à conforter son rôle comme instance préjuridictionnelle.**

Le comité consultatif pour la répression des abus de droit est ainsi une **commission consultative indépendante**, dont le secrétariat est assuré par un inspecteur principal du service juridique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, saisi à l'initiative du contribuable ou de l'administration en cas de litige sur une opération pouvant relever de l'abus de droit. Il n'est mentionné qu'à l'article L. 64 du LPF, précité, qui prévoit aussi **un rapport annuel du CCRAD** dans lequel sont publiés les avis relatifs aux litiges qui lui sont soumis.

Les imperfections actuelles du CCRAD, tant au regard de la procédure suivie devant lui que de sa composition, avaient conduit votre rapporteur général à proposer, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2007, à **proposer de le réformer substantiellement** (par un article additionnel après l'article 15 du projet de loi) en vue de renforcer les garanties du contribuable.

¹ Cf. Le Point de vue du Cercle des fiscalistes in *Les Echos* du 8 octobre 2008.

² *Le cinquième considérant de l'arrêt expose ainsi que* « dès lors que le litige n'entre pas dans le champ d'application des dispositions particulières de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales [...] le service, qui peut toujours écarter comme ne lui étant pas opposables certains actes passés par le contribuable, dès lors qu'il établit que ces actes ont un caractère fictif, peut également se fonder sur le principe susrappelé pour **écarter les actes qui, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, n'ont pu être inspirés par aucun motif autre que celui d'é luder ou d'atténuer les charges fiscales** que l'intéressé, s'il n'avait pas passé ces actes, aurait normalement supportées eu égard à sa situation et à ses activités réelles ».

³ *Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.*

En tant qu'instance consultative, ce comité rend des **avis que l'administration n'est pas tenue de suivre** : son objet est de faciliter les relations entre les contribuables et l'administration, en proposant des avis sur les litiges qu'il examine. **Il ne s'agit donc ni d'un avis obligatoire, ni d'un avis conforme, même si en pratique l'administration suit généralement l'avis du comité.**

Bien que cette instance soit consultative, le sens de son avis peut contribuer à créer ou non des droits au bénéfice du contribuable. Votre rapporteur général a dès lors pu **s'interroger sur la conformité de son fonctionnement à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.**

La procédure est souple puisque seuls les délais de saisine et la charge de la preuve sont fixés. L'article R. 64-2 de la partie réglementaire du LPF prévoit ainsi que lorsque l'administration propose des rectifications d'imposition en se prévalant de l'abus de droit, le contribuable dispose d'un **délai de trente jours** à compter de la réception de la réponse de l'administration à ses observations pour demander que le litige soit soumis à l'avis du CCRAD.

L'article L. 64 précité dispose également que « *si l'administration ne s'est pas conformée à l'avis du comité, elle doit apporter la preuve du bien-fondé de la rectification* ». Les modalités de convocation et d'audition du contribuable ne sont cependant pas précisées, ce qui avait conduit votre rapporteur général à proposer d'introduire **un principe du contradictoire**, de nature à apporter de meilleures garanties au contribuable.

2. Une composition susceptible d'être élargie

Conformément aux dispositions de l'article 1653 C du code général des impôts, le CCRAD comprend actuellement **quatre membres** : un conseiller d'Etat, président, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller-maître à la Cour des comptes et un professeur des universités, agrégé de droit ou de sciences économiques. Cette composition est destinée à assurer une pluralité des points de vue, notamment la prise en compte de la jurisprudence administrative et de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Cette composition est issue des dispositions de l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2000¹, adoptées par le Sénat sur l'initiative de votre rapporteur général. La composition du CCRAD a également fait l'objet de plusieurs modifications, dont la principale a consisté à ne plus y faire siéger le directeur général des impôts, qui aurait été juge et partie, et à le remplacer par un conseiller maître à la Cour des comptes.

Par ailleurs, l'article 1653 C dispose que les membres du comité sont nommés par le ministre de l'économie et des finances, qui désigne en outre un

¹ Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000.

ou plusieurs agents supérieurs de la direction générale des impôts, pour remplir les fonctions de **rapporteur(s)** auprès du comité.

Toutefois, on peut **déplorer une coloration encore trop administrative** et guère représentative de la vie économique, notamment du fait de **l'absence de professionnels et représentants des professions libérales compétentes en la matière** (notaires, avocats, experts comptables). Votre rapporteur général avait dès lors proposé, en 2007, de diversifier cette composition.

3. Des avis qui témoignent d'une réelle indépendance

L'activité du CCRAD en 2007, exposée dans son rapport annuel, témoigne d'une **prise du volume d'affaires traitées mais d'une diminution de la proportion d'avis favorables au contribuable**, après qu'elle a augmenté régulièrement entre 2000 (0 %) et 2006 (40 %), ce qui confirmait son indépendance.

Le CCRAD a ainsi examiné en 2007 35 dossiers (contre 25 en 2006, 38 en 2005 et 41 en 2004), a été saisi de 28 affaires et **s'est prononcé en faveur de l'administration dans 27 cas** (contre 15 en 2006), soit la grande majorité des dossiers. L'évolution de l'activité du comité depuis 2000 et le détail en 2007 se présentent ainsi :

Volume et portée de l'activité du CCRAD de 2000 à 2007

	Nombre d'affaires traitées	Avis favorables au contribuable	Avis favorables en %
2000	12	0	0 %
2001	34	1	2,9 %
2002	43	4	9,3 %
2003	34	4	11,8 %
2004	41	13	31,7 %
2005	38	14	36,8 %
2006	25	10	40 %
2007	35	8	22,8 %

Sources : l'Agefi du 13 avril 2007, rapport annuel du CCRAD pour 2007

Traitement des dossiers par le CCRAD en 2007

Imposition sous-jacente	Nombre d'affaires		Issue pour le contribuable	
	Reçues	Traitées	Défavorable	Favorable
Droits d'enregistrement	3	12	10	2
Impôt sur le revenu	21	20	17	3
Impôt sur les sociétés	1	2	0	2
TVA	2	1	1	1
Retenue à la source	1	1	0	1
Total	28	35	27	8

Source : rapport annuel du CCRAD pour 2007

Le nombre encore relativement réduit de saisines peut s'expliquer par le fait que certaines opérations (telles que les apports-cessions de titres de société) ne sont plus considérées comme relevant de l'abus de droit, et par une **certaine réticence des contribuables**, auxquels les praticiens ont longtemps déconseillé de saisir le CCRAD. Certains contribuables ont également préféré ne pas fragiliser leur position en cas de contentieux, l'avis du comité constituant un important élément d'appréciation pour le juge. La situation évolue cependant, les avis rendus étant plus fréquemment défavorables à l'administration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Trois considérations majeures président aux modifications apportées par le présent article à la procédure d'abus de droit : **clarification, sécurité juridique et renforcement du traitement équitable du contribuable**.

Cette refonte est issue de la réflexion et des propositions formulées dans le rapport¹ présenté par M. Olivier Fouquet sur la sécurité juridique en matière fiscale, évoqué *supra*. Elle prend notamment en compte l'évolution jurisprudentielle retracée ci-dessus.

A. L'HARMONISATION DE LA NOTION D'ABUS DE DROIT : UNE DOUBLE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 64

1. L'incorporation d'un second critère alternatif de l'abus de droit : la fraude à la loi

Le 1^o du I du présent article propose, dans un alinéa unique se substituant aux quatre premiers alinéas de l'article L. 64 du LPF précité, d'intégrer le **critère alternatif « déclencheur » de la procédure d'abus de droit jusqu'à présent invoqué par la jurisprudence², c'est-à-dire la fraude à la loi**.

En effet, aux termes du présent article, l'administration peut **restituer** le véritable **caractère des actes constitutifs d'abus de droit, en raison de leur caractère fictif**, ainsi qu'il en résulte du texte en vigueur, mais également **en raison de la motivation exclusivement fiscale** d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales.

¹ Rapport remis en juin 2008 au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique intitulé « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche » du groupe de travail présidé par M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat.

² CE 10 juin 1981 SARL Azur Industrie et CE 27 septembre 2006 Société Janfin.

Il dispose, en effet, que l'administration peut écarter les actes constitutifs d'abus de droit, non seulement quand ils sont fictifs mais également lorsque « ... *recherchant le bénéfice d'une **application littérale des textes** ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'é luder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles* ».

Cette seconde branche de l'abus de droit doit en effet être distinguée de la fictivité de l'opération. C'est l'intention du contribuable qui est en cause et non la véritable nature de l'acte. Dans le premier cas, le véritable acte est dissimulé par un autre acte (une vente au lieu d'une donation, par exemple). En cas d'abus de droit fondé sur la fraude, **la lettre de la loi est respectée mais pas son esprit**, l'intention du contribuable étant exclusivement d'é luder ou atténuer une imposition sur une opération qui ne présente pas en elle-même un bénéfice substantiel.

2. Un champ d'application plus vaste, quant aux actes et à l'impôt concernés

a) « Tout impôt »

Sont désormais passibles de la procédure d'abus de droit **l'ensemble des actes, quel que soit l'impôt contrôlé.**

S'agissant du champ d'application, le présent article répond à l'évolution jurisprudentielle de l'abus de droit précitée, qui reconnaît le droit à l'administration de recourir **au concept de fraude à la loi hors de l'application de l'article L. 64 du LPF.**

Le 1° du I propose d'étendre le champ d'application de la procédure d'abus de droit de l'article L. 64 du LPF à tout impôt et taxe, y compris les crédits d'impôts jusque-là exclus du champ d'application de l'article. En effet, ne sont visés aujourd'hui que les droits d'enregistrement, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt de solidarité sur la fortune et la taxe sur la valeur ajoutée.

En conséquence, le II du présent article abroge l'article L. 64 A du LPF relatif à la procédure d'abus de droit en matière d'impôt de solidarité sur la fortune et de taxe professionnelle.

b) « Tout acte »

En outre, s'agissant des actes visés au I, l'exposé des motifs précise qu'il faut les entendre comme tout document ou événement exprimant de manière écrite ou non, bilatérale ou multilatérale, une volonté de produire des effets de droits.

En conséquence, le III du présent article substitue dans l'article L. 64 B du LPF les mots « *d'un ou plusieurs actes* » aux mots « *d'un contrat ou d'une convention* ».

B. LA RÉFORME DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉPRESSION DES ABUS DE DROIT

1. Le changement de dénomination du comité

Le changement de dénomination du comité proposé par le présent article vise à supprimer la référence à la notion de répression et au caractère consultatif.

En effet, le *b)* du 2° du I du présent article modifie la dénomination du comité consultatif pour la répression des abus de droit en « comité de l'abus de droit fiscal ».

2. La diversification de la composition du comité

Outre un conseiller d'Etat (président de droit du comité), un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller-maître à la Cour des comptes, **le IV du présent article**, modifiant l'article 1653 C du CGI, **étend la composition du comité à la présence :**

- d'un avocat ayant une compétence en droit fiscal ;
- d'un notaire ;
- d'un expert comptable.

Leur nomination par le ministre chargé du budget intervient sur proposition, respectivement, du conseil national des barreaux, du conseil supérieur du notariat et du conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

Votre rapporteur général relève que la rédaction initiale du présent article, visant à accroître l'expertise des situations fiscales concrètes et complexes des membres du comité, avait supprimé la présence d'un membre ayant la qualité de professeur des universités, agrégé de droit ou de sciences économiques.

C. LA RÉFORME DU RÉGIME DES PÉNALITÉS

1. La modulation du régime des pénalités

Le 1° du V du présent article introduit à l'article 1729 du code général des impôts une **modulation des pénalités** assortissant les rectifications pour inexactitude ou omissions dans une déclaration, afin de se

conformer au principe de proportionnalité des sanctions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Deux hypothèses sont ainsi prévues dans le cadre de l'abus de droit :

- l'application d'une **majoration de 80 %** en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du LPF ;

- l'application d'une **majoration de 40 %, s'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale de l'acte constitutif d'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire.**

Le 2° du V du présent article conserve la majoration de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat, en application des dispositions de l'article 792 *bis* du CGI qui prévoit la sanction fiscale applicable en cas d'utilisation de la fiducie à des fins de libéralités.

Par coordination, le VI du présent article modifie l'article 1740 B du code précité.

2. Le recouvrement des pénalités

Le VII du présent article modifie l'article 1754 du code général des impôts. Comme le souligne le rapport Fouquet précité, « l'auteur principal de l'abus de droit n'encourt ni intérêt de retard ni pénalité sur les droits en principal s'il n'a pas été partie à l'acte constitutif de l'abus de droit ».

En conséquence, le dispositif proposé vise à **rendre toutes les parties à l'acte solidaires avec le contribuable contrôlé** pour le paiement de l'intérêt de retard et des pénalités.

D. ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2009**, à l'exception des règles relatives à la composition du Comité de l'abus de droit fiscal, qui n'entrent en vigueur qu'en avril 2009.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement tendant à rétablir**, au sein du comité de l'abus de droit fiscal, **la présence d'un professeur d'université**, agrégé de droit ou de sciences économiques.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de la refonte de l'abus de droit, largement inspirée du rapport Fouquet précité. Il l'avait d'ailleurs appelée de ses vœux à l'occasion du dépôt d'un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2007.

En conséquence, il approuve l'harmonisation ainsi effectuée entre la procédure d'abus de droit telle que définie à l'article L. 64 du LPF et celle posée par la jurisprudence de l'arrêt du Conseil d'Etat *Société Janfin* du 27 septembre 2006. Il en résulte ainsi une procédure cohérente avec le champ *rationae materiae* de l'abus de droit.

Il relève, en effet, le manque de cohérence du droit en vigueur régissant l'abus de droit qui est issu des deux régimes.

D'une part, le champ d'application de l'article L. 64 du LPF, bien qu'étendu par la jurisprudence à la fraude à la loi dans les années 1980, est strictement limité, s'agissant des impôts et actes visés. Ainsi, l'administration ne pouvait pas remettre en cause une opération ayant pour objet exclusif de bénéficier d'un crédit d'impôt, l'article L. 64 n'embrassant pas l'ensemble du domaine fiscal.

D'autre part, la seconde branche de l'abus de droit autorisant l'application du concept de fraude à l'ensemble du domaine fiscal ne bénéficie pas des garanties de procédure de l'article L. 64 du LPF.

Sous réserve de cette approbation de principe, votre rapporteur général souhaite proposer trois amendements, afin d'améliorer les garanties accordées au contribuable dans le cas d'une procédure pour abus de droit.

Tout d'abord, votre rapporteur général relève que le présent article prévoit que les actes d'un contribuable sont susceptibles d'être constitutifs d'un abus de droit fondé sur la fraude à la loi, lorsque le contribuable recherche le bénéfice d'une application littérale d'une décision.

Votre rapporteur général est cependant défavorable à ce que soit ouvert un nouveau cas d'abus de droit dans l'hypothèse de l'application littérale des décisions. **Le terme de « décision » est en effet particulièrement imprécis** et serait source d'insécurité juridique, ce qui est contraire à l'objectif recherché par le présent article. Cette disposition s'écarte d'ailleurs de la jurisprudence et des recommandations du rapport Fouquet précité sur la sécurité juridique. Il est donc proposé de supprimer cette référence à l'application littérale des décisions.

S'agissant de la composition du comité, afin de renforcer l'indépendance et le caractère préjuridictionnel de ce dernier, votre commission **souhaite introduire une procédure de prévention des conflits d'intérêts**. Cette disposition **avait déjà été présentée** par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007.

Cette procédure est **inspirée du dispositif applicable à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF)**. Elle prévoit en particulier une déclaration de chaque membre du comité sur les intérêts détenus ainsi que la soumission à des règles de secret professionnel, l'impossibilité pour un membre de délibérer sur une affaire dont il a eu à connaître dans les deux années précédant la délibération, et des règles d'incompatibilité en cas de sanction.

En outre, **votre rapporteur général souhaite faire explicitement référence par un amendement au principe du contradictoire** dans le cadre de la procédure devant le comité. Ainsi, en cas de saisine par un particulier, ce dernier et un représentant de l'administration seraient auditionnés.

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

ARTICLE 21

Contrôle sur demande en matière de donation et de succession

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire à titre expérimental un contrôle fiscal sur demande du contribuable en matière de donation et de succession.

I. UNE PROPOSITION DU RAPPORT FOUQUET

Le rapport de M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat, visant à améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, a proposé d'instituer, pendant une période de deux ans, un contrôle, sur demande du contribuable, des donations et successions durant l'année qui suit leur réalisation.

Le délai de reprise actuel prévu par l'article L. 180 du livre des procédures fiscales est de trois ans pour les droits d'enregistrement dont l'exigibilité a été suffisamment révélée par la déclaration du redevable.

Le rapport précité considère que *« la vérification d'un dossier de succession ou de donation parfois plus de trois ans après les faits, alors que les biens hérités ou donnés ont été fréquemment partagés ou vendus et que le contribuable a oublié le contexte de l'opération, est souvent mal perçue. Ce type de difficulté pourrait être évité en effectuant, sur demande du contribuable, le contrôle au cours de l'année qui suit l'opération. Cette demande de « quitus donation/succession » serait associée à un délai (par exemple d'un an) à l'issue duquel, en l'absence de contrôle, la déclaration fiscale ne pourrait plus être remise en cause ».*

Afin d'évaluer les effets sur la charge de travail de l'administration de cette procédure *« qui, si elle était largement utilisée, serait plus contraignante pour les services »*, le rapport proposait d'expérimenter la procédure pendant deux ans et de produire un bilan de cette expérimentation avant d'envisager sa pérennisation.

Un tel contrôle sur demande existe déjà, à l'article L. 13 C du livre des procédures fiscales, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un certain montant, qui peuvent demander à l'administration *« sur certains points précisés dans leur demande, de contrôler les opérations réalisées »*. L'article L. 13 CA du même livre étend le bénéfice de ce dispositif pour toutes les entreprises en ce qui concerne le crédit d'impôt recherche.

Ce type de contrôle à la demande s'apparente jusqu'à un certain point à une forme particulière de rescrit. Le rescrit s'applique avant la conclusion d'un acte ou d'une opération, tandis que le contrôle à la demande est opéré après la conclusion de l'acte juridique ou de l'opération concernée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article propose la création d'un article L. 21 dans le livre des procédures fiscales instituant le contrôle fiscal à la demande en matière de succession et de donation.

Le **IV** de l'article L. 21 B prévoit que ses dispositions s'appliquent aux contrôles afférents à des successions ouvertes ou à des donations consenties entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011.

Le **II** du présent article dispose que le gouvernement présentera au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre 2011 un rapport sur la procédure.

A. LA NATURE DE LA DEMANDE

Le **I** de l'article L. 21 B du livre des procédures fiscales dispose que l'un des signataires de la déclaration de succession, ou l'un des donataires mentionnés dans un acte de mutation à titre gratuit entre vifs peut demander à l'administration de contrôler la déclaration dont il est signataire ou l'acte auquel il est partie.

Il précise que la demande doit être relative à une déclaration ou un acte **enregistrés**, et ce avant la réception d'un avis de mise en recouvrement ou de la mise en demeure. Les droits doivent donc être payés.

La demande doit être présentée au plus tard dans le délai de trois mois suivant cet enregistrement sans pouvoir être antérieure à la date d'enregistrement de la déclaration ou de l'acte.

B. LES GARANTIES DU CONTRÔLE À LA DEMANDE

Le **II** de l'article L. 21 B du livre des procédures fiscales prévoit qu'aucun rehaussement d'imposition ne peut être proposé postérieurement au délai d'un an suivant la date de réception de la demande de contrôle.

Cette période d'un an est prorogée, le cas échéant, du délai de réponse du contribuable aux demandes de renseignements, justifications ou éclaircissements de l'administration, pour la partie excédant le délai de droit commun de trente jours.

Cette disposition a trois conséquences pratiques différentes :

- soit l'administration procède effectivement au contrôle de l'acte ou de la déclaration et remet en cause l'assiette de l'impôt. La rectification de l'imposition est effectuée rapidement, et ceci évite le paiement d'intérêts de retard ;

- soit l'administration procède effectivement sur demande au contrôle de l'acte ou de la déclaration et ne remet pas en cause l'imposition. Le

contribuable est garanti qu'il ne subira pas de rehaussement. La sécurité juridique de l'opération est assurée ;

- soit l'administration ne procède à aucun contrôle dans le délai d'un an. Le contribuable est également garanti qu'il ne subira pas de rehaussement. La sécurité juridique de l'opération est assurée.

C. L'EXCLUSION DE LA GARANTIE

Le **III** de l'article L. 21 B du livre des procédures fiscales prévoit que la garantie de non rehaussement de l'impôt est exclue lorsqu'une rectification :

- découle de l'omission, dans l'acte ou la déclaration, de la mention de biens, droits, valeurs ou donations antérieures qui auraient dû y figurer ;

- procède de la remise en cause d'une exonération ou d'un régime de taxation en raison du non-respect d'un engagement ou d'une condition prévus pour en bénéficier ;

- relève d'une procédure d'abus de droit.

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté au présent article **un amendement** rédactionnel, ainsi qu'un **amendement** prorogeant le délai de réponse de l'administration dans le cadre d'une procédure d'assistance administrative : l'administration fiscale peut alors demander aux autorités étrangères les informations nécessaires à l'évaluation de biens détenus à l'étranger.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que les redevables concernés adressent leur demande de contrôle à l'administration fiscale à « leurs risques et périls ». Il note pourtant que cette demande peut être adressée par une seule des parties à l'acte de transmission, donation ou succession, sans devoir obtenir au préalable l'accord des autres parties. Le risque du cavalier seul fiscal ainsi proposé peut avoir des incidences fortes sur « la paix des familles ». Le délai de réponse de l'administration (un an) apparaît au demeurant peu contraignant.

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)

Exonération d'impôt sur le revenu des gains réalisés par les associés personnes physiques dits « passifs » de sociétés de personnes lors de la cession de leurs parts ou droits dans ces sociétés

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, a pour objet d'instituer un dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu, mais pas de prélèvements sociaux, applicable, sous certaines conditions et limites, aux gains réalisés par les associés personnes physiques dits « passifs » de sociétés de personnes soumises à l'impôt sur le revenu lors de la cession de leurs parts ou droits dans ces sociétés.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, a pour objet d'instituer, sous conditions et limites, un dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu aux gains réalisés par les associés personnes physiques dits « passifs » de sociétés de personnes soumises à l'impôt sur le revenu lors de la cession de leurs parts ou droits dans ces sociétés. Il s'agit **d'aligner, tout en l'encadrant, le régime des associés passifs sur celui des associés actifs de ces sociétés.**

A. LES SEUILS DE RECETTES

1. Le niveau des seuils

A cette fin, le **I** du présent article propose d'insérer un paragraphe *I bis* au sein de l'article 150-0 A du code général des impôts, aux termes duquel **les associés ayant détenu de manière continue pendant plus de 8 ans des parts de sociétés de personnes exerçant une activité autre que la gestion de leur propre patrimoine mobilier ou immobilier et dont les résultats sont soumis à l'impôt sur le revenu seraient exonérés d'impôt sur le revenu au titre des plus-values qu'ils réalisent sur la cession de ces parts.**

Cette exonération serait subordonnée aux mêmes seuils de recettes que ceux visés à l'article 151 *septies* du code général des impôts pour ce qui concerne les associés actifs, **dans la proportion de la part du capital détenue par le cédant**, c'est-à-dire que :

- l'exonération serait totale sous un seuil de recettes de **250.000 euros** s'il s'agit d'activités de vente de marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fourniture

de logement ou s'il s'agit d'activités agricoles **et de 90.000 euros s'il s'agit d'autres activités** ;

- **l'exonération serait dégressive entre ces seuils et respectivement 350.000 euros et 126.000 euros.** Pour les activités relevant du seuil de 250.000 euros, le montant exonéré de plus-value serait déterminé en lui appliquant un taux égal au rapport entre, au numérateur, la différence entre 350.000 euros et le montant des recettes et, au dénominateur, 100.000 euros. Et, pour les activités relevant du seuil de 90.000 euros, le montant exonéré de plus-value serait déterminé en lui appliquant un taux égal au rapport entre, au numérateur, la différence entre 126.000 euros et le montant des recettes et, au dénominateur, 36.000 euros.

Pour les sociétés ayant une double activité, l'exonération totale ne pourrait être accordée que si, d'une part, le montant global des recettes n'excède pas 250.000 euros, et si, d'autre part, le montant des recettes afférentes aux activités pour lesquelles s'applique le seuil de 90.000 euros n'excède pas ce seuil.

2. L'appréciation des seuils

Le **2 du I** du présent article reprend la définition d'appréciation des seuils susvisés figurant au IV de l'article 151 *septies*.

Les seuils seraient ainsi appréciés au vu des recettes hors taxes, et les recettes prises en comptes seraient la moyenne des recettes réalisées au titre des exercices clos, ramenés le cas échéant à douze mois, au cours des 2 années civiles qui précèdent l'exercice de cession des parts ou droits.

Dans ces conditions, **devraient être retenues** :

- **les recettes de la société dont les parts ou droits sont cédés**, à hauteur de la participation du contribuable dans le capital de la société ;

- **ainsi que l'ensemble des recettes d'entreprises dans lesquelles le contribuable exerce à titre individuel se rattachant à la même catégorie de revenus** que celle de la société dont les parts ou droits sont cédés (BIC, BNC, etc.) **et les recettes de sociétés soumises à l'impôt sur le revenu ayant une activité relevant de la même catégorie et dans laquelle le contribuable exerce ou non une activité professionnelle** (lesdites recettes étant retenues à hauteur de la participation du contribuable dans le capital de la société).

Le **3 du I** propose que l'éventuel complément de prix soit exonéré dans les mêmes proportions et conditions.

3. Seuils de recettes au-delà desquels aucune exonération n'est plus possible

Le 6 du I propose que l'exonération ne puisse s'appliquer, en tout état de cause, lorsque les recettes annuelles de la société dont les parts ou droits sont cédés dépassent, selon l'activité de la société, 1.050.000 euros ou 378.000 euros.

Cette disposition permettrait de rétablir une certaine égalité entre les associés « passifs » et les associés « actifs ». En effet, comme indiqué *supra*, le montant des recettes permettant de déterminer si l'exonération est ou non applicable s'apprécie par rapport au pourcentage de détention du capital de l'associé cédant dans la société dont les parts ou droits sont cédés, ce qui « privilégie » les associés détenant une faible participation dans le capital de la société cédée, qui sont en principe les associés « passifs ».

B. L'APPRÉCIATION DE LA DURÉE DE DÉTENTION

Comme indiqué *supra*, ces dispositions s'appliquent lorsque les parts ont été détenues de manière continue pendant plus de 8 ans.

Le 4 du I propose **qu'en cas de cessions de parts ou droits de même nature acquis à des dates différentes, les parts ou droits cédés sont réputés être ceux acquis à la date la plus ancienne**, selon les principes du « FIFO ».

Il en irait de même pour la prise en compte de cessions de parts antérieures à l'entrée en vigueur de ce dispositif, pour les cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le 5 du I propose que **la durée de détention soit décomptée à partir du 1^{er} janvier de l'année d'acquisition des parts ou droits** (premier alinéa du V de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts) sous réserve des cas particuliers suivants pour lesquels la durée de détention est décomptée :

- à partir du 1^{er} janvier 2006 ou, si elle est postérieure, à partir du 1^{er} janvier de l'année d'acquisition des parts ou droits par la personne interposée (1^o du V du même article) ;

- à partir du 1^{er} janvier 2006 ou, si elle est postérieure, à partir du 1^{er} janvier de l'année d'acquisition des parts ou droits remis à l'échange lorsque les parts ou droits cédés ont été reçus à l'occasion d'une opération bénéficiant du sursis d'imposition (2^o du V du même article) ;

- à partir du 1^{er} janvier 2006 ou, si elle est postérieure, à partir du 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle l'associé a commencé son activité professionnelle, lorsque les parts ou droits cédés ont été reçus en rémunération d'un apport bénéficiant d'un report d'imposition de plus-values professionnelles (4^o du V du même article) ;

- à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les parts ou droits acquis avant cette date (6° du V du même article).

C. DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

1. Obligations déclaratives et détermination du revenu fiscal de référence

Le **II** du présent article propose de compléter l'article 170 du code général des impôts de sorte qu'à l'instar de l'abattement pour durée de détention, **le montant exonéré des plus-values ou le montant non imputable des moins-values devrait être mentionné sur la déclaration d'ensemble des revenus**, afin d'être pris en compte pour le calcul du revenu fiscal de référence et des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine.

Par cohérence, le **III** du présent article propose de compléter l'article 1417 du code général des impôts pour que **le montant exonéré des plus-values ou le montant non imputable des moins-values soit pris en compte dans le calcul du revenu fiscal de référence**.

2. Soumission à la CSG et à la CRDS

Le **IV** du présent article vise à proposer une nouvelle rédaction du 4 de l'article 1600-0 H du code général des impôts afin **d'intégrer dans l'assiette de la CRDS sur les revenus du patrimoine le montant exonéré des plus-values ou le montant non imputable des moins-values**.

Le **VI** du présent article propose, à **cette même fin pour ce qui concerne la CSG sur les revenus du patrimoine**, de modifier en conséquence l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

3. Droit à restitution des impositions directes

Le **V** du présent article tend à compléter l'article 1649-0 A du code général des impôts pour **prendre en compte le montant non-imputable des moins-values au regard du droit à restitution des impositions directes**.

Ainsi, le revenu à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution serait diminué du montant des moins-values de cession non imputable en application des dispositions du présent article, pour rester dans la même logique que celle de l'abattement pour durée de détention appliqué à des moins-values, cet abattement venant réduire le revenu à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution.

4. Date d'entrée en vigueur

Le **VII** du présent article vise à ce que l'ensemble des dispositions susvisées soient applicables aux cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014, de façon cohérente avec la condition de 8 ans de durée de détention des parts ou droits précédemment définie.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'étonne de l'insertion d'un tel article dans ce projet de loi de finances rectificative par un amendement gouvernemental.

Une telle mesure ne présente pas le même caractère d'urgence que les mesures fiscales du plan de relance de l'économie, introduites par le même moyen.

De plus, son impact ne paraît pas avoir été véritablement expertisé. Ainsi, votre rapporteur général ne dispose d'aucune estimation du nombre de personnes potentiellement concernées ni du coût de la mesure proposée pour les finances publiques.

C'est pourquoi il vous propose la suppression de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 21 ter (nouveau)

Dispositif de report d'imposition des plus-values professionnelles

Commentaire : le présent article aménage un dispositif de report d'imposition des plus-values professionnelles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 151 *nonies* du code général des impôts précise le régime fiscal applicable aux parts ou droits des contribuables exerçant leur activité professionnelle dans des sociétés soumises à l'impôt sur le revenu. Il prévoit que ces parts ou droits sont considérés comme des éléments d'actif affectés à l'exercice de leur profession.

Le IV de cet article prévoit que, lorsque le contribuable cesse d'exercer son activité professionnelle, l'imposition de la plus-value constatée sur les parts dont il conserve la propriété est reportée jusqu'à la date de cession, de rachat ou d'annulation de ces parts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par notre collègue député Charles de Courson, sous-amendé par le gouvernement, précise les conditions dans lesquelles le report est maintenu, voire les plus-values en report sont exonérées.

Le report d'imposition serait maintenu en cas de transmission à titre gratuit des parts ou actions de l'associé à une personne physique si celle-ci prend l'engagement de déclarer en son nom cette plus-value lors de la cession du rachat ou de l'annulation de ces parts ou actions.

Toujours dans le cadre de la transmission à titre gratuit, les plus-values en report détenues par le bénéficiaire de la transmission seraient définitivement exonérées, si celui-ci exerce son activité professionnelle de manière continue au sein de la société pendant cinq ans, à condition qu'il en soit le dirigeant et que l'entreprise poursuive son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un dispositif comparable avait déjà été adopté au Sénat, mais n'avait pas été confirmé en commission mixte paritaire.

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

ARTICLE 21 quater (nouveau)

Relèvement du montant de la fraction de groupement foncier agricole ou de bail agricole à long terme bénéficiant d'une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit

Commentaire : le présent article prévoit de relever le montant, de 76.000 à 100.000 euros, de la fraction de groupement foncier agricole ou de bail à long terme bénéficiant d'une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du 4° du 1. et du 3° du 2. de l'article 793 du code général des impôts, les parts de groupements fonciers agricoles et les biens ruraux loués par bail à long terme bénéficient d'une exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit à concurrence de 75 % de leur valeur.

Cette exonération partielle s'applique aux groupements fonciers agricoles à condition que :

- les statuts du groupement lui interdisent l'exploitation en faire-valoir direct ;
- les immeubles à destination agricole constituant le patrimoine du groupement aient été donnés en bail à long terme ;
- les parts aient été détenues depuis deux ans au moins par le donateur.

En application de l'article 793 *bis* du code général des impôts, cette exonération partielle s'applique en outre à la condition que le bien reste la propriété du donataire, héritier ou légataire, pendant cinq ans après la transmission.

L'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit ne s'applique à hauteur de 75 % qu'en-deçà d'une valeur totale des biens de 76.000 euros. Au-delà, l'exonération partielle est ramenée à 50 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article relevant la limite de l'exonération partielle à 75 % au titre des droits de mutation applicable aux parts de groupements fonciers agricoles et aux biens ruraux loués par bail à long terme de 76.000 euros à 100.000 euros, par coordination avec l'article 9 *octies* adopté au Sénat sur le projet de loi de

finances pour 2009, qui prévoit un seuil similaire pour les exonérations partielles applicables en ce qui concerne l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le présent article prévoit que cette limite est actualisée le 1^{er} janvier de chaque année, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondie à l'euro le plus proche.

Il s'applique aux successions ouvertes et aux donations consenties à compter du 1^{er} janvier 2009.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de la revalorisation d'une limite déjà ancienne, et que soit désormais prévue une indexation automatique en fonction du barème de l'impôt sur le revenu, comme cela a déjà été introduit, à l'initiative de votre commission des finances, en ce qui concerne les abattements généraux applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit.

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

ARTICLE 21 quinquies (nouveau)

Restriction du champ d'investissement des holdings éligibles à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des souscriptions au capital des PME

Commentaire : le présent article prévoit de restreindre le champ d'investissement des holdings éligibles à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des souscriptions au capital des PME en leur imposant un quota d'investissement dans des entreprises nouvelles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 885-0 V *bis* du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50.000 euros, à hauteur de 75 % des versements effectués au titre de la souscription dans une **holding dont l'objet exclusif est de détenir des participations dans des PME** non cotées exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier, notamment celles des organismes de placement en valeurs mobilières, et des activités de gestion ou de location d'immeubles.

Les PME cibles doivent avoir leur siège de direction dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale. Elles doivent être soumises à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun.

Le montant des versements par le redevable est pris en compte pour l'assiette de l'avantage fiscal en retenant :

- au numérateur, le montant des versements effectués par la holding dans les PME cibles ;
- au dénominateur, le montant des capitaux reçus par la holding.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative de notre collègue député Nicolas Forrisier, et avec l'avis favorable de la commission des finances, mais avec l'avis défavorable du gouvernement qui n'a pas levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui prévoit que les holdings éligibles à la réduction d'ISF doivent :

- investir au moins 60 % de leur situation nette dans des souscriptions au capital initial ou des augmentations de capital de sociétés créées il y a

moins de dix ans, employant moins de cinquante salariés et dont le total de bilan est inférieur à 10 millions d'euros ;

- être reconnue « par un organisme désigné par décret » comme répondant aux critères fixés par ce décret et définissant les sociétés d'investissement, d'amorçage et de premier développement.

Selon les débats de l'Assemblée nationale, le label serait en pratique attribué par OSEO.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article revient sur des débats engagés au moment de l'examen de la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat durant lesquels certains parlementaires ont pu souhaiter restreindre le champ d'investissement dans les PME à l'amorçage et au premier développement des entreprises. Votre commission des finances a toujours souhaité privilégier un choix de rationalité économique, en considérant que le choix de son investissement revenait à l'investisseur, et non au législateur. C'est pour cette raison qu'elle n'a pas souhaité privilégier certaines entreprises au détriment d'autres.

En outre, la holding telle que l'entend votre commission des finances n'est **pas un véhicule de défiscalisation assimilable à un fonds commun de placement**, mais le support d'une communauté d'investisseurs, en petit nombre, et ce afin de préserver « l'affectio societatis » entre les souscripteurs en capital et l'entreprise cible. Pour cette raison, le Sénat a adopté à l'article 48 *ter* du projet de loi de finances pour 2009 un amendement de notre collègue Philippe Adnot qui introduit un dispositif anti-abus en ce qui concerne les holdings, en limitant le nombre de souscripteurs. Il s'agit de préserver une logique d'investissement de proximité.

Le présent article étant incompatible, tant avec les positions répétées de votre commission des finances qu'avec l'article 48 *ter* adopté par le Sénat sur le projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur général vous propose **un amendement de suppression**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22

Légalisation de la procédure de rescrit valeur

Commentaire : le présent article prévoit de légaliser la procédure de rescrit valeur en cas de donation d'une entreprise aujourd'hui prévue par la voie d'une instruction fiscale.

I. LE RESCRIT VALEUR POUR LES DONATIONS D'ENTREPRISE

A. LA PROCÉDURE DE RESCRIT

Si la notion de « rescrit », qui correspond à la vieille tradition issue de l'Empire romain, le *rescriptum*, désignant la réponse écrite de l'Empereur sur une question de droit, à la demande de consultation d'un magistrat, d'un gouverneur de province ou d'un particulier, n'apparaît pas en tant que telle dans le livre des procédures fiscales, l'article L. 80 B de ce livre permet au contribuable de se prévaloir d'une prise de position formelle de l'administration sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal.

Une telle possibilité existe depuis 1987, et a progressivement été étendue à des domaines spécifiques, et encadrée par des délais de réponse de l'administration fiscale contraignants. 13.305 dossiers de rescrit ont été traités en 2007 par les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et 494 par les services centraux dont 410 par la direction de la législation fiscale.

B. LE RESCRIT VALEUR EN CAS DE DONATION D'ENTREPRISE

Au titre des rescrits sur des domaines spécifiques, figure le rescrit-valeur en cas de donation d'entreprise, qui ne fait pas l'objet d'une disposition législative, mais d'une instruction fiscale du 8 janvier 1998 (BOI 13 L-2-98), pérennisée par une instruction du 11 septembre 2006 (BOI 13 L-5-06).

Cette procédure de **rescrit valeur** permet à tout chef d'entreprise, qui souhaite donner son outil de travail, de consulter l'administration sur la valeur à laquelle il estime son entreprise et, en cas d'accord du service, de passer dans les trois mois l'acte de donation sur la base acceptée par l'administration, sans que cette dernière puisse en remettre en cause ultérieurement la valeur.

Un interlocuteur unique a été désigné dans chaque département destiné à faciliter le dialogue avec le chef d'entreprise.

Le délai de réponse de l'administration a été ramené de 9 mois à 6 mois par l'instruction fiscale précitée du 11 septembre 2006.

En 2007, on comptait 14 rescrits valeur traités par les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et 3 par les services centraux.

La légalisation de cette procédure, afin d'asseoir son fondement juridique, constitue une des préconisations du rapport de M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat visant à améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA LÉGALISATION DU RESCRIT VALEUR

Le présent article légalise la procédure de rescrit valeur prévue par l'instruction fiscale 13 L-5-06.

Le **I** du présent article crée au sein du livre des procédures fiscales un article L. 18 selon lequel :

- l'administration des impôts ne peut rectifier le prix ou l'évaluation du bien, comme le prévoit l'article L. 17 du même livre lorsqu'un redevable envisage la donation de tout ou partie de son entreprise individuelle ou des titres de la société dans laquelle il exerce des fonctions de direction ;

- à l'exclusion des titres de sociétés mentionnés à l'article 885 *O quater* du code général des impôts, c'est-à-dire les sociétés qui ont pour activité principale la gestion de leur propre patrimoine mobilier ou immobilier.

Trois conditions doivent pouvoir être remplies :

- le donateur de bonne foi doit avoir, préalablement à la donation, consulté par écrit l'administration sur la valeur à laquelle il estime son entreprise ;

- le donateur doit avoir fourni à l'administration tous les éléments utiles pour apprécier la valeur vénale du bien dans le cadre de l'opération de donation envisagée ;

- le donateur doit avoir, dans un délai de trois mois suivant la réponse de l'administration, réalisé la donation sur la base de la valeur expressément acceptée par celle-ci.

B. UN DÉLAI DE RÉPONSE DE SIX MOIS

Le **II**. du présent article prévoit que l'administration fiscale dispose d'un délai de six mois pour se prononcer sur la demande. Il faut noter que ce

délai est plus long que les délais relatifs aux autres rescrits spécifiques, qui sont de trois mois ou de quatre mois.

Le **III.** du présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat afin de préciser les documents et informations qui doivent être fournis par le contribuable.

III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté au présent article **un amendement** rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de la légalisation d'une procédure qui garantit la sécurité juridique et fiscale des donations d'entreprise, et favorise ainsi la transmission des patrimoines professionnels.

La modernisation engagée des administrations fiscales devrait permettre à terme de réduire encore les délais de réponse des services de l'impôt aux demandes des redevables, comme votre rapporteur général l'a suggéré à plusieurs reprises s'agissant des autres rescrits.

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

ARTICLE 23

Extension de l'opposabilité des prises de position formelles publiées au recouvrement de l'impôt et aux pénalités de retard

Commentaire : le présent article propose d'étendre le champ de l'opposabilité de prises de position formelles aux textes fiscaux en matière de recouvrement et de pénalités fiscales.

I. L'OPPOSABILITÉ DES PRISES DE POSITION FORMELLES SUR UN TEXTE FISCAL : UNE GARANTIE CONTRE LES CHANGEMENTS DE DOCTRINE AU CHAMP DÉLIMITÉ

A. UNE DOUBLE GARANTIE

En application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales (LPF), le contribuable de bonne foi peut se prévaloir de la doctrine que l'administration fiscale a fait connaître pour l'interprétation des textes fiscaux.

En effet, l'administration ne pourra invoquer une interprétation du texte fiscal différente de celle qu'elle avait précédemment et formellement admise (premier alinéa de l'article L. 80 A) ou fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées (deuxième alinéa de l'article L. 80 A).

Ces deux alinéas font référence à des situations différentes. Le premier alinéa garantit au contribuable de bonne foi l'opposabilité de l'interprétation du texte fiscal par l'administration, quel que soit le support de celle-ci (une circulaire comme une réponse individuelle). Sa portée est limitée au rehaussement d'imposition antérieure, c'est-à-dire au complément d'imposition.

Le second alinéa, visé par le présent article, concerne l'application par le contribuable d'un texte fiscal dont l'interprétation a été publiée dans une instruction ou une circulaire. Si le support de l'interprétation est restreint, sa portée est plus large car cette interprétation est opposable à l'occasion de toute imposition, primitive ou supplémentaire.

B. UN CHAMP STRICTEMENT DÉLIMITÉ

La jurisprudence a interprété de manière restrictive la notion de textes fiscaux, en les limitant aux textes relatifs à l'assiette, au taux, ou à la liquidation de l'impôt ou aux règles de prescription. En conséquence, le recouvrement de l'impôt et les pénalités fiscales sont aujourd'hui exclus du champ de l'opposabilité de la doctrine.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter le second alinéa de l'article 80 A LPF afin **d'étendre l'opposabilité du texte fiscal en matière de recouvrement de l'impôt et de pénalités fiscales.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif **sans modification.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette extension de l'opposabilité de la doctrine administrative en matière de recouvrement de l'impôt et de pénalités fiscales. Un contribuable doit pouvoir invoquer la doctrine fiscale concernant la procédure d'imposition ou bien l'application des pénalités.

Cette disposition contribue au « dialogue fécond » qui unit le contribuable à l'administration et est conforme à la volonté de renforcer la sécurité juridique.

Votre rapporteur général relève, en outre, que le rapport¹ présenté par M. Olivier Fouquet en juin 2008 sur la sécurité juridique en matière fiscale avait préconisé une telle extension.

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

¹ *Rapport remis en juin 2008 au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique intitulé « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche. » du groupe de travail présidé par M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat.*

ARTICLE 24

Extension du régime d'approbation implicite pour la définition catégorielle des revenus professionnels

Commentaire : le présent article vise à créer un rescrit spécifique pour la définition de la catégorie de revenus professionnels (bénéfices industriels et commerciaux ou bénéfices non commerciaux) ou de l'impôt applicable aux activités de travailleurs indépendants ou de sociétés civiles (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE DROIT EXISTANT

Le « rescrit fiscal » est un élément de sécurité juridique permettant au contribuable de se prévaloir de l'appréciation que porte l'administration sur une situation de fait.

Ainsi, en application de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, lorsque l'administration a formellement pris position au regard d'un texte fiscal, par écrit, sur une situation de fait exposée par un contribuable de bonne foi, elle ne peut procéder à des rehaussements d'impositions antérieures qui seraient fondés sur une appréciation différente de la même situation.

Toute modification de l'imposition ne peut porter que pour l'avenir, ce qui apporte une **garantie au contribuable dans l'exercice de son activité**.

De plus, **le rescrit s'exerce également dans le silence de l'administration** et résulte alors d'un **accord tacite**. Il en est ainsi :

- dans un délai de trois mois pour le contribuable qui a fait connaître à l'administration fiscale son intention de bénéficier des exonérations des entreprises nouvelles ou implantées en zone franche urbaine, des régimes d'amortissement exceptionnel, ainsi que pour le résident étranger qui a précisé qu'il ne disposait pas d'établissement ou de base fixe en France ;

- dans un délai de quatre mois pour les entreprises qui consultent l'administration pour le bénéfice du statut de « jeune entreprise innovante » ou implantée dans les pôles de compétitivité ;

- dans un délai de six mois pour un organisme qui sollicite l'habilitation à recevoir des dons ouvrant droit à avantage fiscal.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RESCRIT SPÉCIFIQUE POUR LA DÉTERMINATION DU RÉGIME D'IMPOSITION

Le présent article institue un nouveau cas ouvrant droit au bénéfice du rescrit fiscal afin d'apporter au contribuable une sécurité juridique dans la détermination du régime d'imposition de son activité.

Il s'agit d'instituer un 8° à l'article L. 80 B, précité, du livre des procédures fiscales, pour prévoir en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de trois mois, et à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, un rescrit permettant de déterminer :

- la catégorie de revenus professionnels (BIC ou BNC) ;
- ou le régime d'imposition d'une société civile (IR ou IS).

Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les conditions d'application du dispositif. Celui-ci s'appliquera aux demandes présentées à l'administration à compter du 1^{er} juillet 2009.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'instauration du rescrit spécifique proposé, qui s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables¹.

Le présent article est de nature à limiter, pour l'avenir, les sources de contentieux relatives à la détermination du régime imposable des professionnels et des sociétés civiles.

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

¹ Le présent article met en œuvre une proposition du rapport présenté par M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat, en juin 2008, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

ARTICLE 25

Non application de l'intérêt de retard en cas de difficulté d'interprétation d'une loi nouvelle ou de détermination des incidences fiscales d'une règle comptable

Commentaire : le présent article prévoit l'absence d'application des pénalités de retard au contribuable qui a interrogé l'administration, et qui n'a pas obtenu de réponse avant l'expiration du délai de déclaration, sur une difficulté d'interprétation d'une loi nouvelle ou sur la détermination des incidences fiscales d'une règle comptable.

I. UN PRINCIPE ET TROIS EXCEPTIONS RÉGISSANT L'INTÉRÊT DE RETARD POUR INSUFFISANCE DE PAIEMENT OU VERSEMENT TARDIF

A. LE « PRIX DU TEMPS » : UNE BAISSSE DU TAUX À 4,80 % PAR AN DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2006

Indépendamment de toutes sanctions, l'article 1727 du code général des impôts prévoit que le défaut de paiement d'une somme établie ou recouvrée par la direction générale des impôts entraîne le versement d'un intérêt de retard au taux de 4,80 % par an (soit 0,40 % par mois) depuis le 1^{er} janvier 2006.

Il convient de souligner que ce taux était de 9 % par an (0,75 % par mois) depuis la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, pour les intérêts courus jusqu'au 31 décembre 2005. Ce taux a été ainsi réduit à 4,80 % par l'article 29 de la loi de finances pour 2006 afin de refléter la baisse générale des taux depuis les années 1990.

Le contribuable est désormais traité comme l'Etat. En effet, en cas de remboursement au contribuable d'une partie de l'impôt dû, le taux applicable aux sommes dégrévées par l'Etat est de 4,80 % par an.

Cette réduction de taux a, en outre, permis ainsi un rapprochement¹ du taux d'intérêt légal, de 3,99 %² en 2008

La base de calcul de l'intérêt de retard est constituée par le montant non acquitté dans les délais des droits en principal dus au titre de l'un des impôts, droits, taxes, redevances³ ou sommes établies ou recouvrées par l'administration fiscale.

¹ La fraction de l'intérêt de retard fiscal excédant l'intérêt légal pouvait être analysée comme une pénalité au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le rapprochement des deux taux était donc souhaitable.

² Décret n° 2008-166 du 21 février 2008 fixant le taux de l'intérêt légal pour l'année 2008.

³ Les frais d'assiette et les pénalités d'assiette sont exclus.

B. UN DISPOSITIF ASSOULI PAR QUATRE EXCEPTIONS

Ce dispositif peut être assoupli par la mise en œuvre de quatre types d'exception.

1. Application d'un taux réduit en cas de régularisation spontanée

Aux termes de l'article L. 62 du livre des procédures fiscales, un contribuable de bonne foi peut régulariser spontanément des erreurs relevées par un vérificateur. **Le taux d'intérêt qui lui est applicable est alors un taux réduit** : 4,50 % par an (0,375 % par mois) pour les intérêts courus du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2005 et de **3,36 % par an (0,28 % par mois)** pour ceux courant après le 1^{er} janvier 2006.

Il en va de même de la régularisation effectuée lors d'un contrôle sur demande dans le cadre de l'article L. 13 C du livre des procédures fiscales.

2. Indication expresse

La bonne foi du contribuable constitue un critère pour déroger à la règle du paiement d'intérêt (2 du II de l'article 1727 du code général des impôts). Cette bonne foi se manifeste dans l'indication expresse portée sur la déclaration, ou dans une note annexée, des motifs de droit ou de fait qui conduisent le contribuable à ne pas mentionner tout ou partie des éléments d'imposition.

3. Tolérance légale

En l'absence de manquement délibéré, l'intérêt de retard n'est pas dû en cas d'**insuffisance des chiffres déclarés**. Cette insuffisance de déclaration ne doit pas excéder, aux termes de l'article 1727 II. 3 et 4 du code général des impôts :

– 10 % de la base d'imposition (appréciée pour chaque bien) en ce qui concerne les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière ;

– 5 % de la base d'imposition en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

4. Absence d'intérêt de retard en cas d'application de certaines sanctions

Le contribuable n'est également pas pénalisé par l'application des intérêts de retard quand il est frappé de sanctions relatives à l'assiette et au

recouvrement des contributions indirectes (1° du II de l'article 1727 du code général des impôts).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE NOUVELLE DÉROGATION À L'APPLICATION DES INTÉRÊTS DE RETARD

Le I du présent article tend à compléter le dispositif dérogatoire à l'application de l'intérêt de retard (II de l'article 1727 du code général des impôts).

Est visé le **contribuable de bonne foi**. Comme indiqué supra, cette dernière se manifeste par la sollicitation de l'administration, « *de manière précise et complète* » d'une prise de position, préalablement à la déclaration.

Le fondement de cette dérogation réside dans la **difficulté pour le contribuable de bonne foi, face à une nouvelle disposition législative** ou aux incidences d'une règle comptable, d'en faire l'application dans sa déclaration.

A titre d'illustration, les normes comptables internationales IAS/IFRS (International Accounting Standard/International Financial Reporting Standard) applicables depuis le 1^{er} janvier 2005 à toutes les sociétés cotées de l'Union européenne et leurs filiales peuvent conduire à de telles difficultés d'interprétation.

Le II du présent article prévoit l'application des nouvelles dispositions aux déclarations à compter du 1^{er} janvier 2009.

En conséquence, la demande doit porter sur la « *difficulté d'interprétation d'une disposition fiscale entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier de l'année précédant l'échéance déclarative, soit à une difficulté de détermination des incidences fiscales d'une règle comptable* ».

La copie de la demande doit être jointe à la déclaration souscrite dans les délais.

Le contribuable répondant aux conditions ci-dessus mentionnées ne sera pas frappé par des intérêts de retard, si l'administration n'a pas formellement pris position avant l'expiration du délai de déclaration.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette nouvelle dérogation au principe d'application d'un intérêt de retard en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de l'impôt dû.

Ce « prix du temps » est non seulement destiné à compenser la perte financière de l'Etat, en cas de non paiement de l'impôt, mais également à éviter que les contribuables ne soient incités à gérer leur trésorerie en sollicitant un concours bancaire plutôt que de respecter leurs obligations fiscales.

Cependant, dans le cas de la manifestation du civisme fiscal d'un contribuable, il est particulièrement important, qu'en ces temps de difficultés financières et d'inflation législative, un contribuable de bonne foi qui a interrogé l'administration sur l'interprétation d'un nouveau dispositif légal ne soit pas pénalisé par l'application d'intérêt de retard.

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

ARTICLE 26

Création d'un recours en matière de rescrit

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un recours en matière de rescrits général et spécifiques des articles L. 80 B et L. 80 C et du nouvel article L. 18 du livre des procédures fiscales.

I. LE RESCRIT : UNE RÉPONSE À L'EXIGENCE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE ET DE CIVISME FISCAL, DÉPOURVUE NÉANMOINS DE RECOURS

A. UNE OPPOSABILITÉ DE L'APPRÉCIATION DES SITUATIONS DE FAIT AU TITRE DES ARTICLES L. 80 B ET L. 80 C DU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Les rescrits des articles L. 80 B et L. 80 C du livre des procédures fiscales (LPF) obéissent à **une exigence de sécurité juridique comme de civisme fiscal**.

Ils permettent aux redevables de demander à l'administration d'apprécier une situation de fait au regard d'un texte fiscal.

Le redevable de bonne foi peut se prévaloir de la réponse, ou prise de position formelle de l'administration, antérieure au choix déclaratif. Cette dernière ne pourra poursuivre aucun redressement¹ qui serait fondé sur une appréciation différente de la situation.

En contrepartie, la demande doit respecter certaines conditions, afin que la prise de position de l'administration soit pleinement fondée. Cette demande doit ainsi être écrite, adressée sous pli **recommandé** ou remise en mains propres. Elle doit être **préalable** à l'opération en cause, à l'imposition envisagée ou au bénéfice fiscal. L'identité des parties doit être révélée. Le redevable doit précisément décrire les faits pertinents ainsi que citer le texte fiscal. En effet, cette position de l'administration est prise *in concreto*.

B. UN VASTE CHAMP D'APPLICATION DU RESCRIT QUI RÉPOND À DIVERSES SITUATIONS DE FAIT

Si le principe du rescrit est simple dans son concept, ses modalités sont très diverses. On distingue le rescrit général des rescrits spécifiques.

Le rescrit de type général, défini par le 1° du L. 80 B du livre des procédures fiscales, protège le redevable qui a obtenu une prise de position

¹ Articles L. 80 B et L. 80 C du livre des procédures fiscales.

formelle sur une situation de fait le concernant **au regard de tout texte fiscal** contre tout redressement, fondé sur une appréciation différente des faits.

La plupart des rescrits spécifiques bénéficient d'un régime d'accords tacites, en l'absence de réponse de l'administration à une demande de prise de position. En effet, l'administration ne peut procéder à un redressement lorsqu'elle n'a pas répondu dans le délai imparti à la demande de prise de position d'un redevable de bonne foi sur l'application à sa situation de certains régimes fiscaux particuliers. L'accord de l'administration est réputé tacite.

Ainsi, l'administration ne peut pas procéder à des redressements en cas de silence, dans les cas suivants :

Rescrits	Délai	Objet de la demande de prise de position
Article L. 80 B 2° du LPF	Trois mois	Bénéfice du régime d'exonération des entreprises nouvelles ou des entreprises implantées en zone franche urbaine, ou bien encore de certains régimes d'amortissement
Article L. 80 B 3° du LPF	Trois mois	Bénéfice du crédit d'impôt recherche <i>(NB : Délai de 6 mois pour les demandes adressées avant le 1^{er} mars 2008)</i>
Article L. 80 B 3° <i>bis</i> du LPF (qui entrera en vigueur à compter du 1 ^{er} juillet 2009)	Trois mois	Caractère scientifique et technique des dépenses de recherche
Article L. 80 B 6° du LPF	Trois mois	Qualification d'établissement stable en France
4 de l'article L. 80 B du LPF	Quatre mois	Bénéfice du statut de « jeune entreprise innovante »
5° de l'article L. 80 B du LPF	Quatre mois	Bénéfice du régime des entreprises implantées dans les pôles de compétitivité
Article L. 80 C du LPF	Quatre mois	Sollicitation, par un organisme, d'une habilitation à recevoir des dons ouvrant droit à avantage fiscal
Article L. 64 B du LPF	Quatre mois	Consultation par écrit de l'administration, avant la conclusion d'un contrat, sur la portée de ce contrat susceptible d'être mis en cause dans le cadre d'une procédure de répression des abus de droit

C. UNE AUGMENTATION RELATIVE DES RESCRITS

Introduit formellement en 1987, le dispositif de rescrit a été amélioré et élargi à la suite du rapport¹ de M. Bruno Gibert de 2004. L'offre de rescrit s'est étendue progressivement à des domaines spécifiques. En outre, une cellule de pilotage de la politique de rescrit a été notamment créée au sein

¹ *Rapport de M. Bruno Gibert « Trente mesures pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration fiscale ».*

des bureaux des agréments de la direction générale des finances publiques. Un espace « rescrit » a été ouvert sur le portail fiscal, sur lequel 85.000 consultations ont été enregistrées. Entre 2005 et 2007, plus de 220 prises de position ont été également publiées sur ce portail.

13.799 rescrits ont été traités en 2007.

Données quantitatives sur les grands types de rescrit

2007	Reçus	Traités	Délai moyen de traitement (services déconcentrés)*	Dont services centraux	Dont services déconcentrés	Nombre décisions publiées
L 64 B	22	22		22	0	
Spécifiques	9818	9284	cf. tableau ci-dessous	76	9208	
Généraux	4383	4493	59,61 jours	410	4083	59
Total	14223	13799		508	13291	59

Rescrits spécifiques (services déconcentrés)		Stock au 01/01	Reçus depuis le 01/01	Traitées	En instance	Délai moyen de traitement (en jours)*
Amortissements exceptionnels	L 80 B 2° du PLF	671	6182	5839	1014	50
Entreprises nouvelles						
Zones franches urbaines						
CIR	L 80 B 3° du PLF	9	72	60	21	95
JEI	L 80 B 4° du PLF	120	521	490	151	98
Pôle de compétitivité	L 80 B 5° du PLF	2	7	8	1	64
Intérêt général	L 80 C du PLF	475	2961	2811	624	66
Total			9143	9208		

Données disponibles au 11 janvier 2008.

* Délai indicatif à partir d'un échantillon de dossiers. Il est calculé entre la date de réception en service et la date de réponse en direction.

Source : direction générale des impôts

D. UN DISPOSITIF DÉPOURVU DE RECOURS

Le contribuable ne dispose pas aujourd'hui, dans le cadre d'une procédure de rescrit des articles L. 80 B et L. 80 C précités, d'une voie de recours contre l'appréciation fournie par l'administration.

En effet, le recours pour excès de pouvoir n'est pas ouvert car la décision de l'administration ne fait pas nécessairement grief. En outre, elle n'est pas détachable en principe de la procédure d'imposition devant le juge de l'impôt.

Pourtant, on peut imaginer aisément la nécessité d'un tel recours, eu égard aux **13.799 rescrits traités en 2007**. Il convient également de souligner que **le nombre de rescrits traités par ces services déconcentrés (soit 97 % du total) a plus que doublé en quatre ans (6.167 en 2004 contre 13.291 en 2007)**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN RECOURS EN MATIÈRE DE RESCRITS GÉNÉRAL ET SPÉCIFIQUES, EXAMINÉ DE MANIÈRE COLLÉGIALE

A. LA PROPOSITION DE RECOURS DU RAPPORT « FOUQUET »

En dépit d'une certaine augmentation de la pratique du rescrit, le **rapport¹ présenté par M. Olivier Fouquet en juin 2008 sur la sécurité juridique en matière fiscale** identifie deux raisons majeures freinant le développement d'un tel dispositif.

D'une part, le rapport insiste sur la difficulté de l'administration à prendre position, en dépit de la création de la cellule « rescrit ».

D'autre part, il fait valoir la crainte des entreprises de recevoir non seulement une réponse négative à leur consultation dépourvue de possibilité de recours, mais également une probabilité accrue de contrôle, en contribuant à l'actualisation de l'information de l'administration.

Le rapport Fouquet précité évoque néanmoins trois voies possibles de recours :

- **un recours juridictionnel**, à l'instar du référé précontractuel en matière de marchés publics². Le rapport propose de ne l'ouvrir que pour les rescrits spécifiques et non pour le rescrit général du 1° de l'article L. 80 B du LPF (demande de prise de position formelle sur une situation de fait le concernant au regard de tout texte fiscal) ;

- un recours administratif devant un collège composé de hauts fonctionnaires, « **nommés par le ministre ayant une expérience de la fiscalité, mais ne dépendant pas du service qui s'est prononcé sur la demande de rescrit** » ;

- ou encore, à défaut de « collège du rescrit », un recours devant le comité de contentieux fiscal et douanier ou devant le comité consultatif pour la répression d'abus de droit (CCRAD, renommé « Comité de l'abus de droit fiscal » par l'article 20) en cas de rescrit « abus de droit ».

¹ *Rapport de juin 2008 au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique intitulé « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche. » du groupe de travail présidé par M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat.*

² *Il permet à une entreprise de contester les modalités de passation d'un marché public avant la conclusion du contrat et de demander à ce que soient prises les mesures permettant de supprimer les manquements en matière d'obligations de publicité et de mise en concurrence. (cf. articles L. 551-1 et L. 551-2 du code de justice administrative).*

B. LA CRÉATION D'UN RECOURS ADMINISTRATIF

1. Un recours examiné de manière collégiale

Si le groupe de travail présidé par M. Olivier Fouquet a affirmé sa préférence pour le recours juridictionnel, **le présent article a privilégié la voie administrative.**

Le **I** du présent article prévoit d'insérer un nouvel article L. 80 CB au sein du livre des procédures fiscales.

Ce nouvel article prescrit qu'en cas de prise formelle de position de l'administration, à la suite d'une demande écrite, précise et complète d'un redevable de bonne foi, ce dernier peut, dans **un délai d'un mois**, « *solliciter un second examen de cette demande* ».

La demande est alors examinée de manière collégiale, selon les mêmes règles et délais que ceux appliqués à la demande initiale.

2. Un vaste champ d'application

Contrairement aux préconisations du rapport Fouquet, le nouvel article n'exclut pas le rescrit général de l'article L. 80 B précité.

Le recours est ouvert au rescrit général ainsi qu'à ceux spécifiques de l'article L. 80 B 2° (Exonération des entreprises nouvelles, Entreprises implantées en zone franche urbaine, Régimes des amortissements), **L. 80 B 3°** (Crédit d'impôt recherche), **L. 80 B 3° bis** (Caractère scientifique des dépenses de recherche), **L. 80 B 4°** (Jeunes entreprises innovantes), **L. 80 B 5°** (Entreprises implantées dans un pôle de compétitivité), et **L. 80 B 6°** (Etablissement stable) et **L. 80 C** (Statut organisme d'intérêt général).

En outre, le nouvel article L. 80 CB prévoit un tel recours pour deux nouveaux types de rescrit, celui du nouvel article L. 80 B 8° du LPF et du nouvel article L. 18 du code précité.

Ces dispositions sont créées respectivement par les articles 24 et 22 du présent projet de loi.

Le nouvel article L. 80 B 8° du LPF étend le régime d'approbation implicite pour la définition catégorielle des revenus professionnels. En effet, un contribuable peut demander à l'administration, lorsque son activité professionnelle est soumise à l'impôt sur le revenu, si ses revenus relèvent de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux. L'administration est regardée comme ayant donné un accord tacite en cas de silence au bout de trois mois.

Enfin, le nouvel article L. 18 (LPF) donne une forme législative au dispositif doctrinal¹ dit de « rescrit valeur ». Cette procédure permet à un donateur d'obtenir l'accord exprès de l'administration sur la valeur proposée d'une entreprise, préalablement à la donation soumise aux droits d'enregistrement.

En revanche, votre rapporteur général relève que le rescrit « abus de droit » de l'article L. 64 B est exclu du champ d'application du recours en matière de rescrit. Celui-ci bénéficie, en effet, de garanties de procédure spécifiques, telles que la possibilité de solliciter l'avis du Comité consultatif pour la répression des abus de droit (CCRAD).

3. Une entrée en vigueur retardée

Enfin, le II du présent article propose l'application du nouveau dispositif aux demandes présentées à l'administration à compter du 1er juillet 2009.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article.

Sur l'initiative de notre collègue député Jean-Yves Cousin, avec les avis favorables de la commission et du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **doubler le délai de saisine** pour solliciter le second examen de la demande.

Sur l'initiative de notre collègue député Jean-Yves Cousin, avec les avis favorables de la commission et du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un second amendement ayant pour objet de garantir le principe du contradictoire, en permettant au contribuable ou à son représentant d'être entendu par le « collègue »**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la création d'un recours en matière de rescrit des articles L. 80 B 1° à 6° et 8°, L. 80 B C et L. 18 du livre des procédures fiscales.

En effet, l'absence de voie de recours contre l'appréciation sur une situation de fait du contribuable, au regard d'un texte fiscal de

¹ Instruction 13 L-2-98 du 8 janvier 1998.

l'administration, se concilie mal avec les considérations de sécurité juridique qui président au dispositif de rescrit.

Le Président de la République avait souhaité en 2007 renforcer les dispositifs de sécurité juridique et de simplification des relations avec les usagers. Le dispositif ainsi proposé répond à ce souhait, pour le plus grand bénéfice des redevables.

Les modalités de mise en œuvre de ce recours devant un collège indépendant sont satisfaisantes.

En effet, la voie juridictionnelle n'apparaît pas comme étant la plus appropriée. La décision « binaire » du recours pour excès de pouvoir, et l'annulation éventuelle de la prise de position avec renvoi devant l'administration, n'est pas la plus adéquate, s'agissant de l'appréciation d'une situation de fait dans le cadre du rescrit. En outre, un référé de plein contentieux ne paraît pas non plus être adapté car il suppose l'existence d'un doute sérieux, critère généralement inhérent à la demande de prise de position.

Quant à la création d'une procédure de référé similaire à celle du référé précontractuel en matière de marchés publics, il existe un risque d'engorgement des tribunaux à statuer sur des questions relatives à d'éventuels litiges futurs au détriment des contentieux existants.

Tout en approuvant le principe d'un recours administratif, votre rapporteur général relève que le présent article dans sa rédaction actuelle, tel que rédigé, prévoit de façon imprécise le second examen de « manière collégiale » de la demande de rescrit.

Votre rapporteur général vous propose, en conséquence, un amendement qui vise à accroître la garantie de ce recours en apportant une double précision.

D'une part, **cet amendement « officialise » l'existence de la commission** devant laquelle est porté le second examen de la demande de rescrit. Il est, en effet, souhaitable de **préciser la forme que doit revêtir la collégialité**, même si les modalités de la composition de la commission relèvent du domaine réglementaire. Quant à l'appellation de l'organe en charge d'examiner le recours, le terme de « commission » semble plus approprié que celui de « collège ».

D'autre part, **il affirme le caractère indépendant** de la commission. Cette disposition garantit la neutralité de la procédure, notamment l'indépendance hiérarchique entre les deux services examineurs.

Ces précisions, qui sont autant de garanties apportées au contribuable, doivent explicitement figurer dans la loi.

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

C. – Lutte contre la fraude fiscale

ARTICLE 27

Présomption de revenus des transferts physiques de sommes, titres ou valeurs non déclarées en provenance ou vers des pays non membres de l'Union européenne

Commentaire : le présent article vise à étendre aux pays non membres de l'Union européenne la présomption de revenus applicable aux transferts intracommunautaires de sommes, titres ou valeurs non déclarés.

I. LE DISPOSITIF EXISTANT

A. LE RÉGIME D'IMPOSITION DES TRANSFERTS DE FONDS INTERNATIONAUX

Les personnes physiques qui transfèrent vers l'étranger ou en provenance de l'étranger des fonds (sommes, titres ou valeurs) sans l'intermédiaire d'un organisme financier sont tenues de déclarer à l'administration fiscale ou des douanes chaque transfert de plus de 10.000 euros. L'article L. 152-1 du code monétaire et financier précise que l'origine ou la destination des transferts est un Etat membre de l'Union européenne.

A défaut de déclaration, l'article 1649 *quater* A du code général des impôts (CGI) dispose que les sommes, titres ou valeurs non déclarées constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables. Le contribuable peut justifier qu'il s'agit de sommes exonérées ou déjà soumises à l'impôt.

Lorsque l'infraction est constatée, l'amende encourue est égale au quart de la somme non déclarée. En outre, si la constatation a été effectuée par l'administration des douanes, la totalité de la somme peut être consignée ou confisquée. Si l'amende n'est pas appliquée, les rappels d'impôt correspondant sont assortis d'intérêts de retard et d'une majoration de 40 % dans les conditions prévues par l'article 1758 du CGI.

Ce dispositif déclaratoire, comportant des mesures de sanction, s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

B. UNE LACUNE LÉGISLATIVE CONCERNANT LES TRANSFERTS EN PROVENANCE OU VERS LES PAYS NON MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Jusqu'en 2006, le régime de présomption de revenu en l'absence de déclaration des transferts de fonds s'appliquait à l'ensemble des pays étrangers.

A l'initiative de notre collègue Robert Del Picchia, afin de mettre en application le règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant et sortant de la Communauté, l'article L. 152-1 du code monétaire et financier a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2006¹ afin de prendre en compte l'élévation à 10.000 euros – au lieu de 7.600 euros – du seuil déclaratoire.

Or la rédaction issue de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2006 ne visait que les transferts intracommunautaires.

Aussi, lors de la coordination effectuée en 2008 par voie réglementaire², de l'article L. 152-1 du code monétaire et financier avec l'article 1649 *quater* A du CGI, la portée de l'obligation de déclaration des transferts de fonds a été réduite aux seuls mouvements intracommunautaires.

Depuis avril 2008, un « vide juridique » entoure le contrôle des transferts non déclarés en provenance ou vers des pays non membres de l'Union européenne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de compléter l'article 1649 *quater* A du CGI par la référence au règlement communautaire précité, afin d'inclure dans la présomption de revenus « *toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté* »³.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article illustre la complexité et les dysfonctionnements de la chaîne de transposition des normes d'origine européenne avec les dispositions nationale d'ordre législatif et réglementaire.

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

² Décret n° 2008-294 du 1^{er} avril 2008 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

³ Article 3 du règlement (CE) n° 1889/2005.

Alors même que la lutte contre les « paradis fiscaux » constitue une priorité dans la moralisation de la finance et des comportements fiscaux, un tel vide juridique autour des transferts physiques de fonds non déclarés ne pouvait perdurer.

Votre rapporteur général approuve donc l'adoption du présent article, qui vise à réparer une erreur de coordination.

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

ARTICLE 28

Dispositif de lutte contre la fraude fiscale via les paradis fiscaux

Commentaire : le présent article a pour objet de faire passer de 3 à 6 ans le délai de prescription en matière d'impôts directs en cas de défaut de déclaration de compte dans des pays peu ou pas coopératifs et d'alourdir le montant des amendes sanctionnant de tels comportements.

I. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE VIA LES PARADIS FISCAUX, UNE ARDENTE OBLIGATION

A. LES PARADIS FISCAUX, UNE NOTION ASSEZ SUBJECTIVE ET AU CŒUR DES TRAVAUX DE L'OCDE DEPUIS 2000

L'évasion fiscale ou la fraude caractérisée des personnes physiques et morales par le transfert, occulte ou dans un but exclusivement fiscal, de revenus dans des territoires fiscalement privilégiés et peu coopératifs, porte un **préjudice économique et financier** à l'Etat et peut procéder d'un **élément moral et intentionnel**, qui justifient que les Etats cherchent à la prévenir, à la déceler et à la sanctionner pour assumer pleinement leur souveraineté fiscale.

La notion française de paradis fiscal, qui trouve son équivalent en anglais dans le « refuge fiscal » (« *tax haven* ») et en allemand dans l'« oasis fiscale » (« *Steuerose* »), est **à la fois objective et subjective**. En effet, elle implique en premier lieu un niveau de fiscalité particulièrement bas voire inexistant pour certaines assiettes, qui s'examine de manière chiffrée et relative par rapport à un pays ou à la moyenne des grands pays industrialisés.

Ce critère n'est toutefois pas suffisant en soi et la notion suppose également un **manque de transparence et une réticence à l'échange d'informations** du territoire considéré. Elle repose ainsi largement sur un **faisceau d'indices** complémentaires, tels que ceux appliqués par l'OCDE (cf. *infra*), ayant notamment trait à l'effectivité des transmissions d'informations de l'administration fiscale.

Un rapport de l'OCDE de 1987 relatif à la fiscalité internationale précisait ainsi dans son introduction qu'« *il n'existe pas de critère unique, clair et objectif permettant d'identifier un pays comme étant un paradis fiscal* ».

La législation et les activités hébergées par les paradis fiscaux – en particulier des *hedge funds*, des filiales et structures hors-bilan de titrisation et de portage d'actifs (*special purpose vehicles* et *special purpose entities*) et des *trusts* patrimoniaux – contribuent également à rapprocher ces territoires des **paradis bancaires** (au regard du secret bancaire) **ou juridiques**, véritables

« trous noirs » de la régulation financière, sans toutefois qu'ils se confondent avec ces derniers. De même, les pays considérés comme paradis fiscaux forment un ensemble disjoint de ceux soupçonnés de faciliter le **blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme**, même s'ils peuvent présenter un terreau favorable à ces pratiques.

L'OCDE est aujourd'hui la principale organisation en matière d'identification des paradis fiscaux et des pratiques fiscales dommageables, tandis que la promotion des politiques de lutte contre le blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme relève du Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental créé en 1989. Le rapport sur « la lutte contre la fraude et l'évasion par le biais de paradis fiscaux », établi en avril 2008 par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rappelle les principales étapes des travaux de l'OCDE sur les paradis fiscaux.

Les travaux de l'OCDE en faveur d'une plus grande transparence des paradis fiscaux

Au cours de la seconde moitié des années 90, les Etats membres de l'OCDE ont pris conscience de l'importance que prenaient les déplacements de matière imposable, et notamment de ceux qui n'étaient pas accompagnés d'une modification de même ampleur de la localisation des activités économiques.

En 1998, l'OCDE a publié un rapport sur « la concurrence fiscale dommageable » résultant à la fois de l'existence de régimes préférentiels mis en œuvre au sein de certains Etats de l'OCDE¹ et des pratiques anti-concurrentielles de nombreux territoires et Etats non-membres de l'OCDE qui pouvaient être qualifiés de « paradis fiscaux ».

Quatre critères ont été dégagés : la quasi-absence d'une fiscalité directe, la faiblesse des activités économiques locales, l'opacité des règles fiscales applicables et appliquées, et l'absence de transmission d'informations aux administrations fiscales des autres pays.

L'OCDE annonçait également qu'elle allait dresser une liste d'Etats et de territoires à l'encontre desquels ses membres seraient invités à appliquer des mesures de rétorsion et des dispositifs anti-abus. En 2000, elle a publié un rapport sur « *les progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables* » qui établissait une **liste de 35 Etats ou territoires remplissant les critères de paradis fiscal**. Six autres Etats (Bermudes, Caïmans, San Marin, Maurice, Chypre et Malte) n'ont pas été mentionnées parce qu'elles avaient déjà pris un tel engagement.

L'OCDE a, par la suite, souhaité que les paradis fiscaux prennent des engagements en termes de transparence et d'échange de renseignements, en indiquant qu'elle entendait **privilégier le dialogue** plutôt que les mesures de rétorsion.

Assurés de préserver l'attractivité issue de leur faible niveau d'imposition, et soucieux d'éviter d'être inclus dans une « liste noire » de paradis non coopératifs, **25 Etats ou territoires ont, entre 2000 et début 2002, pris l'engagement de faire preuve d'une plus grande transparence**, en levant le secret bancaire d'abord en matière de fraude fiscale puis en matière d'évasion fiscale. Ils ont ainsi acquis le statut de « partenaires coopératifs ». Après modification de leur législation, trois autres n'ont plus été considérés comme des paradis fiscaux.

¹ 47 régimes fiscaux dommageables ont ensuite été identifiés puis démantelés par un Forum sur les pratiques fiscales dommageables, créé sous l'égide du Comité des affaires fiscales de l'OCDE et présidé par la France.

Les sept autres juridictions ont été stigmatisées dans une « liste noire ». Aujourd'hui, après les engagements pris par quatre d'entre elles, **cette liste ne comprend plus que trois territoires européens : Andorre, le Liechtenstein et Monaco.**

Dans le même temps, un modèle d'accord d'échange de renseignements, couvrant à la fois la fraude et l'évasion fiscales, a été mis au point conjointement par des pays de l'OCDE et des paradis fiscaux. Un autre groupe de travail conjoint, co-présidé par la France, a développé des standards minimaux en termes de tenue de comptes et de conservation de documents comptables.

Sources : OCDE et rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion par le biais de paradis fiscaux (avril 2008)

B. LES DISPOSITIFS LÉGISLATIFS DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION DANS LES PARADIS FISCAUX

1. Pays à « régime fiscal privilégié » plutôt que paradis fiscal

La législation française ne retient pas la notion de paradis fiscal mais celle de **pays ou territoire « à régime fiscal privilégié »**, essentiellement définie dans l'article 238 A du code général des impôts par référence aux taux d'imposition pratiqués. Un bénéficiaire est ainsi présumé soumis à un régime privilégié dans un Etat ou territoire lorsqu'il n'y est pas imposable ou lorsqu'il y est assujéti à un **impôt inférieur de plus de la moitié** de l'impôt qu'il aurait supporté en France.

L'exigence croissante d'échanges d'informations entre administrations fiscales et les recommandations de l'OCDE se traduisent également, dans les dispositifs fiscaux qui traitent d'opérations et transactions internationales, par l'inclusion d'une condition relative à l'existence d'une convention fiscale bilatérale **« comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale »**, conduisant ainsi à taxer les opérations réalisées dans des pays et territoires considérés comme peu ou pas coopératifs¹.

2. Les dispositions du code général des impôts

Les principales dispositions tendant à prévenir ou sanctionner l'évasion et la fraude fiscales dans ces territoires, de portée souvent extraterritoriale, sont les suivantes :

¹ Au 1^{er} novembre 2006, 98 Etats et territoires (sous réserve d'exclusion de certains territoires sous souveraineté de l'Etat étranger partie à la convention) avaient ainsi conclu avec la France une convention fiscale comportant une telle clause et permettant l'imputation en France des retenues à la source en amont ayant grevé les revenus passifs perçus par l'entreprise ou l'entité juridique étrangère.

1) Les **articles 57 du code général des impôts et L. 13 B du livre des procédures fiscales** tendent à prévenir les transferts indirects de bénéfices à l'étranger entre entreprises dépendantes et permettent, sous conditions, de rapporter aux résultats de l'entreprise française les bénéfices indirectement transférés par cette dernière. L'administration doit démontrer l'existence et le montant des avantages et transferts octroyés à l'entreprise étrangère – **sauf lorsqu'elle est située dans un pays à fiscalité privilégiée** (renversement de la charge de la preuve) – et les liens de dépendance de fait ou de droit qui la lient à la société française.

2) En cas de distribution de revenus par un *trust*, le **9° de l'article 120** du code général des impôts permet d'imposer à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, les produits de ces *trusts*, quelle que soit la consistance des biens les composant.

3) **L'article 123 bis** prévoit l'imposition en France des bénéfices réalisés par une personne morale établie dans un pays à fiscalité privilégié, dans le capital de laquelle une personne physique française détient plus de 10 % des droits. Les bénéfices sont réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers de la personne physique française dans la proportion des droits que celle-ci détient dans la filiale.

Le nombre de contrôles effectués sur le fondement de cet article demeure faible puisqu'il était de 9 en 2005, 6 en 2006 (pour un montant de 4,6 millions d'euros), 5 en 2007 (portant sur 7,2 millions d'euros) et 2 durant les neuf premiers mois de 2008.

4) **L'article 155 A** vise à lutter contre les montages ayant pour but la perception de sommes *via* des sociétés interposées (« **sociétés écrans** ») afin de les faire échapper à l'impôt français. Cet article prévoit l'imposition en France des sommes perçues par une personne physique ou morale établie hors de France en rémunération de services rendus par des prestataires français. Cette imposition peut « *en tout état de cause* » être mise en oeuvre lorsque la personne qui perçoit la rémunération est établie dans un pays à fiscalité privilégiée.

5) **L'article 209 B**, réformé par la loi de finances pour 2005, entend dissuader les montages par lesquels une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés localise tout ou partie de ses bénéfices dans une entité établie dans un Etat ou territoire étranger à fiscalité privilégiée¹. Les bénéfices ou revenus actifs réalisés par une telle entité sont ainsi, sous certaines conditions de détention directe ou indirecte, réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers de la personne morale établie en France. L'article 209 B, comme

¹ Lorsque cette entité est établie dans un Etat membre de l'Union européenne, sa détention doit être regardée comme constitutive « **d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française** », conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

l'article 123 *bis* mentionné *supra*, comporte des **obligations déclaratives** spécifiques.

Le nombre de contrôles réalisés sur le fondement de cet article est relativement stable mais porte sur des montants croissants : 14 contrôles en 2005 (portant sur un montant global de 13,06 millions d'euros), 6 contrôles en 2006 (38,1 millions d'euros), 13 contrôles en 2007 (60,3 millions d'euros) et 14 contrôles sur les neuf premiers mois de 2008 (75,4 millions d'euros).

6) **L'article 238 A** limite la déductibilité de sommes versées (intérêts, redevances et rémunérations de services) à des résidents étrangers soumis à un régime fiscal privilégié, notion définie dans cet article, et conditionne cette déductibilité à la preuve par le débiteur de la réalité de la prestation rendue et du quantum du versement effectué.

7) **L'article 1649 A** du code général des impôts impose aux personnes physiques, associations et sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, **les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger**. Chaque compte bancaire non déclaré est soumis à une pénalité de 750 euros, et fait naître une **présomption simple de dissimulation de revenus** attachée aux sommes versées ou prélevées sur ces comptes.

Ce dispositif est cependant très largement entravé¹ par la quasi-impossibilité d'accéder à l'information en l'absence de coopération du contribuable ou du pays dans lequel il détient des actifs, ce qui est par essence la situation des paradis fiscaux et garantit une impunité de fait du contribuable. Les statistiques de la direction générale des impôts font état de 102 contrôles réalisés sur le fondement de cet article en 2005 (portant sur un montant de 11,3 millions d'euros), 84 en 2006 (9,3 millions d'euros), 69 en 2007 (7,1 millions d'euros) et 46 durant les neuf premiers mois de 2008.

8) De même, **l'article 1649 AA** oblige les souscripteurs à déclarer en même temps que leur déclaration de revenus les références du ou des contrat(s) d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France, et diverses informations relatives au(x) contrat(s) et aux remboursements perçus au cours de l'année civile. Le non-respect de cette obligation, aux termes de l'article 1766, est passible d'une amende égale à 25 % des versements effectués au titre des contrats non déclarés².

9) **L'article 1649 quater A** dispose que les personnes physiques qui transfèrent à l'étranger, sans l'intermédiaire des banques, des sommes ou valeur supérieures à 7.600 euros sont tenues de les déclarer. A défaut, elles constituent un revenu imposable pour le contribuable.

¹ *Le rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion par le biais de paradis fiscaux, précité, rappelle ainsi que le nombre de déclarations de comptes à l'étranger est faible, avec 25.000 foyers fiscaux en 2006 pour 35 millions de déclarations de revenus déposées.*

² *Toutefois, lorsque le contribuable apporte la preuve que le Trésor n'a subi aucun préjudice, l'amende est abaissée à 5 % des mêmes sommes dans la limite de 750 euros.*

10) Enfin l'administration fiscale dispose d'un **droit de communication**, en application de l'article L. 96 A du livre des procédures fiscales, auprès des établissements de crédit pour obtenir des informations sur les opérations de transfert de capitaux effectués par les personnes physiques et morales.

3. Les progrès limités de la directive « épargne » du 3 juin 2003

Au plan communautaire, la **directive « épargne » du 3 juin 2003**¹, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005, a pour objectif de permettre l'imposition effective des intérêts perçus par les seules personnes physiques en tant que bénéficiaires effectifs, et dont le paiement a été assuré par un agent payeur d'un autre Etat membre. Elle organise pour ce faire un échange automatique d'informations entre administrations fiscales, assorti d'un **régime spécifique de retenue à la source avec partage des recettes² pour trois Etats membres** (l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg), comme contrepartie d'un échange restreint d'informations³.

Ce compromis complexe, destiné à aplanir les réticences liées à l'attachement de ces Etats au secret bancaire et fiscal, **s'applique également à cinq Etats européens tiers** ayant conclu un accord avec l'Union européenne (Andorre, Liechtenstein, Saint Marin, Monaco et Suisse) mais comporte certaines conditions : absence de réciprocité sur la retenue à la source, divulgation des informations sur demande du contribuable pour échapper à la retenue à la source, impossibilité de remettre un certificat à l'établissement payeur.

Dix territoires dépendants ou associés des Etats membres⁴ se sont aussi engagés à appliquer depuis le 1^{er} juillet 2005 des mesures comparables à celles prévues par la directive, soit l'échange automatique d'informations ou la retenue à la source.

L'inachèvement de cette directive « à géométrie variable », le **bilan mitigé** de son application, en particulier avec les Etats tiers et territoires dépendants considérés comme paradis fiscaux, comme ses **limites concernant le champ** des contribuables et des revenus, ont conduit plusieurs Etats

¹ Directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.

² Soit 15 % du 1^{er} juillet 2005 au 1^{er} juillet 2008, puis 20 % jusqu'au 1^{er} juillet 2011 et 35 % après cette date. Les trois quarts du produit de la retenue à la source sont reversés à l'Etat de résidence du bénéficiaire afin de lui assurer une imposition de substitution.

Ce système doit prendre fin lorsque les cinq Etats européens tiers ayant conclu un accord avec l'Union européenne auront accepté un échange d'information sur demande dans tous les cas, tout en continuant d'appliquer le système de retenue à la source.

³ Sur demande de l'Etat de résidence du bénéficiaire et limité aux cas de fraude fiscale.

⁴ Jersey, Guernesey, Ile de Man et les territoires dépendants ou associés des Caraïbes.

membres, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, à **plaider avec insistance en faveur d'une révision** de ce texte.

C. L'URGENCE RENOUVELÉE DE LA LUTTE CONTRE CETTE FRAUDE

La divulgation en février 2008 d'importantes fraudes fiscales de résidents allemands et français, réalisées par le biais de fondations (*Anstalt*) établies au Liechtenstein, a constitué un nouveau révélateur de l'ampleur du phénomène, du rôle de véritables « passagers clandestins » joué par certains Etats européens, et de l'urgence d'un renforcement des mesures nationales comme d'une concertation véritablement efficace au niveau international.

Les études de l'OCDE illustrent les progrès accomplis au cours des dernières années comme la persistance de certains obstacles. **Le rapport du Forum mondial de la fiscalité sur l'évaluation de la coopération fiscale** dans 83 pays, publié le 20 octobre 2008 sous l'égide de l'OCDE, a constaté que plusieurs pays avaient pris des mesures pour améliorer les renseignements relatifs à la propriété et à l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales, mais que seul un petit nombre de centres financiers *offshore* avaient étoffé leur réseau d'accords d'échange de renseignements (Ile de Man par exemple).

Il subsiste également d'importantes restrictions à l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales dans trois pays de l'OCDE – **l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse** – et dans un certain nombre de centres financiers *offshore* dont le Liechtenstein, Panama et Singapour. En outre, plusieurs centres financiers *offshore* qui s'étaient engagés à appliquer les normes de transparence et d'échange de renseignements mises au point par le Forum mondial de l'OCDE sur la fiscalité ne l'ont pas fait. Le rapport établit également que **11 des 83 pays étudiés n'ont toujours pas d'accords d'échange de renseignements fiscaux signés ou en vigueur**, sous la forme de conventions de double imposition ou d'accords spécifiques.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales a toutefois bénéficié d'un **nouvel élan politique** le 21 octobre 2008 lorsque 17 pays de l'OCDE, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, ont trouvé un accord pour intensifier la mise en œuvre complète des normes de transparence et d'échange de renseignements de l'OCDE. De même, 16 nouvelles conventions bilatérales sur l'échange de renseignements à des fins fiscales ont été signées fin octobre 2008 entre les pays de l'OCDE et les Iles Vierges britanniques, Guernesey et Jersey.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de renforcer la lutte contre la fraude fiscale transitant par les « paradis fiscaux » selon deux volets : **l'allongement du délai de prescription** en cas de manquement à certaines obligations

déclaratives (concernant, en particulier, la détention de comptes dans des ces pays et territoires) et la **réévaluation des amendes** applicables auxdits manquements.

A. L'EXTENSION DU DÉLAI DE PRESCRIPTION EN CAS DE DÉFAUT À CERTAINES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Le I du présent article propose de compléter l'article L. 169 du livre des procédures fiscales afin de faire passer de 3 à 6 ans le délai de prescription en matière d'impôts directs lorsqu'une personne physique ne s'est pas conformée à l'obligation déclarative prévue à l'article 1649 A du code général des impôts. Ce délai s'appliquerait également en cas de non-respect par une personne physique ou morale des obligations déclaratives respectivement prévues aux articles 123 *bis* et 209 B du même code.

Cependant, l'extension du délai de prescription ne vise pas les cas où les actifs sont situés dans un Etat ou territoire avec lequel la France a conclu une convention d'assistance administrative qui permet l'accès aux renseignements bancaires. Ce dispositif vise donc explicitement les pays considérés comme peu coopératifs.

B. L'AUGMENTATION DU MONTANT DE L'AMENDE POUR NON-DÉCLARATION DE COMPTE BANCAIRE

Le II du présent article propose de modifier le IV de l'article 1736 du code général des impôts afin :

- d'une part, **d'augmenter le montant de l'amende pour non-déclaration de compte bancaire à l'étranger de 750 euros à 1.500 euros ;**
- d'autre part, **de porter le montant de cette amende pour infraction à l'article 1649 A du code général des impôts est porté à 5 000 euros lorsque le compte bancaire est détenu dans un Etat ou territoire qui ne permet pas l'accès aux informations bancaires.** Cette mesure est donc également ciblée sur les territoires pas ou peu coopératifs.

Le III du présent article tend à modifier l'article 1766 du code général des impôts afin **d'augmenter, de 750 euros à 1.500 euros, le montant de l'amende pour non-déclaration par les établissements financiers d'avances remboursables ne portant pas intérêt.**

Enfin, le IV du présent article propose que les dispositions des I, II et III soient applicables, en matière d'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition des revenus afférents à l'année 2008 et, en matière d'impôt sur les sociétés, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2008.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel et un amendement de coordination, l'Assemblée nationale a adopté à cet article :

- deux amendements identiques de la commission des finances et de notre collègue député Jean-Pierre Brard **fixant à 10 ans, au lieu de 6 ans, le délai de reprise applicable en cas de non respect des obligations déclaratives** fixées aux articles 1649 A, 123 *bis* et 209 B du code général des impôts **concernant des Etats ou territoires avec lesquels il n'existe pas de convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires** ;

- un amendement de la commission des finances prévoyant **l'application de l'extension du délai de reprise de l'administration fiscale à 6 ans lorsque les obligations de déclaration des contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France** (prévues à l'article 1649 AA du code général des impôts) **ne sont pas respectées** ;

- un amendement de la commission des finances **fixant à 10.000 euros (au lieu de 5.000 euros) le montant de l'amende majoré** qui sera applicable en cas de comptes bancaires non déclarés dans un État ou territoire avec lequel n'a pas été signée une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires ;

- un amendement de la commission des finances tendant à **appliquer l'allongement du délai de reprise pour non-respect de certaines obligations déclaratives concernant les pays et territoires non coopératifs lorsque le délai de reprise n'est pas expiré au 31 décembre 2008**. Cela permettrait de viser les déclarations qui auraient dû être déposées avec les déclarations des revenus et bénéfices des années 2006 et 2007.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le renforcement du dispositif de lutte contre la fraude fiscale *via* les paradis fiscaux.

Ces propositions rejoignent les préoccupations exprimées par le groupe de travail Assemblée nationale - Sénat sur la crise financière internationale, dont votre rapporteur général est co-rapporteur, dans son rapport d'étape du 13 novembre 2008. Si le groupe de travail avait souligné que, pour être efficace, les actions de lutte contre les paradis fiscaux devaient être coordonnées aux niveaux international et européen, il avait ouvert des pistes d'action au niveau national.

**Propositions du groupe de travail Assemblée nationale – Sénat
sur la crise financière internationale au sujet des paradis fiscaux**

Au niveau mondial :

Le niveau pertinent d'action est l'OCDE. Le ministre français du budget et des comptes publics et son homologue allemand ont initié, le 21 octobre dernier, un renouveau de ses travaux qui doit permettre d'établir une nouvelle liste de pays classés selon leur degré de coopération.

La question se pose de la levée du secret bancaire. Il est essentiel que la traçabilité des mouvements de capitaux puisse être établie. A cet effet, les banques doivent être tenues de communiquer leurs archives informatiques en cas d'enquête judiciaire diligentée à partir d'un pays membre. Cette exigence vaut tout aussi bien aux niveaux européen et national.

Il faut sanctionner les pays non coopératifs, y compris au travers des entités qui y sont établies.

Au niveau européen :

Il est nécessaire d'accélérer la révision de la directive 2003/48/CE du Conseil, du 3 juin 2003, en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Il s'agirait d'étendre le champ des produits couverts par la directive, et d'identification des bénéficiaires effectifs des revenus d'épargne afin d'éviter les dissimulations visant à intercaler certaines structures, comme les trusts, entre la banque versante et le bénéficiaire final. En effet, à l'heure actuelle, la directive ne couvre que les particuliers et certains produits spécifiques.

Il est également nécessaire de supprimer rapidement le régime dérogatoire dont bénéficient aujourd'hui plusieurs Etats membres.

Au niveau national :

– renforcer, par des actions nationales coordonnées, la lutte contre les territoires non coopératifs (par exemple en augmentant la taxation des capitaux en provenance de ces territoires, à partir de la notion de présomption de fraude simple, y compris par la non application d'avantages fiscaux et en prévoyant la suspension des conventions fiscales) ;

– renforcer les procédures en matière de lutte contre la fraude en créant un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues aux officiers de police judiciaire telles que filatures et écoutes téléphoniques. Une telle création pourrait intervenir dès la prochaine loi de finances rectificative ;

– instituer une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs.

A cette aune, les mesures proposées par le présent article et heureusement renforcées par l'Assemblée nationale doivent s'analyser comme une première étape positive. A l'avenir, des mesures plus ambitieuses devront être mises en œuvre, comme la création d'un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues aux officiers de police judiciaire (telles que les filatures et les écoutes téléphoniques) ou l'institution d'une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs. Surtout, une action vigoureuse doit être menée pour que la communauté internationale, dans son ensemble, obtienne une amélioration réelle des territoires aujourd'hui considérés comme des paradis bancaires, fiscaux et juridiques en termes de communications de données, en particulier bancaires.

Dans l'immédiat, l'allongement, de 3 à 10 ans, du délai de reprise de l'administration en cas de non-respect d'obligations déclaratives relatives à la détention de comptes dans des pays et territoires considérés comme peu ou pas

coopératifs vise à répondre à l'une des principales difficultés rencontrées par l'administration pour faire respecter la loi, à savoir les retards que peuvent entraîner les difficultés à obtenir des informations desdits Etats et territoires. Une telle mesure apparaît donc comme réaliste et peut présenter un caractère relativement dissuasif.

Il est à noter que la rédaction retenue par cet article va plus loin que ce qui figure habituellement dans la loi. En effet, sont concernés les Etats ou territoire n'ayant pas conclu avec la France « *une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires* », ce qui constitue une novation par rapport à la référence habituelle, dans les dispositifs relatifs à des flux transfrontaliers, à une « *convention contenant une clause d'assistance administrative (ou une « convention d'assistance administrative ») en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* ».

Cette ultime précision est d'importance car toutes les conventions signées par la France avec des Etats et territoires étrangers ne contiennent pas de clause spécifique permettant un tel accès, même si l'absence d'une clause de ce type n'empêche pas nécessairement, en pratique, l'obtention des renseignements requis sur le fondement de l'assistance administrative.

De même, l'alourdissement des amendes pour défaut de déclaration de compte bancaire à l'étranger va dans le bon sens, d'autant que, là aussi, l'amende est très sensiblement majorée (passant de 750 euros à 10.000 euros) lorsque le compte bancaire est localisé dans un Etat ou territoire qui ne permet pas l'accès aux informations bancaires.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)

Rapport sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux

Commentaire : le présent article a pour objet la remise au Parlement, avant le 30 novembre 2009, sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux permis par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Henri Emmanuelli, vise à ce que le gouvernement remette **un rapport au Parlement, avant le 30 novembre 2009, sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux** permis par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

De plus, ce rapport devrait **préciser les moyens nécessaires à la mise en place d'une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la remise d'un tel rapport au Parlement qui devrait permettre de faire un point utile sur la question des moyens de lutte contre les paradis fiscaux, juridiques et bancaires.

De plus, il partage le souhait exprimé par de nombreux députés lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale d'une mise en place dès que possible d'un service judiciaire d'enquêtes fiscales, à l'image de ce qui existe déjà dans plusieurs pays, dont l'Allemagne. Cette proposition figure dans le rapport d'étape remis par le groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la crise financière internationale au Président de la République, le 13 novembre 2008.

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

ARTICLE 29

Modification de la procédure de visite et de saisie

Commentaire : le présent article a pour objet de renforcer les pouvoirs des agents de l'administration fiscale dans le cadre d'une procédure de visite et de saisie domiciliaire, régie par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales. Il leur confère un pouvoir encadré d'audition et de vérification d'identité et étend l'opposabilité au contribuable des informations ainsi recueillies.

I. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE VISITE ET DE SAISIE PAR LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

A. UNE PROCÉDURE DESTINÉE À COMBATTRE LA FRAUDE FISCALE

La procédure de visite et de saisie domiciliaires en matière fiscale et douanière a été instituée par la loi de finances rectificative pour 1984 et est régie par les articles L. 16 B (pour les impôts directs et la TVA) et L. 38 (pour les impôts indirects et autres taxes) du livre des procédures fiscales, d'une part, et par l'article 64 du code des douanes, d'autre part.

Elle est susceptible d'intervenir en cas de présomption de fraude¹ sur les impôts professionnels, et a pour objet la **recherche de preuves**. Cette procédure constitue un outil puissant de lutte contre la fraude fiscale et se veut donc **exceptionnelle**, pour des situations présentant un certain degré de gravité. Elle intervient en outre **sous le strict contrôle de l'autorité judiciaire**, qui doit être informée des présomptions de fraude et autoriser la mise en œuvre de la procédure (cf. *infra*).

Elle se traduit par **240 opérations par an en moyenne**², donnant lieu à des centaines de millions d'euros de pénalités³, et dans 20 % des cas à des poursuites pénales. Sa mise en œuvre est réservée à une direction spécialisée, la direction nationale d'enquêtes fiscales.

¹ Dont l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales énumère précisément des manifestations :
- se livrer à des achats ou à des ventes sans facture ;
- utiliser ou délivrer des factures ou documents ne se rapportant pas à des prestations réelles ;
- omettre sciemment de passer ou de faire passer des écritures, ou passer sciemment des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables.

² Soit 240 en 2006 (concernant 432 auteurs présumés de fraudes et 956 lieux visités) et le même nombre en 2007 (soit 425 personnes et 810 lieux visités), à comparer aux 52.000 contrôles fiscaux sur place annuels.

³ En 2006 et pour la seule procédure de l'article L. 16 B précité, 330 millions d'euros de droits nets et 529 millions d'euros de pénalités ; en 2007 250 millions d'euros de droits nets et 218 millions d'euros de pénalités.

La procédure de visite et de saisie comporte **deux grandes étapes qui déterminent deux voies de recours** :

- **l'autorisation préalable** de la visite par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter. La requête de l'administration fiscale doit être motivée et comporter « *tous les éléments d'information en sa possession de nature à justifier la visite* ». Cette ordonnance est également motivée¹ et notifiée à l'occupant des lieux ou à son représentant ;

- puis **l'exécution même des opérations**, qui peuvent avoir lieu entre 6 h et 21 h, dans les seuls lieux autorisés par le juge, et en présence d'un officier de police judiciaire ainsi que de l'occupant des lieux, de son représentant ou à défaut de deux témoins indépendants requis par ledit officier.

B. UNE PROCÉDURE JUGÉE CONTRAIRE À L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CEDH

L'article 164 de la loi de modernisation de l'économie² (LME) a substantiellement modifié ce droit de visite et de saisie. Cette procédure avait en effet été jugée **contraire à l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme** et des libertés fondamentales par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) *Ravon et autre c/ France* du 21 février 2008. **L'article 164 de la LME a ainsi étendu les facultés de recours effectif du contribuable – en appel et en cassation** (cf. *infra*).

En matière de visite domiciliaire, l'article 6 § 1 de la Convention suppose que les personnes concernées aient *de jure* et *de facto* accès à un **contrôle juridictionnel effectif** de la régularité de la décision autorisant ou prescrivant la visite et des opérations réalisées sur son fondement. La CEDH a contesté le caractère effectif de deux caractéristiques de la procédure³, telles que prévues par la loi et interprétées par la jurisprudence française :

- l'ordonnance autorisant les visites domiciliaires n'était susceptible que d'un **pourvoi en cassation** non suspensif. Or selon la CEDH, « *la Cour de cassation, juge du droit, ne permet pas un examen des éléments de fait fondant les autorisations litigieuses* » ;

¹ « Par l'indication des éléments de fait et de droit qu'il retient et qui laissent présumer, en l'espèce, l'existence des agissements frauduleux dont la preuve est recherchée », *ainsi que le précise l'article L. 16 B.*

² *Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.*

³ *Cet arrêt de principe a pu toutefois apparaître comme contredisant la position de la chambre commerciale de la Cour de cassation, qui dans un arrêt Feingold du 9 février 1993 avait estimé que ce régime était conforme aux exigences de la Convention, et en particulier à son article 8 relatif au respect de la vie privée et familiale.*

Dans son arrêt Keslassy c/ France du 8 janvier 2002, la CEDH avait également considéré que l'encadrement de la procédure de visite et de saisie constituait certes une ingérence dans la vie privée, mais qu'en regard aux garanties prévues par l'article L. 16 B précité, cette ingérence était proportionnée aux buts légitimes poursuivis et donc compatible avec l'article 8 de la CEDH.

- le contrôle juridictionnel de la régularité des mesures d'exécution prises sur le fondement de l'ordonnance n'est ni équitable ni suffisant et l'accès des personnes concernées au juge « *apparaît plus théorique qu'effectif* ».

La CEDH a également constaté qu'en raison d'un revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt *Bec Frères* du 30 novembre 1999), les contribuables sont **privés d'un recours effectif en l'absence de redressement consécutif à la visite** : les intéressés n'ont plus la faculté de saisir le juge qui a autorisé les opérations après l'achèvement de celles-ci, et le juge de l'impôt ne peut être saisi faute de redressement.

Ces vices de procédure avaient dès lors conduit la CEDH à juger que le système français de perquisition administrative **ne garantissait pas le recours effectif à un tribunal indépendant**, dans le cas d'une absence de contrôle ou de rehaussement d'imposition, et sans invalider le principe ni les autres modalités de la procédure.

C. LES NOUVELLES GARANTIES INTRODUITES PAR LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

L'article 164 de la LME a donc modifié les articles L. 16 B et L. 38 du livre des procédures fiscales et l'article 64 du code des douanes, précités, pour renforcer les garanties effectives de recours juridictionnel du contribuable, que le droit de visite et de saisie soit ou non suivi d'une procédure de contrôle ou de rehaussement.

Il a introduit une **double voie de recours**, afférente à l'ordonnance autorisant la visite domiciliaire et au déroulement des opérations de visite et de saisie, consistant en un appel (non suspensif) puis un pourvoi en cassation, dans un délai de 15 jours et selon les règles prévues par le code de procédure civile.

L'information et les garanties du contribuable ont été améliorées puisque l'ordonnance du juge doit mentionner la faculté pour le contribuable de faire appel à un conseil de son choix (sans que cela puisse suspendre les opérations en cours) et de former un recours contre le déroulement des opérations, ainsi que le délai dans lequel il doit être formé. En outre, le procès-verbal de visite et de saisie doit relater le déroulement des opérations et comporter l'inventaire des documents saisis.

Ces nouvelles règles ont fait l'objet d'une **rétroactivité favorable** au contribuable, tant pour les affaires à venir que pour les visites et saisies déjà survenues, y compris si le juge de cassation a déjà rejeté le pourvoi formé contre l'ordonnance.

Cet article a enfin habilité le gouvernement à prendre par ordonnance, d'ici le 4 avril 2009, les mesures législatives permettant de **réformer dans le même esprit les autres procédures administratives** de visite et de saisie¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de remédier à certaines imperfections du dispositif actuel de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales et **faciliter l'obtention de preuves**, le présent article propose :

- de donner aux agents de l'administration fiscale un **pouvoir encadré de contrôle d'identité et d'audition** lors d'une visite domiciliaire, soit la faculté, avec le consentement des personnes sollicitées, de recueillir des renseignements et justifications sur les agissements de l'auteur présumé de la fraude ;

- de consigner ces informations dans un procès-verbal signé par l'ensemble des parties prenantes ;

- et de permettre à l'administration fiscale d'opposer au contribuable les informations ainsi recueillies lorsque la restitution des sommes dues **ne peut avoir lieu du fait de ce dernier**.

A. L'AUTORISATION DU NOUVEAU DROIT DE RENSEIGNEMENT PAR ORDONNANCE DU JUGE

La chambre commerciale de la Cour de cassation a estimé, dans deux arrêts du 9 décembre 1995 n° 94-10581² et n° 94-10582, que les agents de l'administration fiscale qui effectuent la visite n'avaient pas le pouvoir, sans y avoir été expressément autorisés par le juge, de contrôler l'identité de personnes présentes sur les lieux visités ni de procéder à des fouilles d'objets leur appartenant. **Leurs pouvoirs durant la visite sont donc limités à la collecte d'informations matérielles, sans sollicitation des personnes présentes** par des contrôles d'identité, ni *a fortiori* des auditions ou demandes de renseignements.

Le 1° du **I** du présent article permet de combler cette lacune. Il renforce la portée et la précision de l'autorisation du juge et complète, au **II** de l'article L. 16 B précité, l'information contenue dans l'ordonnance autorisant la visite et la saisie.

¹ *Telles que la recherche des infractions au fonctionnement régulier et à l'information d'un marché réglementé et les enquêtes en matière d'entente et d'abus de position dominante.*

² *Dont un attendu précise « qu'en statuant ainsi, alors que, faute d'avoir été autorisés par le juge, soit dans l'ordonnance initiale, soit par une autorisation complémentaire écrite, les agents de l'administration n'avaient pas le pouvoir de contrôler l'identité ni celui de visiter le sac à main de Mme X (...) ».*

Outre l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité du fonctionnaire habilité à procéder aux opérations de visite et la faculté pour le contribuable de faire appel à un conseil de son choix, l'ordonnance doit ainsi mentionner **l'autorisation donnée au fonctionnaire qui procède aux opérations de visite de recueillir des renseignements et justifications.**

Ces demandes peuvent être effectuées auprès de l'occupant de lieux ou de son représentant et, s'il est présent, auprès du contribuable soupçonné de fraude. L'ordonnance doit également comporter l'autorisation de demander à ces personnes de **justifier, pendant la visite, de leur identité et de leur adresse.**

B. LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Le 2° du I du présent article insère un III *bis* dans l'article L. 16 B précité exposant les modalités de ce nouveau droit de renseignement, qui n'est **ouvert qu'au cours de la visite**, sur les agissements du fraudeur présumé auprès des personnes précédemment mentionnées. Ces dernières disposent de garanties fortes puisque **leur consentement est requis** et qu'elles doivent en avoir été préalablement informées par les agents des impôts habilités. Il importe de rappeler que le juge peut également, à tout moment, décider l'arrêt ou la suspension de la visite.

En outre, les renseignements et justifications recueillis doivent être **consignés dans un compte-rendu** annexé au procès-verbal, établi et signé par les agents des impôts, les personnes ayant fourni les renseignements et l'officier de police judiciaire nécessairement présent lors des opérations de visite (cf. *supra*). Le compte-rendu, systématiquement adressé au juge, fait état des consentements et, le cas échéant, du refus de signer.

De même, les agents des impôts peuvent procéder à des **vérifications d'identité et d'adresse** auprès de l'occupant des lieux ou de son représentant, **sous réserve de leur consentement.**

Cette procédure n'est pas inédite car elle est **analogue, tant dans son objet que dans ses modalités, à celles déjà prévues par le droit fiscal, le droit de la concurrence et surtout le droit du travail**, qui doivent traiter des situations procédant de la même volonté de rechercher des preuves de faits et données occultes :

- l'article L. 80 F du livre des procédures fiscales, relatif au **droit d'enquête en matière de fraude à la TVA**, dispose que les agents des impôts peuvent recueillir sur place ou sur convocation des renseignements et justifications, ces auditions donnant lieu à l'établissement de comptes-rendus d'audition ;

- l'article L. 8271-11 du code du travail, relatif à la **lutte contre le travail dissimulé**, prévoit que les agents de contrôle sont habilités à entendre, en quelque lieu que ce soit et **avec son consentement**, « toute personne

rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant afin de connaître la nature de ses activités, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant, y compris les avantages en nature ». Ces auditions **peuvent** (et non doivent, à la différence du présent dispositif) faire l'objet d'un procès-verbal signé des agents précités et des intéressés. Ces agents sont en outre habilités à demander aux employeurs, aux travailleurs indépendants, aux employés et à toute personne dont ils sont amenés à recueillir les déclarations, de justifier de leur identité et de leur adresse ;

- enfin l'article L. 450-3 du code de commerce, relatif aux **pouvoirs d'enquête de la nouvelle Autorité de la concurrence**¹, dispose de manière moins précise que les agents de ses services d'instruction « *peuvent accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel, demander la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels et en obtenir ou prendre copie par tous moyens et sur tous supports, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications* ».

C. L'OPPOSABILITÉ DES INFORMATIONS RECUEILLIES ET LES GARANTIES Y AFFÉRENTES

Le VI de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales dispose que l'administration fiscale « ne peut opposer au contribuable les informations recueillies **qu'après restitution des pièces et documents saisis ou de leur reproduction et mise en œuvre des procédures de contrôle** visées aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 47 » du livre des procédures fiscales, soit l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle et la vérification de comptabilité.

Cette disposition de portée générale est cependant susceptible de s'appliquer **dans les cas de silence ou d'abstention volontaires du contribuable**.

Pour remédier à cette imperfection, le 3° du I du présent article complète le VI de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales et prévoit **l'opposabilité au contribuable des informations recueillies par l'administration fiscale**, après un certain délai, lorsque la restitution des pièces et documents saisis ne peut avoir lieu du fait du fraudeur présumé.

Il s'agit bien de **trouver une parade à d'éventuelles manœuvres dilatoires du contribuable** (telles que la non-présentation à une convocation, l'absence d'accusé de réception à une lettre recommandée ou de réponse à une proposition de rendez-vous) qui empêcheraient l'administration de restituer les documents qu'elle a saisis, et donc de poursuivre la procédure en vue d'un éventuel redressement.

¹ Instaurée par l'ordonnance n°2008-1161 du 13 novembre 2008, prise en application de la loi de modernisation de l'économie.

Cette opposabilité est de droit et permet la poursuite de la procédure en l'absence de restitution :

- à l'expiration d'un délai de **30 jours suivant la notification d'une mise en demeure adressée au contribuable**, à laquelle est annexée un récapitulatif des diligences accomplies par les agents des impôts pour la restitution des pièces et documents saisis ;

- et après la mise en œuvre des procédures de contrôle mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, soit **l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle** au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques **et la vérification de comptabilité**, et dans certaines conditions précisées par un nouvel article L. 76 C du même livre.

Outre les conditions propres aux procédures de contrôle¹, les garanties afférentes à l'opposabilité sont décrites par le **II** du présent article qui insère un nouvel article L. 76 C dans le livre des procédures fiscales.

L'administration fiscale est ainsi tenue **d'informer le contribuable** « de la teneur et de l'origine des informations contenues dans les pièces et documents saisis ou de leur reproduction », qui n'ont pu être restitués au contribuable et sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition dans le cadre de la procédure de rectification contradictoire (prévue par l'article L. 57 du livre des procédures fiscales) ou de l'imposition d'office (prévue par l'article L. 76 du même livre). Avant la mise en recouvrement, **le contribuable peut à tout moment demander la restitution** des pièces et documents saisis.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **réactionnel** à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve ces dispositions. Le nouveau droit de renseignement et de contrôle d'identité permet de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale **sans diminuer les garanties du contribuable**, qui ont été améliorées par la loi de modernisation de l'économie pour être pleinement conformes à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹ *L'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle et la vérification de comptabilité ne peuvent être engagés sans que le contribuable en ait été informé par l'envoi ou la remise d'un avis de vérification. Cet avis doit préciser les années soumises à vérification et mentionner expressément, sous peine de nullité de la procédure, que le contribuable a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix.*

L'information et le consentement préalables des occupants des lieux visités, comme la consignation par écrit des informations recueillies ou de l'éventuel refus de ces personnes d'être auditionnés, sont conformes aux exigences du procès équitable et assurent la transparence de la procédure auprès du juge, garant du respect des droits du contribuable.

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

ARTICLE 30

Lutte contre la fraude via Internet

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre le champ d'application du droit de communication des agents de l'administration fiscale à l'égard des fournisseurs d'accès, des fournisseurs d'hébergement et des fournisseurs d'autres services sur le réseau Internet.

I. LE DROIT EXISTANT : DES MOYENS DE LUTTE INSUFFISANTS CONTRE LA FRAUDE SUR LE RÉSEAU INTERNET

Le développement général du réseau Internet et de l'activité économique au travers de ce réseau est un fait indéniable et peut constituer un gisement de croissance. Cependant, **ce nouveau vecteur pose des problèmes particuliers en termes d'encadrement des activités, notamment en matière de lutte contre la fraude fiscale.**

En théorie, **les vendeurs en ligne professionnels**, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales qui exercent cette activité à titre professionnel, **sont soumis aux mêmes obligations déclaratives** que s'ils commerçaient de façon plus « traditionnelle ». De plus, ces mêmes personnes **sont assujetties aux impôts et taxes qu'ils auraient acquittés en vendant leurs biens ou services dans un magasin**, c'est-à-dire la TVA, l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle et les cotisations sociales.

Cependant, une fraction de ces personnes, qu'il est évidemment difficile d'estimer, ne déclare jamais cette activité à l'administration, ce qui entraîne une soustraction de recettes fiscales. Or, **la lutte contre la fraude sur Internet est difficile** du fait :

- de la dématérialisation des transactions ;
- de la disparition des intermédiaires commerciaux « traditionnels » qui collectent la TVA pour le compte de l'administration fiscale ;
- de la difficulté d'identifier le vendeur, dont ni le nom (souvent « protégé » par un pseudonyme) ni le lieu d'établissement n'apparaissent sur les sites hébergeurs. En outre, l'identification et la localisation desdits sites hébergeurs est parfois elle-même compliquée.

Au total, selon un rapport de mars 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires¹, *« certaines études indiquent que près de 15.000 Français*

¹ *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle.*

vivraient des revenus des ventes de biens sur le site de vente aux enchères Ebay », lequel ne regroupe pas l'ensemble des vendeurs en ligne.

Le poids croissant du commerce en ligne ne permet pas à l'Etat de rester plus longtemps désarmé face à la fraude fiscale par ce vecteur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet d'insérer un nouvel article L. 96 G dans le livre des procédures fiscales, afin d'étendre le champ d'application du droit de communication des agents de l'administration fiscale à l'égard des fournisseurs d'accès, des fournisseurs d'hébergement et des fournisseurs d'autres services sur le réseau Internet.

A. LES PERSONNES AUXQUELLES S'APPLIQUERAIT LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Aux termes du présent article, le droit de communication s'appliquerait :

- aux opérateurs de communications électroniques. Ces acteurs, définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, sont les personnes (physiques ou morales) « *exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques* ». Il s'agit donc des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) avec lesquels contractent les particuliers ;

- aux prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Il s'agit des FAI précités, mais aussi des fournisseurs d'hébergement de sites, des moteurs de recherche, des gestionnaires de forum ou de blogs et des fournisseurs de téléphonie en ligne ;

- les opérateurs des services prévus au *d* du II de l'article 11 du règlement (CE) n° 1777/2005 du 17 octobre 2005 portant mesures d'exécution de la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Les services en question sont « *l'octroi, à titre onéreux, du droit de mettre en vente un bien ou un service sur un site Internet opérant comme marché en ligne, où les acheteurs potentiels font leurs offres par un procédé automatisé et où les parties sont averties de la réalisation d'une vente par un courrier électronique généré automatiquement par ordinateur* » et « *les offres forfaitaires de services Internet (ISP) dans lesquelles l'aspect télécommunications est auxiliaire et secondaire (c'est-à-dire forfaits allant au-delà du simple accès à l'Internet et comprenant d'autres éléments comme des pages à contenu donnant accès aux actualités, à des informations*

météorologiques ou touristiques, des espaces de jeu, des hébergements de site, des accès à des débats en ligne, etc.) ».

Le champ ainsi défini est donc particulièrement large et va bien au-delà des seuls sites de transactions, visés au dernier alinéa.

B. LES DONNÉES VISÉES PAR CE DROIT DE COMMUNICATION

La définition des données susceptibles d'être communiquées aux agents des impôts est également large et apparaît différenciée selon les catégories d'acteurs.

Ainsi les FAI seraient-ils tenus de transmettre sur demande « *les données conservées et traitées [par eux] dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et télécommunications électroniques* ». Aux termes dudit article et du décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 qui en précise l'application, il s'agit :

- des informations permettant d'identifier l'utilisateur ;
- des données relatives aux équipements et aux terminaux de communication utilisés ;
- des caractéristiques techniques ainsi que la date, l'horaire et la durée de chaque communication ;
- des données permettant d'identifier l'origine et la localisation de la communication.

Il est à noter que les opérateurs ne sont tenus de conserver ces données que durant une année, ce qui implique une action rapide des pouvoirs publics en cas de nécessité.

Ce sont ces données, « *conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et communications électroniques* » qui devront, en application du **premier alinéa du nouvel article L. 96 G** du livre des procédures fiscales, être communiquées à l'administration fiscale par les fournisseurs d'accès à Internet. Celle-ci sera ainsi en mesure d'identifier les personnes se livrant à des opérations de vente ou de prestations de service en ligne ainsi que leur localisation, à la condition toutefois d'agir très rapidement puisque ces données ne sont conservées qu'une seule année.

Les autres prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 précitée devraient, quant à eux, fournir les données qu'ils conservent et traitent « *dans les conditions prévues par cet article* ». Selon les dispositions du II dudit article, il s'agit donc des « *données de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création du contenu ou de l'un des contenus des services dont elles sont prestataires* », dans les conditions prévues par le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 précité. Ce sont ces données qui seront communiquées à l'administration fiscale afin

de lui permettre, notamment, d'identifier les propriétaires de sites de vente ou de prestations de services en ligne.

Les prestataires de services fournis par voie électronique visés au d du 2 de l'article 11 du règlement (CE) n° 1777/2005 du 17 octobre 2005 précité (c'est-à-dire, en particulier, **les sites d'enchères en ligne et assimilés**) devraient communiquer les données qu'ils traitent et conservent « *dans la limite de leurs obligations légales* » (à l'exception des données relatives aux acheteurs). Cette mention relativement floue vise les mêmes données que précédemment tout en prenant acte du fait que ces prestataires peuvent être situés dans des pays étrangers.

Les mêmes informations devraient également être transmises par les prestataires de services fournis par voie électronique visés au e du 2 du même article, c'est-à-dire aux opérateurs fournissant des « *offres forfaitaires de services Internet (ISP) dans lesquelles l'aspect télécommunications est auxiliaire et secondaire* », sous les réserves prévues au V de l'article L. 34-1 du code des postes et télécommunications électroniques, ce qui signifie que les données communiquées ne pourront pas porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées, sous quelque forme que ce soit.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances à cet article visant à **préciser que seules les données relatives à l'identification du vendeur, à la nature des biens vendus, à la date et au montant des ventes effectuées pourront être transmises par les prestataires de services sur Internet à l'administration fiscale.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES DISPOSITIONS BIENVENUES...

Votre rapporteur général approuve l'équilibre dégagé à l'Assemblée nationale, qui rejoint les préoccupations auxquelles ambitionnait de répondre la proposition de loi déposée par votre rapporteur général et notre collègue Yann Gaillard tendant à modifier la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000 portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques¹.

¹ Texte n° 210 (2007-2008), janvier 2008.

En effet, l'administration fiscale doit disposer de moyens réels d'identification des vendeurs professionnels sur Internet, la dissimulation d'activités que cet outil facilite pouvant conduire à une perte fiscale inacceptable d'un point de vue moral, du point de vue des finances publiques et du point de vue du respect de la concurrence libre et non faussée.

Toutefois, la définition initiale des données susceptibles d'être communiquées aux agents des impôts apparaissait suffisamment large et vague pour poser un problème en termes de libertés publiques. Cela pouvait entraîner des risques de contentieux et limiter, en pratique, l'application du dispositif envisagé.

De ce point de vue, l'amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a heureusement précisé le champ d'application de cet article.

B. ... QUI GAGNERAIENT À ÊTRE COMPLÉTÉES

Comme indiqué *supra*, **la détection des vendeurs professionnels est rendue difficile, notamment par l'utilisation de pseudonymes** permettant de dissimuler sa véritable identité. Il est d'ailleurs possible d'utiliser plusieurs pseudonymes, ce qui est de nature à compliquer encore le travail de l'administration fiscale.

Afin de faciliter l'identification des véritables professionnels de la vente en ligne, il conviendrait donc de compléter cet article :

- d'une part, **en définissant des seuils de nombre d'opérations de vente et de chiffre d'affaires annuels en deçà desquels les personnes ne peuvent être considérées comme étant des commerçants**. Bien entendu, cela ne signifierait pas que toute personne dépassant ces seuils devrait être considérée comme professionnel de la vente en ligne, les critères habituels (régularité des ventes, achat de marchandises en vue de leur revente, etc.) devant s'appliquer ;

- d'autre part, **instaurer pour les sites de « marchés en ligne » une obligation de déclaration des vendeurs dépassant ces seuils**, le cas échéant en effectuant le recoupement entre les différents pseudonymes que pourraient utiliser les intéressés.

Afin que ces dispositions soient opérationnelles, il conviendrait de définir des seuils relativement élevés. Un chiffre d'affaires de 5.000 euros par an et un nombre de transactions annuelles supérieur à 12, soit une par mois, paraîtraient opportuns.

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

ARTICLE 31

Modification de la procédure de contrôle de la taxe de l'aviation civile

Commentaire : le présent article propose des modifications à la procédure actuellement applicable pour le contrôle des déclarations en matière de taxe de l'aviation civile.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et figure aujourd'hui à **l'article 302 bis K du code général des impôts**.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien public** et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarquées par elles en France. Le tarif actuel de la TAC est le suivant :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse,
- 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations,
- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

B. LE RECOUVREMENT ET LE CONTRÔLE DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

Le recouvrement de la TAC est opéré par **déclarations mensuelles des compagnies aériennes**, qui joignent à cette déclaration le montant de la TAC dû aux comptes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Pour le contrôle de cette déclaration, l'article 302 bis K précité prévoit la **possibilité pour les services de la direction générale de l'aviation civile d'opérer des contrôles sur place des documents utiles. Ces contrôles sont précédés de l'envoi d'un avis de passage à l'entreprise.**

En cas d'insuffisances constatées, voire de sanctions, **l'entreprise dispose d'un délai de 30 jours pour présenter ses observations**. Après examen de ces observations, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires, assortis de

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts¹ et, le cas échéant, des majorations prévus à l'article 1729 du même code².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier la procédure de contrôle du recouvrement de la TAC.

A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE RÉGULARISATION SPONTANÉE

Le présent article substitue à l'avis de passage prévu par l'article 302 *bis* K précité un « **avis de vérification** », **suivi d'une procédure de régularisation spontanée**.

Ainsi, il est prévu qu'au cours de la vérification, « ***l'entreprise peut régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations souscrites dans les délais*** ». Dans ce cas, l'entreprise ne devra s'acquitter que d'un intérêt de retard égal à 70 % de celui prévu à l'article 1727 précité.

Par ailleurs, l'application de cette procédure de régularisation spontanée est soumise au respect de **trois conditions** :

- **l'entreprise doit en faire la demande** avant toute proposition de rectification ;

- la régularisation ne peut concerner que les **infractions commises de bonne foi** ;

- enfin, **l'entreprise devra**, dans un délai de trente jours suivant sa demande de rectification, **déposer une déclaration complémentaire** accompagnée du règlement de l'intégralité des suppléments de taxe et des intérêts de retard.

B. D'AUTRES AMÉNAGEMENTS MINEURS

Par ailleurs, le présent article propose deux aménagements mineurs :

- d'une part, il **proroge de trente jours**, sur demande de l'entreprise, **le délai dont l'entreprise dispose pour présenter ses observations** suite à la notification des insuffisances constatées et des sanctions y afférentes ;

¹ L'article 1727 du CGI prévoit pour l'ensemble des sommes dont le recouvrement incombe à la direction générale des finances publiques, le versement d'un intérêt de retard égal à 0,4 % de la somme par mois, en cas de non-acquittement dans le délai légal.

² L'article 1729 du CGI prévoit une majoration en cas d'inexactitudes ou d'omissions dans les déclarations fiscales. Cette majoration est de 40 % en cas de manquement délibéré et de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit.

- d'autre part, il prévoit **l'application de l'article 1729 A du code général des impôts lorsque l'entreprise doit s'acquitter à la fois des majorations pour défaut de production de la déclaration** (1 de l'article 1728 du même code) **et pour inexactitudes ou omissions** (article 1729 du même code). L'article 1729 A précité prévoit un dispositif, qui s'applique déjà de manière générale à l'ensemble des sanctions fiscales, pour régler les modalités d'application simultanée de plusieurs pénalités.

III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **la mise en place d'une procédure de régularisation spontanée, prévue par le présent article, vise à apporter aux compagnies aériennes les mêmes garanties que celles accordées aux contribuables lors des vérifications de comptabilité** opérées conformément à l'article L. 63 du livre des procédures fiscales. Cet article dispose qu'au cours d'une vérification de comptabilité, *« le contribuable peut régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances [...] moyennant le paiement d'un intérêt de retard égal à 70 % de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts »*.

Le présent article reprend strictement les dispositions de cet article du livre des procédures fiscales, qui **a pour but de favoriser la mise en œuvre de procédures plus souples et plus rapides**. Cette nouvelle procédure paraît d'autant plus souhaitable que la taxe de l'aviation civile ne présente pas la complexité des impôts et taxes contrôlés par l'administration fiscale lors des vérifications de comptabilité.

L'instauration d'une possibilité de prorogation de trente jours, sur demande de l'entreprise, du délai dont elle dispose pour présenter ses observations suite à la notification des insuffisances constatées et des sanctions y afférentes **résulte également d'une transposition d'un article du livre des procédures fiscales**. Ainsi, l'article L. 57 du livre des procédures fiscales dispose que *« l'administration adresse au contribuable une proposition de rectification qui doit être motivée de manière à lui permettre de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation. Sur demande du contribuable [...], ce délai est prorogé de trente jours »*.

La réécriture de l'article 302 *bis* K précité relative à la taxe de l'aviation civile a donc pour **but d'éviter qu'un dispositif plus restrictif que le nouveau délai de droit commun persiste pour les opérations de régularisation concernant la taxe de l'aviation civile**.

Enfin, **la référence à l'article 1729 A du code général des impôts apparaît nécessaire pour régler les cas où s'appliquent à la fois l'article 1728 concernant les pénalités pour défaut de déclaration et l'article 1729 relatif aux insuffisances de déclaration.** En effet, dans le droit actuel, aucun dispositif spécifique n'est prévu par l'article 302 *bis* K en cas de déclaration insuffisante produite hors délai. Il en résulte que les intérêts de retard ne portent que sur la fraction déclarée de l'imposition et non, comme cela devrait être le cas, sur la partie de l'imposition qui n'a pas été déclarée. Le présent article prévoit donc de **soumettre également aux intérêts de retard la fraction de l'imposition non déclarée.**

Ainsi, il apparaît que **l'ensemble de cette nouvelle procédure devrait améliorer la qualité des contrôles opérés sur les déclarations de la taxe de l'aviation civile,** et apporter des garanties supplémentaires aux compagnies aériennes, en transposant des mesures de droit commun applicables par ailleurs.

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

ARTICLE 31 bis (nouveau)

Procédure de remise et de remboursement de droits et taxes perçues par l'administration des douanes

Commentaire : le présent article tend à renforcer les droits des administrés en imposant à l'administration un délai de réponse de quatre mois aux contestations relatives aux droits et taxes perçus par l'administration des douanes et en organisant un délai de saisine du juge de deux mois en cas de contestation de la décision de l'administration.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ADMINISTRATION DES DOUANES PEUT ÊTRE AMENÉE À REMBOURSER DES DROITS ET TAXES DANS DEUX CAS

L'administration des douanes peut recevoir deux types de demandes de remise ou de remboursement de taxes ou de droits, selon le fondement juridique de ces derniers.

1. Les demandes de remise ou de remboursement de taxes ou droits nationaux (article 352 du code des douanes)

Sur le fondement de l'article 352 du code des douanes, **les administrés peuvent demander le remboursement de taxes ou droits nationaux lorsque ceux-ci sont prétendus contraires à une norme de droit supérieur, nationale ou communautaire**, dans un délai de trois ans.

2. Les demandes de remise ou de remboursement de droits à l'importation et à l'exportation (articles 236 à 239 du code des douanes communautaire)

Sur le fondement des articles 236 à 239 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire, **les administrés peuvent demander la remise ou le remboursement de droits à l'exportation ou à l'importation, dite « dette douanière », dans quatre cas :**

- lorsque le montant demandé ou perçu n'était pas légalement dû (article 236 du code des douanes communautaire) ;

- lorsque la déclaration des douanes a été invalidée (article 237 du code des douanes communautaire) ;

- lorsque les marchandises importées ont été refusées par l'importateur et ultérieurement réexportées (article 238 du code des douanes communautaire) ;

- dans toutes autres situations qui résultent de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé (article 239 du code des douanes communautaire).

B. LA PROCÉDURE DE CONTESTATION DES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES SOUFFRE DE CERTAINES INSUFFISANCES

1. L'absence de délai de réponse de l'administration à une demande de remboursement d'une taxe ou d'un droit national, ainsi que de délai de saisine du juge

L'article 352 du code des douanes prévoit un délai de trois ans, à compter de la date du paiement des droits et des taxes à l'administration des douanes, pour réclamer leur remboursement. La Cour de cassation, dans un arrêt du 22 mai 2002¹, a analysé cette demande comme étant une demande présentée à l'administration. La contestation peut être portée devant le tribunal d'instance, conformément à l'article 357 *bis* du code des douanes.

Toutefois **aucun délai n'est prévu en ce qui concerne :**

- d'une part, **la notification de la décision de l'administration faisant suite à la réclamation de l'administré ;**

- d'autre part, **la saisine du juge.** Dans ce dernier cas, c'est l'article 2262 du code civil, instaurant un délai de 30 ans à compter de la notification de l'acte contesté, qui s'applique.

2. L'absence de délai de saisine du juge en cas de contestation de la décision administrative faisant suite à une demande de remboursement de droits à l'exportation ou à l'importation

Si les articles 236 à 239 du règlement communautaire précité organisent une procédure de réclamation auprès de l'administration des douanes, l'article 245 de ce même règlement renvoie, en revanche, aux Etats membres l'organisation du recours juridictionnel contre les décisions administratives faisant suite à une demande de remboursement.

En vertu de l'article 6 du règlement communautaire précité et du décret n° 2001-908 du 3 octobre 2001, **le délai de notification** de la décision de l'administration au requérant, s'agissant des demandes de remboursement de droits à l'importation ou à l'exportation, **est fixé à quatre mois.**

¹ Cour de cassation, 22 mai 2002, pourvoi n° 99-16989.

Quant au recours juridictionnel, les décisions prises par l'administration des douanes peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, conformément à l'article 357 *bis* du code des douanes. Toutefois, comme dans le cas des contentieux relatifs aux taxes et droits nationaux, **aucun délai n'est prévu pour la saisine du juge compétent**. C'est dès lors l'article 2262 du code civil, instaurant un délai de 30 ans à compter de la notification de l'acte contesté, qui s'applique également.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, et des membres du groupe « Nouveau Centre », avec l'avis favorable du gouvernement, tend à pallier ces insuffisances procédurales.

A. LA MISE EN PLACE D'UN DÉLAI DE RÉPONSE DE L'ADMINISTRATION DE QUATRE MOIS AUX DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES TAXES ET DROITS NATIONAUX

Le I du présent article **aligne le délai de notification des décisions de l'administration au requérant, s'agissant des demandes de remboursement de taxes ou droits nationaux, sur celui prévu dans le cas de contestation des droits à l'importation ou à l'exportation**, soit un délai de **quatre mois** à compter de la réception de la demande de l'administré.

Il précise, en outre, que les demandes de remboursement de taxes et droits nationaux recouverts par l'administration des douanes doivent être adressées au directeur régional des douanes du lieu de paiement ou du lieu où se situent les marchandises.

B. L'INSTAURATION D'UN DÉLAI DE SAISINE DU JUGE DE DEUX MOIS EN CAS DE CONTESTATION DES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES

Le I du présent article fixe **le délai de saisine du juge compétent, en cas de contestation de la décision administrative faisant suite à une demande de remboursement de taxes ou droits de douane, à deux mois** à compter de la notification de la décision de l'administration ou, à défaut de réponse, à compter de l'expiration du délai de notification, soit quatre mois.

Le présent article aligne ainsi les dispositions applicables en matière de droits de douane – **qu'il s'agisse de droits nationaux ou de taxes à l'importation ou à l'exportation** – sur le dispositif en vigueur dans le livre des procédures fiscales.

Le **I** présent article exclut cependant les demandes de remboursements de taxes et droits à l'importation et à l'exportation, visées aux articles 236 à 239 du code des douanes communautaire, du délai de prescription de trois ans applicable en matière de droits et taxes nationales.

Le **II** du présent article modifie deux références au code des douanes rendues nécessaires par le **I** du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces mesures apparaissent comme renforçant :

- d'une part, **les droits des administrés** en imposant à l'administration un délai de réponse de quatre mois aux contestations relatives aux taxes et droits nationaux ;

- d'autre part, **la lisibilité et la sécurité juridique** en organisant un délai de saisine du juge de deux mois pour contester une décision administrative en ce qui concerne les réclamations portant sur les taxes et droits nationaux, ainsi que celles relatives aux droits à l'exportation et à l'importation.

Ces dispositions, qui clarifient et harmonisent les procédures de contestation des décisions de l'administration des douanes, devraient également permettre, par ailleurs, de **se conformer à l'article 245 du code des douanes communautaire qui renvoie le soin aux Etats membres d'adopter en droit interne les mesures organisant le droit de recours juridictionnel en la matière.**

Cependant, une expertise technique complémentaire sur les conséquences de cette mesure, à la fois pour l'administré et l'administration des douanes, est nécessaire.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 31 ter (nouveau)

Publicité des privilèges du Trésor et des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)

Commentaire : le présent article tend à assouplir la procédure d'inscription et de publicité des privilèges du Trésor et des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PROCÉDURE DE PUBLICITÉ DES PRIVILÈGES DU TRÉSOR ET DES URSSAF

1. La publicité du privilège du Trésor en matière fiscale

En vertu de l'article L. 1929 du code général des impôts, **l'Etat dispose**, s'agissant du recouvrement de tous les impôts, droits, taxes et pénalités visés par le code général des impôts, **d'un privilège sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables par rapport aux autres créanciers de celui-ci.**

Depuis la loi n°66-1007 du 28 décembre 1966 relative à la publicité du privilège du Trésor en matière fiscale, **les sommes dues**, qui sont garanties par le privilège du Trésor, **doivent être publiées** dans les conditions prévues à l'article 1929 *quater* du code général des impôts.

Sont visées par cet article les sommes restant dues, à titre privilégié, par des commerçants et personnes morales de droit privé, même non commerçantes, au titre de :

- l'impôt sur le revenu ;
- l'impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales ;
- la taxe sur les salaires ;
- la taxe professionnelle et taxes annexes ;
- les taxes sur le chiffre d'affaires et taxes annexes ;
- les contributions indirectes.

L'inscription des sommes dues, à titre privilégié, ne peut être requise qu'à partir de la date à laquelle :

- le redevable a encouru une majoration pour défaut de paiement pour les impôts directs recouverts par les comptables du Trésor ;

- un titre exécutoire a été émis pour les taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées, les contributions indirectes, ainsi que les impôts directs et taxes assimilées recouvrées par les comptables des impôts.

La publicité est obligatoire lorsque les sommes dues, au titre d'un semestre civil, par un redevable dépassent un seuil fixé par décret en fonction du chiffre d'affaires ou du montant des recettes du redevable, soit en vertu de l'article 416 *bis* de l'annexe 3 du code général des impôts :

- 6.000 euros pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou le montant des recettes n'excède pas 763.000 euros hors taxes ;

- 10.000 euros pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou le montant des recettes est supérieur à 763.000 euros hors taxes.

Les inscriptions des sommes dues à titre privilégié se prescrivent par quatre ans, sauf renouvellement. Le comptable compétent demande, dans un délai d'un mois, la radiation totale de l'inscription devenue sans objet, dès lors que le débiteur s'est acquitté de sa dette.

2. La publicité du privilège du Trésor en matière de droits de douane

Une procédure quasi identique est prévue aux articles 379 et 379 *bis* du code des douanes, **s'agissant de l'administration des douanes.**

Sont visées par ces articles les sommes dues, à titre privilégié, par des commerçants et personnes morales de droit privé, même non commerçantes, au titre des droits, confiscations, amendes et restitutions mentionnés à l'article 379 du code des douanes.

L'inscription ne peut être requise qu'à partir de la date à laquelle un titre exécutoire a été émis.

La publicité est obligatoire lorsque les sommes dues, au titre d'un semestre civil, par un redevable demeurent impayées. Aucun seuil n'est, dans ce cas, prévu.

Les inscriptions des sommes dues à titre privilégié se prescrivent par quatre ans, sauf renouvellement. Le comptable compétent demande, dans un délai d'un mois, la radiation totale de l'inscription devenue sans objet, dès lors que le débiteur s'est acquitté de sa dette.

3. L'inscription du privilège des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) en matière sociale

Le paiement des cotisations, des majorations et pénalités de retard visées par le code de la sécurité sociale est également garanti, en vertu de l'article L. 243-4 du code de la sécurité sociale, par un privilège des URSSAF sur les biens meubles du débiteur.

Les sommes dues, à titre privilégié, par un commerçant, un artisan ou une personne morale de droit privé même non commerçante, doivent être inscrites à un registre public tenu au greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance, dès lors qu'elles dépassent un montant fixé par décret, soit en vertu de l'article D. 243-3 du code de la sécurité sociale :

- 20 % du plafond annuel de la sécurité sociale pour les créances dues, à titre personnel, par les travailleurs indépendants – soit 6.655,2 euros au 1^{er} janvier 2008¹ ;

- 33 % du plafond annuel de la sécurité sociale pour les créances dues par les employeurs occupant moins de cinquante salariés – 10.981,08 euros au 1^{er} janvier 2008 ;

- 50 % du plafond annuel de la sécurité sociale pour les autres créances, soit 16.638 euros au 1^{er} janvier 2008.

L'inscription des sommes dues à titre privilégié doit intervenir dans **un délai de six mois** suivant la date limite de paiement ou, le cas échéant, la date de notification de l'avertissement ou de la mise en demeure.

L'inscription des sommes dues, à titre privilégié, se prescrit par deux ans et six mois et ne peut être renouvelée. Le comptable compétent demande, dans un délai d'un mois, la radiation de l'inscription devenue sans objet, dès lors que le débiteur s'est acquitté de sa dette. Une inscription peut faire l'objet à tout moment d'une radiation partielle ou totale à la diligence des organismes de sécurité sociale ou du redevable sur présentation au greffier d'un certificat délivré par l'organisme créancier.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA PROCÉDURE DE PUBLICITÉ DES PRIVILÈGES DU TRÉSOR ET DES URSSAF

Cette procédure entraîne **deux conséquences** essentielles, la première pour l'Etat, la seconde, pour les entreprises :

- s'agissant de l'Etat, il est à noter qu'en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, **le privilège ne peut être exercé lorsque la publicité ou**

¹ Le plafond annuel de la sécurité sociale est fixé à 33.276 euros pour l'année 2008 (Arrêté du 30 octobre 2007 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2008).

l'inscription des privilèges du Trésor n'a pas été régulièrement requise à l'encontre du contribuable ;

- pour les entreprises, cette procédure est dissuasive, dans la mesure où elle permet aux tiers, en particulier ceux qui sont en relation d'affaires avec les personnes susceptibles d'être déclarées en état de cessation de paiement, d'être informés du non-paiement par ces dernières de leurs dettes fiscales et sociales privilégiées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, tend à assouplir les conditions d'inscription et de publicité des privilèges du Trésor et des URSSAF.

A. UN ALLONGEMENT DU DÉLAI À L'ISSUE DUQUEL LA PUBLICITÉ DES PRIVILÈGES DU TRÉSOR ET DES URSSAF EST OBLIGATOIRE

Le présent article étend, dans les trois cas mentionnés précédemment – c'est-à-dire en matière fiscale, sociale et de droits de douane –, **à 9 mois le délai à l'issue duquel la publicité ou l'inscription des privilèges du Trésor et des URSSAF est obligatoire,** contre actuellement un semestre civil en matière fiscale et de droits de douanes, et six mois en matière sociale.

S'agissant des droits de douanes, le présent article tend désormais à prévoir que la publicité des privilèges du Trésor n'est obligatoire que lorsque les sommes dues, à titre privilégié, dépassent un seuil fixé par décret, comme actuellement en matière fiscale.

B. L'INSTAURATION D'UNE EXCEPTION À L'OBLIGATION DE PUBLICITÉ DES PRIVILÈGES DU TRÉSOR ET DES URSSAF

Le présent article introduit, dans les trois cas mentionnés précédemment – c'est-à-dire en matière fiscale, sociale et de droits de douane –, une exception à l'obligation de publicité du privilège du Trésor et des URSSAF, **lorsque le débiteur respecte un plan d'apurement échelonné de sa dette.**

Pendant, **dès lors que ce plan d'apurement serait dénoncé,** par exemple en cas de non respect de l'échéancier ou d'une obligation fiscale courante (notamment les déclarations de paiement), **le comptable public devra procéder à la publication ou à l'inscription des sommes dues, à titre privilégié, dans un délai de deux mois.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette mesure qui, en assouplissant les conditions de publicité des privilèges du Trésor, trouve un équilibre entre, d'une part, les intérêts des entreprises qui traversent actuellement un contexte économique et financier difficile, et, d'autre part, le respect des prérogatives spécifiques de l'Etat qui doit assurer le recouvrement des créances dues par les redevables.

En effet, la publicité des privilèges du Trésor, en révélant aux tiers leurs difficultés financières des entreprises, peut être pénalisante pour celles-ci. Or, comme l'a indiqué M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, lors de l'examen à l'Assemblée nationale, du projet de loi de finances rectificative pour 2008, *« sachant qu'en période de crise les entreprises peuvent subir plus de tension qu'en temps normal, il faut desserrer cette tension et ne pas accélérer les difficultés [de celles-ci] par une publicité malencontreuse venant de l'Etat »*. L'allongement du délai à l'issue duquel les privilèges du Trésor doivent être publiés permet aux entreprises de disposer d'un délai plus long pour rétablir leur trésorerie.

Cette mesure s'inscrit ainsi dans le cadre du « plan de relance » présenté par le Président de la République, à Douai, le 4 décembre 2008¹.

S'agissant des prérogatives de l'Etat, il est à noter que **la dérogation législative expresse au principe de l'inscription** et de la publicité des privilèges du Trésor, lorsque l'entreprise respecte un plan d'apurement, **ne remet pas en cause le privilège de l'Etat par rapport aux autres créanciers en cas de redressement ou de liquidation judiciaire de l'entreprise.**

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

¹ Discours du Président de la République sur le « plan de relance de l'économie française », 4 décembre 2008, Douai.

ARTICLE 31 quater (nouveau)

Comptables de l'Etat à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, prévoit que les comptables des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy pourront être chargés des fonctions de comptable de l'Etat dans ces collectivités.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1^{er} de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer¹ a notamment prévu l'introduction des articles L. 6265-1 et L. 6365-1 du code général des collectivités territoriales qui disposent respectivement, **pour les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin**, que « *le comptable de la collectivité [...] est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal* » et qu'il « *ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat* ».

Cette disposition résultait de la transposition de l'article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « *le comptable de la commune, du département et de la région est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal* » et que « *le comptable de la région et du département ne peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat* ».

La justification de cette disposition, issue de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions², était de disjoindre les fonctions de comptable de l'Etat, qui perçoivent l'ensemble des impôts d'Etat, de celles de comptable des départements et des régions, bien que l'ensemble de ces comptables soient rattachés au ministère chargé des finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte d'un **amendement proposé par le gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances**, a pour objectif de **permettre aux comptables des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy d'exercer la charge de comptable de l'Etat**.

¹ Loi n° 2007-224.

² Loi n° 82-213.

Son dispositif vise à supprimer le mot « *ne* » dans les deux articles précités du code général des collectivités territoriales, qui disposeront ainsi que « *le comptable de la collectivité [...] peut être chargé des fonctions de comptable de l'Etat* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances reconnaît les **spécificités démographiques et géographiques des collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy** et souscrit aux propos de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, selon lesquels les dispositions applicables, de manière générale, aux collectivités territoriales « *ne sont pas adaptées à la situation de ces deux petites îles, distantes de près de 200 kilomètres de la Guadeloupe, où il n'est pas raisonnable de créer un poste spécifique de comptable de l'Etat* ».

De plus, il semble que la **nécessité d'un service de proximité** auprès des usagers impose de ne pas faire du comptable de l'Etat de la Guadeloupe celui des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Enfin, elle relève que les comptables du Trésor des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont **nommés par le ministre chargé du budget après information préalable du président du conseil territorial** et présentent ainsi les garanties nécessaires pour être chargés des fonctions de comptable de l'Etat.

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