

N° 306

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 2009

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 2009,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

(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 Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1494, 1511 et T.A. 246

Sénat : 297 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LA PLUS GRAVE RÉCESSION DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE | 13 |
| A. UNE CRISE À LA FOIS RÉELLE ET FINANCIÈRE | 13 |
| 1. <i>Un recul de la croissance dû en partie au ralentissement économique américain</i> | 13 |
| 2. <i>Une aggravation qui tient à la crise financière et à la crise de confiance qu'elle a suscitée</i> | 13 |
| B. UNE CROISSANCE DE 0,7 % EN 2008 | 14 |
| 1. <i>Une prévision de croissance pour 2008 sans cesse révisée à la baisse</i> | 14 |
| 2. <i>Au quatrième trimestre 2008, la chute du PIB la plus forte depuis 1974</i> | 15 |
| C. UNE CROISSANCE DE L'ORDRE DE - 3 % EN 2009 ? | 16 |
| 1. <i>Le « creux » de la crise semble proche</i> | 16 |
| a) En 2009, une croissance de l'ordre de - 1,5 % selon le gouvernement et - 2 % selon le consensus | 16 |
| b) Lors des précédentes récessions la croissance n'a jamais été durablement négative..... | 18 |
| c) La prise en compte des dernières estimations de l'Insee semble impliquer une croissance de l'ordre de - 3 % en 2009 | 21 |
| 2. <i>Un taux de chômage qui pourrait être proche de 10 % fin 2009 et 10,5 % fin 2010</i> | 23 |
| a) Une augmentation du taux de chômage de 0,6 point au dernier trimestre de 2008..... | 23 |
| b) Une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en janvier qui correspond à un rythme d'augmentation annuel de l'ordre de 4 points | 24 |
| c) Une augmentation du taux de chômage de 2 points en 2009, qui le porterait à 10 % en fin d'année, et 10,5 % fin 2010 ? | 25 |
| D. LE CONTEXTE INTERNATIONAL | 27 |
| 1. <i>La restructuration du système financier mondial, préalable au retour de la croissance</i> | 27 |
| a) Le précédent de la crise japonaise des années 1990 | 27 |
| b) La lenteur actuelle des Etats à restructurer leur système bancaire | 29 |
| 2. <i>Les aléas majeurs à court terme sont financiers</i> | 30 |
| a) Les prévisions économiques reposent sur des hypothèses de « retour à la normale » | 31 |
| b) Une crise profonde, mondiale et globale..... | 32 |
| c) Des aléas considérables de nature financière..... | 32 |
| (1) L'exposition des banques d'Europe occidentale vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale | 32 |
| (2) Les incertitudes sur le marché obligataire et le marché des changes | 33 |
| (3) Un risque de déflation qui demeure lointain, sauf pour le Japon | 35 |
| (a) <i>Définition de la déflation</i> | 35 |
| (b) <i>Une éventualité peu probable à ce stade, sauf pour le Japon</i> | 35 |
| II. LA POLITIQUE DE RELANCE : UNE RIPOSTE GRADUÉE ADAPTÉE À LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE | 36 |
| A. DISTINGUER DEUX TYPES DE MESURES | 36 |
| 1. <i>Les mesures en faveur du crédit et de la trésorerie : un « filet de sécurité » indispensable pour éviter l'asphyxie de l'économie réelle</i> | 36 |
| 2. <i>Les mesures de relance : un « multiplicateur keynésien » qui pourrait être plus faible qu'habituellement</i> | 37 |

| | |
|---|----|
| B. SYNTHÈSE DES MESURES DÉJÀ INTERVENUES OU PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE..... | 37 |
| 1. <i>Les mesures hors garanties</i> | 41 |
| a) 3,5 points de PIB de mesures en faveur du crédit (68 milliards d'euros)..... | 41 |
| b) 0,9 point de PIB de mesures de « relance keynésienne » (17 milliards d'euros)..... | 41 |
| c) Un impact des mesures de « relance keynésienne » sur le PIB qui pourrait être de l'ordre de 0,6 point en 2009..... | 41 |
| 2. <i>5 points de PIB de garanties au secteur bancaire (100 milliards d'euros)</i> | 42 |
| C. LE « CALIBRAGE » DU PLAN DE RELANCE PARAÎT ADAPTÉ..... | 43 |
| 1. <i>Contrairement à une idée reçue, en 2009, l'effort de relance français est analogue aux efforts de relance européen et américain</i> | 43 |
| a) Selon les estimations du FMI, l'impulsion budgétaire liée aux plans de relance est en 2009 de l'ordre d'1 point de PIB en France, dans l'Union européenne et aux Etats-Unis..... | 43 |
| b) Même en excluant les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises, le plan français est en 2009 d'un montant analogue à celui des autres plans européens..... | 45 |
| c) Le montant apparemment très élevé du plan de relance américain vient du fait que les chiffres mis en avant prennent en compte les années 2010 à 2015..... | 47 |
| 2. <i>Faut-il aller plus loin en 2009 ?</i> | 48 |
| a) L'amplification de l'effort de relance en 2009 présenterait d'importants inconvénients..... | 48 |
| (1) Le déficit public est déjà important..... | 48 |
| (2) Le supplément de déficit risquerait de ne pas être résorbé avant longtemps..... | 48 |
| b) La nécessité de veiller à ce que ne s'enclenche pas un cercle vicieux entre dégradation de la situation économique et fragilisation du secteur bancaire | 50 |
| 3. <i>Vers des mesures supplémentaires en 2010</i> | 51 |
| III. UN DÉFICIT PUBLIC « HISTORIQUE » | 53 |
| A. LA DÉGRADATION ACCÉLÉRÉE DES COMPTES PUBLICS À COURT TERME..... | 53 |
| 1. <i>Un déficit public de 3,4 points de PIB en 2008 selon le gouvernement</i> | 53 |
| 2. <i>Un déficit public supérieur à 6 points de PIB en 2009 ?</i> | 53 |
| a) Un déficit public de 5,6 points de PIB en 2009, selon le gouvernement et le consensus | 53 |
| b) Un déficit qui pourrait dépasser les 6 points de PIB en 2009 | 54 |
| B. DES FINANCES PUBLIQUES DIFFICILEMENT SOUTENABLES À MOYEN TERME..... | 55 |
| 1. <i>Un déficit public de l'ordre de 6 points de PIB en 2012 (contre 2,9 points de PIB selon le gouvernement) ?</i> | 57 |
| 2. <i>Une dette publique de l'ordre de 90 points de PIB en 2012 (contre 78,1 points de PIB selon le gouvernement) ?</i> | 58 |
| IV. LES MESURES PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE | 59 |
| A. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'ÉTAT | 59 |
| 1. <i>Des recettes fiscales en diminution de 7,4 milliards d'euros</i> | 59 |
| a) Une révision à la baisse de 14,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale | 59 |
| b) Des prévisions vraisemblables mais purement indicatives à ce stade | 60 |
| 2. <i>Des recettes non fiscales inférieures d'1,1 milliard d'euros aux prévisions</i> | 61 |
| B. LES MESURES DE RELANCE ET LEUR IMPACT SUR LA NORME DE DÉPENSE DE L'ÉTAT | 62 |
| 1. <i>Aperçu général</i> | 62 |
| a) Un effort massif en faveur du secteur automobile | 62 |

| | |
|--|----|
| b) La mise en œuvre des crédits dédiés à la relance | 64 |
| 2. Les conséquences du projet de loi sur la progression de la norme de dépense | 66 |
| a) Une progression « zéro volume » respectée ? | 66 |
| b) L'intégration des dépenses de relance fait progresser la norme de dépense de 5,5 % | 67 |
| C. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ETAT EN HAUSSE DE PRÈS DE 9 % | 68 |
| 1. Une charge de la dette stable en dépit d'un besoin de financement en hausse | 68 |
| a) Le besoin de financement de l'Etat s'accroît de 17,3 milliards d'euros | 68 |
| b) Une charge de la dette qui demeure anticipée à 43 milliards d'euros | 69 |
| 2. Des conditions de financement à ce jour satisfaisantes | 70 |

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

| | |
|---|----|
| • <i>ARTICLE PREMIER</i> Crédit d'impôt en faveur des contribuables dont le revenu imposable est inférieur à 12.475 euros par part | 73 |
| • <i>ARTICLE 2</i> Ratification du décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Etat | 84 |
| • <i>ARTICLE 2 bis (nouveau)</i> Report de la date limite de conclusion des conventions nécessaires au versement anticipé du FCTVA | 91 |

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

| | |
|---|----|
| • <i>ARTICLE 3</i> Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois | 93 |
|---|----|

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 - CRÉDITS

CRÉDITS DES MISSIONS

| | |
|---|-----|
| • <i>ARTICLE 4</i> Budget général : ouverture de crédits supplémentaires | 94 |
| • <i>ARTICLE 5</i> Budget général : annulation de crédits | 102 |
| • <i>ARTICLE 5 bis (nouveau)</i> Budget général : ouvertures de crédits supplémentaires | 105 |
| • <i>ARTICLE 5 ter (nouveau)</i> Budget général : redéploiements de crédits | 107 |
| • <i>ARTICLE 6</i> Budget annexes : annulation de crédits | 108 |
| • <i>ARTICLE 7</i> Comptes spéciaux : ouverture de crédits supplémentaires | 109 |

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

| | |
|---|-----|
| • <i>ARTICLE 8 A (nouveau)</i> Fonds de concours entre un syndicat d'électricité et ses communes membres | 117 |
| • <i>ARTICLE 8 B (nouveau)</i> Alignement des conditions applicables à la réduction d'impôt pour investissements, dans les anciens secteurs de la location meublée professionnelle, sur les conditions de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif (dispositif « Scellier ») | 120 |
| • <i>ARTICLE 8 C (nouveau)</i> Conditions d'application de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif | 123 |
| • <i>ARTICLE 8 D (nouveau)</i> Aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME | 127 |
| • <i>ARTICLE 8</i> Garantie accordée par l'Etat à des prêts aux opérateurs de la filière bois | 133 |
| • <i>ARTICLE 9 (nouveau)</i> Prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré | 139 |
| • <i>ARTICLE 10 (nouveau)</i> Extension du bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur aux bénéficiaires de l'ACCRE (aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise) | 144 |
| • <i>ARTICLE 11 (nouveau)</i> Renforcement des conventions entre l'Etat et les banques bénéficiant de la garantie financière de l'Etat | 148 |
| • <i>ARTICLE 12 (nouveau)</i> Simplification du régime de mobilisation de certaines garanties constituées au profit de la SFEF | 153 |
| • <i>ARTICLE 13 (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur les conventions fiscales et d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales conclues lors des douze derniers mois | 157 |
| AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE MERCREDI 4 MARS 2009 | 159 |
| AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE - MARDI 24 MARS 2009 | 167 |
| EXAMEN EN COMMISSION - MERCREDI 25 MARS 2009 | 175 |
| TABLEAU COMPARATIF | 181 |

EXPOSÉ GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances rectificative est le quatrième dont votre commission des finances a eu à connaître en à peine plus de quatre mois et, déjà, le deuxième de cette année 2009. Si l'on y ajoute le budget 2009 et la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, cela fait le sixième texte à caractère budgétaire qu'elle est conduite à analyser à quelques mois d'intervalle. Une telle accumulation n'est que la traduction d'une situation économique mondiale d'une gravité sans précédent depuis la crise pétrolière de 1973, voire depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

Malgré des réactions énergiques et globalement coordonnées des gouvernements et banques centrales, le monde s'enfonce à toute vitesse dans la crise. A chaque étape, il nous faut réviser les hypothèses économiques et donc les perspectives budgétaires dans un sens plus défavorable.

- **Une spirale dépressive qui n'interdit pas d'espérer un renversement de tendance**

Comme ceux qui l'ont précédé, le présent projet de loi de finances rectificative nous amène à dresser des perspectives encore plus sombres sur la conjoncture et à anticiper une détérioration supplémentaire de la situation en termes de croissance et d'emploi.

On ne peut que s'inquiéter des derniers chiffres de croissance avancés par le consensus des économistes, soit un recul du PIB de - 2 % pour 2009. Le gouvernement, de son côté, anticipe toujours une « croissance négative » de - 1,5 %. Il est dans son rôle en **ne voulant pas ajouter du pessimisme au pessimisme**. Votre commission des finances est dans le sien en évoquant la possibilité d'un recul de l'activité de l'ordre de 3 % en 2009 avec toutes les conséquences que cela comporte sur l'emploi : les derniers chiffres connus pour février font apparaître une augmentation inquiétante de 80.000 unités du nombre des demandeurs d'emplois dont le total atteint 2,4 millions.

Pour autant, ces **anticipations négatives** ne doivent pas être prises pour des fatalités. Elles reposent essentiellement sur une **projection qui n'intègre que de façon prudente la possibilité d'un renversement de tendance**. Ici où là, on peut déceler des signaux positifs, notamment aux Etats-Unis, qui pourraient traduire un assainissement et annoncer que l'on a atteint un « **point bas** » de la crise. Sitôt la confiance rétablie, l'inversion des anticipations pourrait cependant intervenir rapidement.

Certes, l'on ne voit pas encore poindre les facteurs qui vont permettre à l'économie mondiale de rebondir dans les prochains mois. La gravité de la crise actuelle tient à ce qu'elle est générale. **Mondialisation oblige, elle affecte tous les pays ; pour cause de financiarisation, elle concerne désormais, directement ou indirectement, toutes les entreprises qui ont compté sur les marchés pour assurer leur développement.** Aujourd'hui, elle touche aussi bien les secteurs financiers que l'économie réelle et c'est **l'interaction des crises financière et réelle** qui a plongé l'économie mondiale dans une spirale dépressive sans précédent depuis 1929.

- **Une action simultanée sur les sphères réelle et financière de l'économie française**

La France, comme la plupart des pays industrialisés, a pris la dimension de la crise et a compris qu'il fallait **intervenir à la fois et en même temps sur les sphères réelle et monétaire de l'économie.** La crise actuelle marque ainsi le retour de l'Etat après des années de dérégulation.

Pour ce qui le concerne, notre pays n'a cessé d'agir sur les deux plans. Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2008 a eu pour objet d'associer solennellement la représentation nationale au sauvetage du système bancaire et, partant, à la consolidation d'un système financier international menacé de désintégration. On ne le répétera jamais assez : aider les banques, ce n'était pas venir au secours de ces entreprises elles-mêmes et de leurs actionnaires mais sauvegarder en quelque sorte le poumon de l'économie. Au surplus, les apports de l'Etat sont rémunérés à des niveaux qui auraient été proches de ceux du marché si celui-ci avait fonctionné dans des conditions normales.

Dans un second temps, la deuxième loi de finances rectificative pour 2008 est venue instituer une série de dispositifs spécifiques destinés à **améliorer la trésorerie des entreprises.** Parallèlement était mis en place un système de « médiation » du crédit destiné à éviter que la perte de confiance dans la solidité et la solvabilité des banques et des entreprises ne vienne accentuer une contraction du crédit -que résume bien l'expression anglaise de « credit crunch »- qui menaçait d'asphyxier l'économie française.

Au début de l'année 2009, est intervenu un premier collectif budgétaire dont l'objet a été de mettre en place un **dispositif de relance par l'investissement** que le présent projet de loi de finances rectificative vient retoucher en prévoyant des mesures complémentaires destinées, d'une part, à soutenir la demande et d'autre part, à venir en aide au secteur automobile.

- **Un projet de loi qui vient opportunément compléter le plan de relance et anticiper des mutations structurelles**

Il s'agit d'abord de tirer les conséquences des différentes annonces gouvernementales concernant des mesures d'aide à des catégories de populations fragilisées par la crise. Celles-ci tendent à **améliorer le pouvoir**

d'achat de certaines catégories de population de condition moyenne, dont les revenus restaient trop élevés pour qu'elles bénéficient pleinement de divers mécanismes sociaux qui jouent aujourd'hui le rôle d'amortisseurs de la crise. Tel est le sens qu'il faut donner à la mesure fiscale phare du présent projet de loi de finances rectificative prévu à l'article 1^{er} tendant à effacer temporairement les deux derniers tiers de l'impôt sur le revenu pour les foyers fiscaux imposés à la première tranche et au tout début de la deuxième.

Mais il s'agit aussi d'instaurer un régime d'aide structurant pour le secteur automobile dont la place dans l'économie française est éminemment stratégique.

A cet égard, **la crise actuelle joue bien son rôle de révélateur de certaines mutations structurelles**. Les économies développées doivent en effet faire face à une double mutation « industrielle » : celle du secteur financier, dont l'hypertrophie a débouché sur des créations de valeur factices, et celle de certaines industries, à commencer par celle de l'automobile, dont le développement n'avait pas suffisamment intégré certaines évolutions à long terme pourtant prévisibles.

Tous ces ajustements, qui se font aujourd'hui dans la douleur et dans une simultanéité aux conséquences désastreuses sur la conjoncture, auraient pu être anticipés. Il nous faut maintenant rattraper le temps perdu ; c'est ce que fait le présent projet de loi de finances pour le secteur automobile.

Celui-ci ne fait donc que tirer les conséquences de la crise sur les comptes de l'Etat. Dans les semaines qui avaient précédé son dépôt, une série de mesures engageant les finances publiques avaient été annoncées : certaines, comme le « pacte automobile » ou les décisions consécutives au sommet social du 18 février, sont directement liées à la crise mondiale ; d'autres tendent à faire face à des événements exceptionnels, tels que la tempête du 24 janvier. S'y ajoutent d'autres mesures plus diverses, en faveur notamment de la politique agricole et du secteur de la presse, ainsi que, après la première lecture à l'Assemblée nationale, les mesures prises pour apaiser les conflits sociaux outre-mer.

- **Une mise en perspective indispensable**

Dans ce contexte, votre commission des finances s'est surtout attachée à mettre en perspective les mesures de relance dans l'espace et dans le temps : elle a procédé à des comparaisons internationales et cherché à anticiper les conséquences du plan actuel sur la situation de nos finances publiques à moyen terme.

Plus précisément, elle s'est posé **deux questions** :

- **le plan de relance et les mesures connexes sont-ils adaptés à la situation ?**

- **comment se présente la soutenabilité de nos finances publiques dans un contexte caractérisé par l'explosion des dettes souveraines ?**

« Trop ou pas assez », la question est ouvertement posée. La conviction de votre commission des finances est que **la réponse du gouvernement à la crise paraît adaptée**. Cette **stratégie de riposte graduée** est en phase avec une situation mouvante qui, pour l'instant, fait apparaître une détérioration rapide de la conjoncture mais dont le « creux » est sans doute proche d'être atteint.

L'examen attentif et raisonné des chiffres fait apparaître que **les mesures de relance sont du même ordre de grandeur en France que dans les autres pays et notamment aux Etats-Unis**.

La France n'est pas ce « passager clandestin » de la relance mondiale que certains dénoncent, mais au contraire un pays qui, à ce stade, a engagé un effort massif compte tenu de l'état, il est vrai déjà dégradé depuis des décennies, de ses finances publiques.

Cette mise en perspective est aussi l'occasion de rappeler certains enseignements issus de la théorie économique même si les conclusions que l'on peut en tirer ne vont pas toujours dans le même sens.

D'une part, il convient de souligner que, ce qui est important au regard du multiplicateur keynésien, c'est la variation de la dépense publique et donc **l'impulsion budgétaire** différentielle : ainsi les 2 points de PIB indiqués dans le cas des Etats-Unis comprennent, pour 1,1 point de PIB, des mesures de relance déjà en vigueur en 2008. **L'impulsion budgétaire des Etats-Unis en 2009 est donc de seulement 0,9 point de PIB**, ce qui est exactement égal aux mesures des **principaux Etats de l'Union européenne**, et à peine supérieur aux mesures mises en œuvre par la **France**. Celle-ci est en effet créditée d'une impulsion budgétaire de **0,7 point de PIB**, selon le FMI, qui fait l'hypothèse que les investissements du plan de relance seront réalisés avec retard et répartis de façon égale entre 2008 et 2009. **De ce point de vue, il est probable que des mesures de soutien à l'activité soient encore nécessaires en 2010**.

D'autre part, il s'agit aussi de rappeler **l'impact négatif que peuvent avoir les déficits publics sur les anticipations des agents**. Il y a un risque non négligeable de voir les effets positifs associés à un déficit sur l'activité finalement neutralisés par un repli de la demande privée - les ménages, anticipant des hausses d'impôt, pourraient renforcer leur épargne- ou une hausse des taux d'intérêt par suite d'une crainte d'une résurgence de l'inflation.

Au moment où le déficit budgétaire franchit allègrement le seuil des 100 milliards d'euros – 104,05 milliards d'euros – et où les déficits publics vont sans doute approcher la barre des 7 % du PIB compte tenu des déséquilibres sociaux attendus, il a paru indispensable de **rappeler les contraintes** pesant sur les Français **du fait de la dette publique**.

A cet égard, les projections contenues dans le présent rapport qui peuvent paraître quelque peu alarmistes en ce qui concerne les déficits publics à horizon 2012, ont surtout le mérite de nous rappeler que **les déficits que nous creusons aujourd'hui** au nom de l'urgence **ne se résorberont que lentement**, même dans les hypothèses les plus optimistes en matière de croissance.

Dans la conjoncture actuelle, en voie de dégradation très rapide, il convient de ne pas céder à une nouvelle forme de tyrannie de l'urgence en se lançant dans des opérations d'une efficacité limitée au regard des hypothèques qu'elles font peser sur nos finances publiques et donc sur notre croissance future. Les mesures annoncées doivent continuer de présenter un **caractère réversible** et s'inscrire dans une **perspective** à moyen et long termes **de maîtrise de la dépense publique**.

La notion de norme de dépense conserve d'autant plus de pertinence que les **recettes de l'Etat** subissent l'impact du recul de l'activité qui conduit à prendre acte d'une **diminution de près de 15 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2009 sans chercher à compenser ces pertes par des hausses d'impôts**.

Votre commission des finances considère qu'il faut essayer de faire preuve de sang froid dans une situation de crise dont le monde finira bien par sortir un jour. Plus que jamais, l'argent est rare et doit être dépensé à bon escient. Telle est la responsabilité de notre commission des finances pour qui la crise n'autorise pas à dépenser sans compter. D'autant plus que **nul ne sait si les marchés continueront à absorber, sans sourciller, des quantités aussi considérables d'obligations d'Etat**.

C'est au nom de cette prudence qu'elle s'est imposé de toucher le moins possible aux dispositifs fiscaux en particulier lorsqu'ils viennent d'être votés. Si la crise ne doit pas justifier l'arrêt des réformes, il ne saurait être question de se lancer dans des bouleversements d'autant plus malvenus qu'ils risqueraient d'être mal compris. Le **moratoire** que votre commission s'impose **en matière fiscale** ne doit pas être perçu comme une forme d'attachement au *statu quo* mais comme la manifestation de prudence justifiée par la fragilité des équilibres économiques et sociaux en période de crise.

I. LA PLUS GRAVE RÉCESSION DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

Jamais le monde n'avait connu, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, de crise aussi profonde. La crise est mondiale : « *ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés* ». La crise est globale, à la fois réelle et financière. La crise, enfin, est morale car il faut, même si toutes les parties prenantes ne le reconnaissent pas explicitement, refonder le capitalisme et, en tout premier lieu, remettre de l'ordre dans le système financier international.

A. UNE CRISE À LA FOIS RÉELLE ET FINANCIÈRE

1. Un recul de la croissance dû en partie au ralentissement économique américain

Pour la France, la crise est tout d'abord une crise **réelle**, le ralentissement de l'économie américaine ayant entraîné un ralentissement de l'économie mondiale.

Selon les estimations usuelles, un ralentissement de l'économie américaine de 1 point réduit la croissance du PIB de la France et de la zone euro d'environ 0,3 point. La croissance du PIB des Etats-Unis ayant été de 1,3 % en 2008 et devant, selon le consensus des conjoncturistes, être de l'ordre de - 3 % en 2009, alors que son niveau habituel est de l'ordre de 3 %, on peut estimer, en première analyse, que le seul ralentissement de l'économie américaine coûte à la France environ 0,5 point de PIB en 2008 et 2 points de PIB en 2009.

Cependant, cela ne suffirait pas à expliquer que la croissance française ait été de seulement 0,7 % en 2008 et semble devoir être de l'ordre de - 3 % en 2009. La crise de l'économie française ne résulte donc qu'en partie du ralentissement économique américain.

2. Une aggravation qui tient à la crise financière et à la crise de confiance qu'elle a suscitée

Si l'on anticipe une croissance négative en 2009, c'est parce qu'à la crise réelle s'est ajoutée une crise financière, qui est aussi une crise de confiance, et contribue à l'essentiel du ralentissement de la croissance.

Alors que la crise du marché du crédit hypothécaire paraissait sur le point d'être résorbée, la faillite de la banque Lehman Brothers, quatrième banque d'investissement américaine, le 16 septembre 2008, a transformé ce qui n'était jusqu'alors qu'une crise de liquidité en crise financière systémique. La décision de laisser cette banque faire faillite, qui pouvait alors sembler justifiée par la nécessité de ne pas favoriser à l'avenir les phénomènes d'« aléa moral », a considérablement accru l'aversion au risque, de la part non

seulement des marchés financiers et des banques elles-mêmes, mais aussi des ménages et des entreprises. La crise interbancaire et la dégradation des conditions de financement des entreprises se sont aggravées.

La transmission de la crise financière américaine à l'ensemble du monde contribue à expliquer que les Etats dans lesquels la crise de l'endettement des ménages et de l'immobilier résidentiel est la plus grave (les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne) ne présentent pas des perspectives de croissance beaucoup plus dégradées que celles de la France, comme l'indique le tableau ci-après.

La croissance en 2008 et les prévisions de croissance pour 2009 et 2010

(en %)

| | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Japon | -0,7 | -5,8 | 0,7 |
| Allemagne | 1,3 | -3,2 | 0,7 |
| Royaume-Uni | 0,7 | -3 | 0,5 |
| Etats-Unis | 1,1 | -2,8 | 1,7 |
| Zone euro | 0,7 | -2,6 | 0,5 |
| Espagne | 1,2 | -2,5 | -0,1 |
| France | 0,7 | -2 | 0,6 |

Source : *Consensus Forecasts*, mars 2009

La crise actuelle n'est donc pas une simple crise conjoncturelle, susceptible d'être atténuée en recourant uniquement à des mesures de type keynésien. Il s'agit avant tout d'une crise financière et d'une crise de confiance, ce qui réduit l'efficacité des mesures keynésiennes, et fait qu'elle ne sera surmontée que quand sera rétablie la confiance des agents dans le système financier.

B. UNE CROISSANCE DE 0,7 % EN 2008

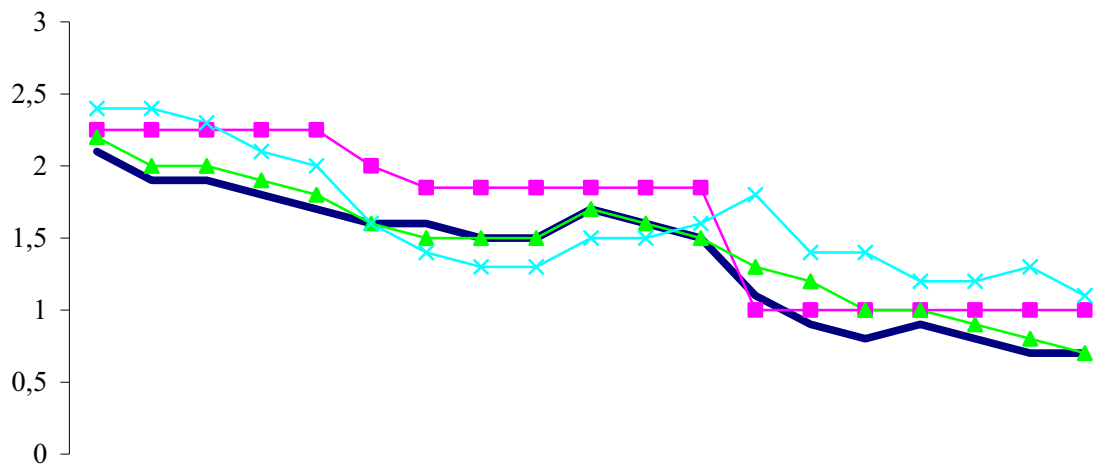
1. Une prévision de croissance pour 2008 sans cesse révisée à la baisse

La croissance du PIB a été de **0,7 %** en 2008.

Elle a été constamment révisée à la baisse depuis l'automne 2007, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution des prévisions de croissance pour 2008

(en %)



| | sept-07 | oct-07 | nov-07 | déc-07 | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 | nov-08 | déc-08 | janv-09 | févr-09 | mars-09 |
|--------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| — 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 | 0,8 | 0,7 | 0,7 |
| — France (gouvernement) | 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 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| — Zone euro (consensus) | 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 | 0,9 | 0,8 | 0,7 |
| — 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 | 1,2 | 1,3 | 1,1 |

Sources : Consensus Forecasts, ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

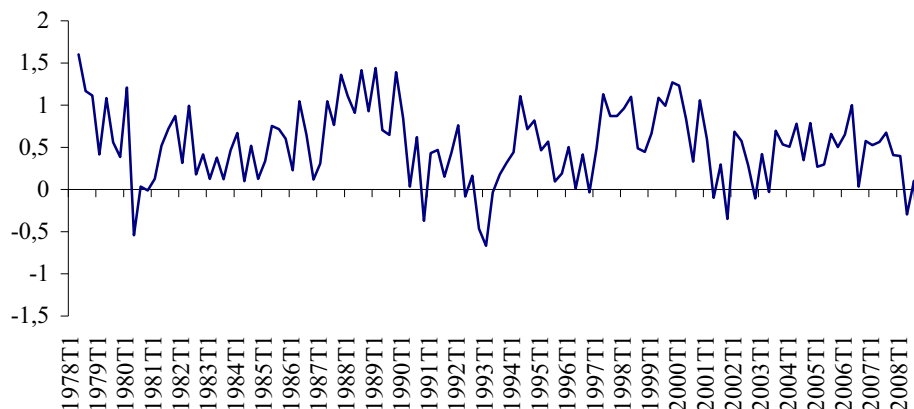
Cette révision à la baisse provient largement de la faillite de Lehman Brothers, par nature imprévisible, qui a eu les conséquences indiquées ci-avant.

2. Au quatrième trimestre 2008, la chute du PIB la plus forte depuis 1974

La dégradation de la conjoncture a été particulièrement marquée, avec au quatrième trimestre de 2008 la croissance la plus négative depuis le quatrième trimestre 1974 (- 1,6 %).

Croissance du PIB de trimestre à trimestre

(en %)



Source : Insee

Au quatrième trimestre 2008, la croissance a été de - 1,2 %, contre - 0,7 % au premier trimestre 1993 et -0,5 % au deuxième trimestre 1980.

La croissance de 0,7 % en moyenne annuelle est donc trompeuse, et vient du fait que l'année 2008 présentait un acquis de croissance¹ de 0,8 %. La croissance ayant été à peu près nulle les trois premiers trimestres, le PIB du dernier trimestre de 2008 était inférieur de 1 % à celui du dernier trimestre de 2007.

La récession actuelle est donc d'une ampleur historique.

C. UNE CROISSANCE DE L'ORDRE DE - 3 % EN 2009 ?

1. Le « creux » de la crise semble proche

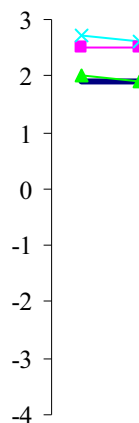
a) En 2009, une croissance de l'ordre de - 1,5 % selon le gouvernement et - 2 % selon le consensus

Les prévisions pour 2009 se sont dégradées de façon constante depuis l'automne 2008.

¹ L'acquis de croissance est ce que serait la croissance en moyenne annuelle si la croissance de trimestre à trimestre était nulle. On rappelle que la croissance du PIB une année donnée est exprimée en « moyenne annuelle », c'est-à-dire en évolution du PIB total par rapport au PIB total de l'année précédente.

Evolution des prévisions de croissance pour 2009

(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 | janv-09 | févr-09 | mars-09 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| — 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 | -1 | -1,4 | -2 |
| — 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 | 0,35 | -1,00 | -1,5 |
| — Zone euro (consensus) | 2 | 1,9 | 1,80 | 1,7 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 0,5 | -0,2 | -0,9 | -1,4 | -2,0 | -2,6 |
| — 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 | -1,8 | -2,1 | -2,8 |

(1) Y compris les déclarations publiques de membres du gouvernement.

Sources : Consensus Forecasts, ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Ainsi, la prévision de croissance moyenne pour 2009 est désormais de **- 2 %**, contre **- 1,5 %** selon le gouvernement. En janvier 2009, le FMI et la Commission européenne prévoient une croissance de respectivement **- 1,9 %** et **- 1,8 %**.

Le consensus est très dispersé, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prévisions de croissance pour 2009

(en %)

| | Consensus | Prévision la moins favorable | Prévision la plus favorable |
|-------------|-----------|------------------------------|-----------------------------|
| Japon | -5,8 | -7,7 | -3,8 |
| Allemagne | -3,2 | -4,5 | -1,5 |
| Royaume-Uni | -3 | -3,7 | -1,8 |
| Etats-Unis | -2,8 | -3,7 | -1,7 |
| Zone euro | -2,6 | -3,4 | -2,4 |
| France | -2 | -2,7 | -1,0 |

Source : Consensus Forecasts, mars 2009

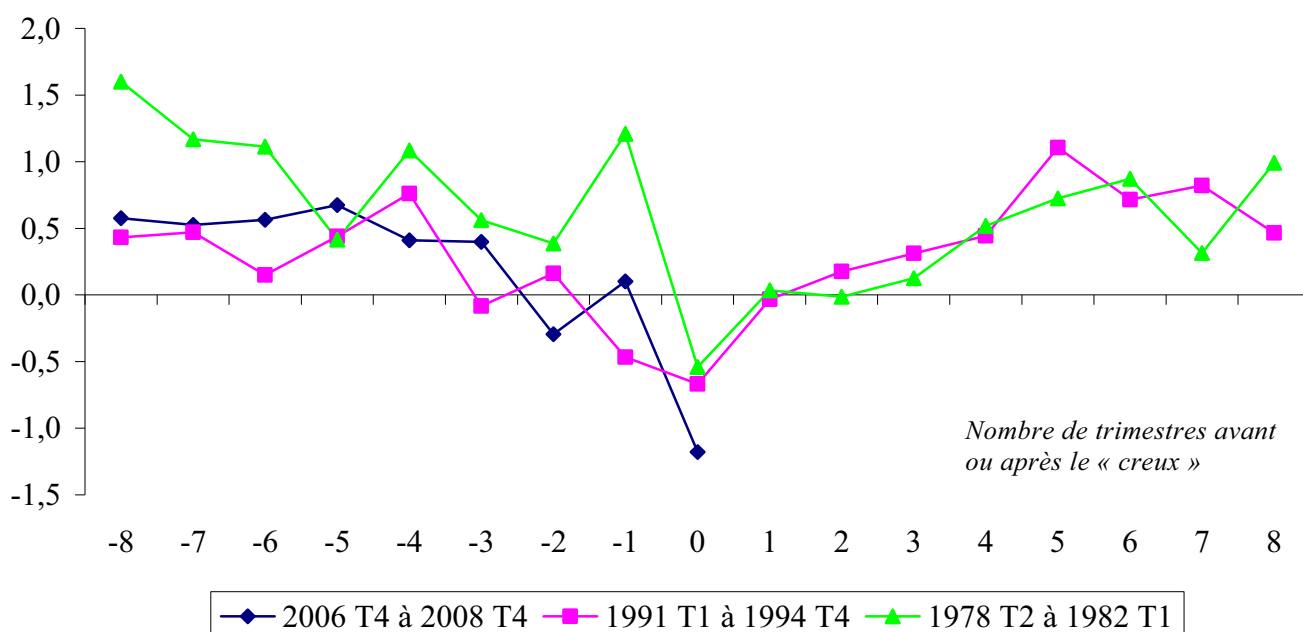
b) Lors des précédentes récessions la croissance n'a jamais été durablement négative

A l'appui de ces scénarios, on peut avancer le fait que depuis la Seconde Guerre Mondiale la croissance n'a jamais été durablement négative.

A titre d'exemple, le graphique ci-après compare la crise actuelle avec le profil de croissance de celles des débuts des années 1980 et 1990¹.

L'évolution du PIB après les trimestres de croissance fortement négative : les exemples des années 1980-1982 et 1993-1994

(en %)



Source : Insee

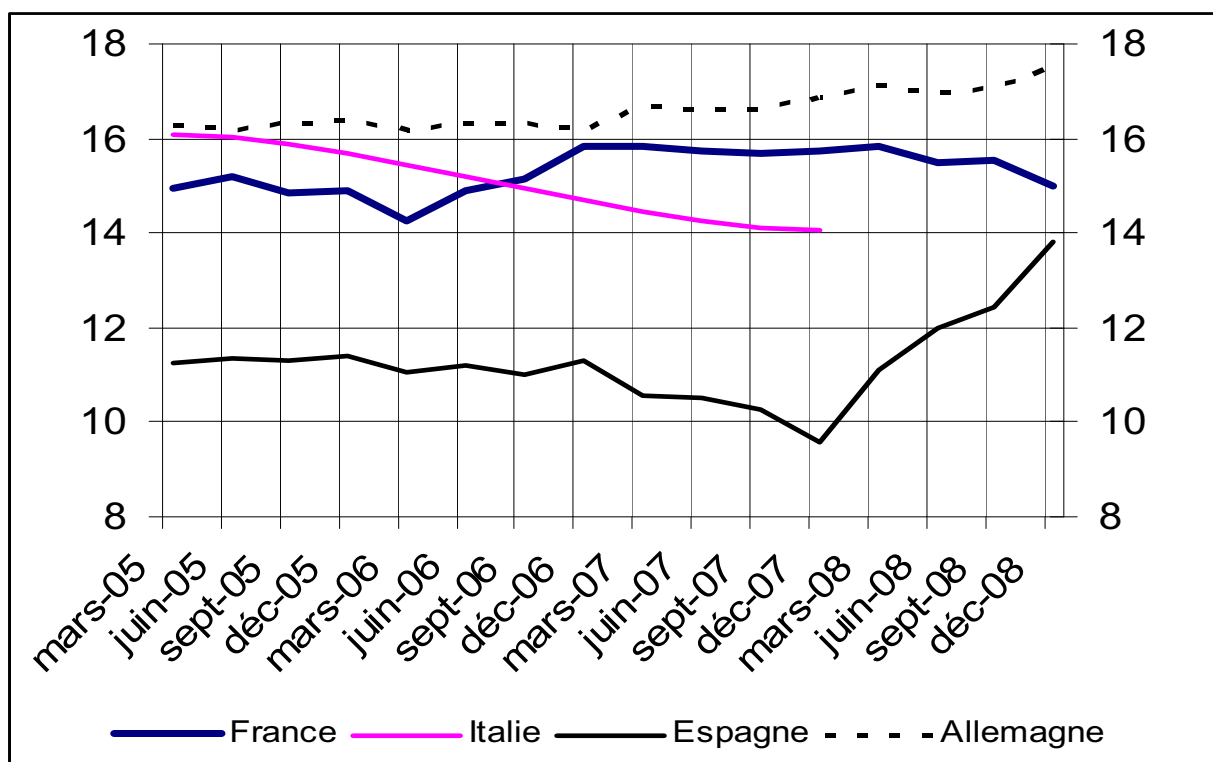
Sur longue période, la croissance est en effet égale à son potentiel, qui dépend de la démographie et de l'évolution de la productivité par travailleur. La croissance reprend habituellement rapidement, du fait de divers mécanismes de soutien qui se mettent en place : reconstitution des stocks, dépréciation du taux de change, amélioration du pouvoir d'achat grâce à la moindre inflation, politiques monétaire et budgétaire expansionnistes, etc.

¹ L'Insee n'indique la croissance trimestrielle qu'à partir de 1978.

Certains de ces facteurs de soutien jouent actuellement. Les Etats ont mis en œuvre des plans de relance d'un montant considérable. L'inflation est faible, avec en particulier un recul du prix des produits de base et des produits pétroliers¹. Contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays, le taux d'épargne des ménages n'augmente pas, et a même diminué en 2008, comme l'indique le graphique ci-après.

Taux d'épargne brut des ménages dans les principaux pays de la zone euro

(en %)



Source : Banque de France

Les taux d'intérêt ont fortement diminué, comme l'indique l'encadré ci-après.

¹ Le prix du baril de Brent était de 50,26 dollars le 20 avril 2009. Depuis la mi-juillet 2008, la cotation de l'essence à Rotterdam a baissé de 32 €/litre et le prix à la pompe de 35 €/litre ; la cotation du gazole à Rotterdam de 43 €/litre et le prix à la pompe de 49 €/litre.

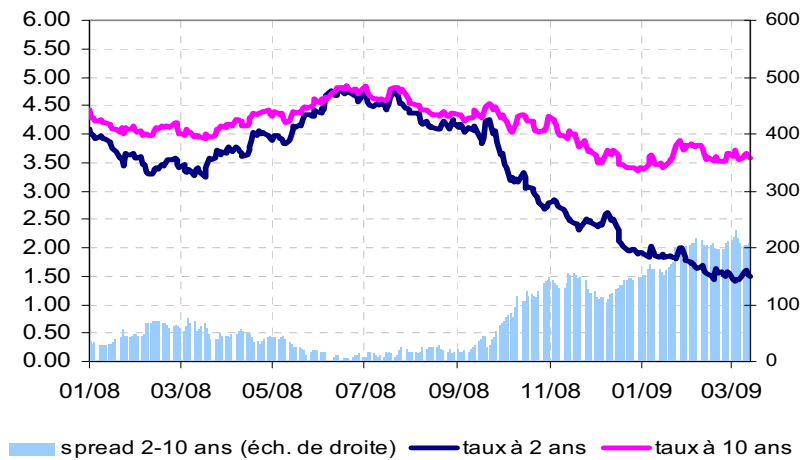
La forte baisse des taux d'intérêt

Le 5 mars 2009, la Banque centrale européenne a réduit ses taux d'intérêt directeurs de 50 points de base, ramenant en particulier le taux d'intérêt appliqué aux opérations principales de refinancement à 1,50 %. Cette décision porte à 275 points de base la baisse totale des taux d'intérêt directeurs de la BCE depuis le 8 octobre 2008.

Le taux des obligations à 2 ans, très sensible aux évolutions du taux directeur, ont fortement diminué à partir de septembre 2008 et s'établissent aujourd'hui à 1,50 %, contre 4,75 % le 30 juin 2008, comme l'indique le graphique ci-après.

Taux des obligations d'Etat - 2 et 10 ans

(en %)

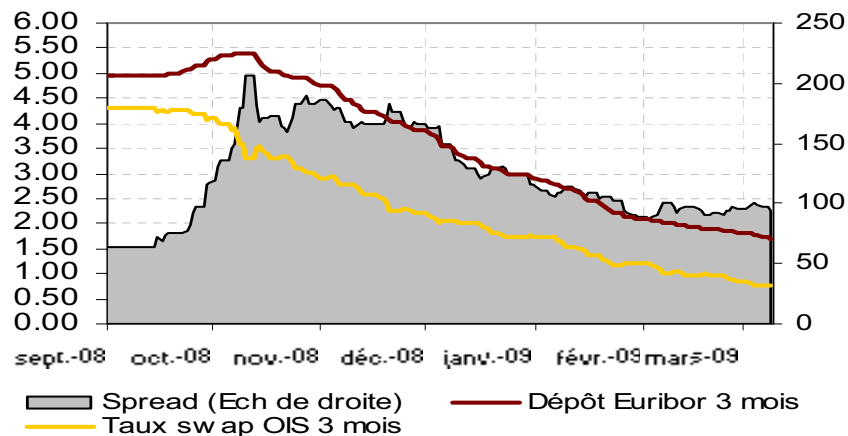


Source : Banque de France

L'injection massive de liquidité depuis octobre 2008 et la baisse des taux directeur ont permis une diminution de l'ensemble des taux interbancaires. L'EURIBOR 3 mois, qui avait atteint un pic à 5,39 % le 9 octobre, s'établit au 13 mars à 1,65 %.

L'EURIBOR 3 mois et les spreads BOR/OIS

(en %)



Source : Banque de France

Malgré l'ampleur du déstockage au dernier trimestre de 2008¹, le déstockage se poursuit actuellement². Ainsi, selon le consensus³, la contribution des variations de stocks à la croissance serait de - 0,7 point en 2009 (avant de redevenir positive en 2010, à 0,2 point).

c) La prise en compte des dernières estimations de l'Insee semble impliquer une croissance de l'ordre de - 3 % en 2009

Malgré les facteurs de soutien, la dernière note de conjoncture de l'Insee, publiée le 19 mars 2009, suggère que la croissance serait de l'ordre de - 3 % en 2009.

Certes, **l'Insee ne fait pas de prévision pour l'ensemble de l'année 2009**. Il prévoit cependant une croissance de - 1,5 % et - 0,6 % aux premier et deuxième trimestres 2009. Personne ne peut, à ce stade, savoir ce que sera la croissance au deuxième trimestre, mais la prévision de - 1,5 % pour le premier trimestre, qui s'appuie sur les données dont dispose actuellement l'Insee, est nettement plus pessimiste que ce que prévoyaient les conjoncturistes, qui considéraient généralement que le dernier trimestre de 2008 devait marquer le « creux » de la crise.

Le graphique ci-après indique les principaux scénarios désormais envisageables.

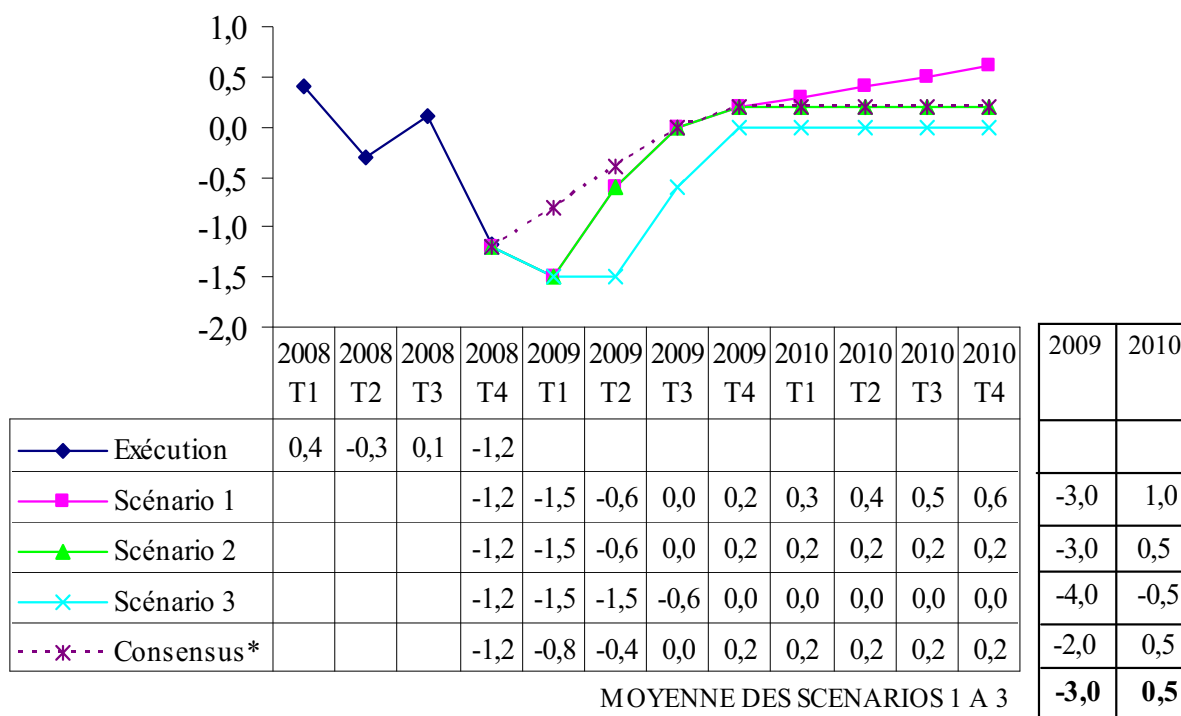
¹ Avec une contribution à la croissance de - 0,9 point, en particulier du fait d'un fort déstockage dans l'automobile.

² Avec une contribution à la croissance estimée par l'Insee à - 0,6 point au premier trimestre de 2009.

³ Groupe technique de la Commission économique de la Nation, mars 2009.

Les principaux scénarios envisageables en matière de croissance du PIB

(croissance de trimestre à trimestre ou en moyenne annuelle, en %)



Les chiffres sont arrondis.

* Scénario simplifié permettant de retrouver les ordres de grandeur du *Consensus Forecasts* de mars 2009 (croissance de - 2 % en 2009 et 0,6 % en 2010). Ce consensus est dépassé, compte tenu des estimations publiées par l'Insee le 19 mars 2009 concernant le PIB du premier trimestre 2009.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Le scénario en pointillés représente le scénario retenu jusqu'à présent par le consensus : une croissance qui devient progressivement moins négative aux premier et deuxième trimestres de 2009, et redevient légèrement positive à partir de la fin 2009, ce dont il résulte une croissance de l'ordre de - 2 % en 2010 et 0,5 % en 2010.

La prévision de l'Insee pour le premier trimestre de 2009 (- 1,5 %) rend ce scénario caduc. Désormais, trois grands scénarios sont envisageables :

- un premier scénario où, après un « creux » atteint au premier trimestre 2009, la croissance rejoindrait progressivement son taux moyen

(comme lors des crises précédentes), ce dont découlerait une croissance en moyenne annuelle¹ de - 3 % en 2009 et 1 % en 2010 ;

- un deuxième scénario, où du fait de l'aspect financier de la crise, la croissance demeurerait durablement faible, ce dont découlerait une croissance en moyenne annuelle de - 3 % en 2009 et 0,5 % en 2010 ;

- un troisième scénario, identique au précédent, sauf que la sortie du « creux » serait encore décalée d'un trimestre, et que la croissance serait ensuite nulle, ce dont découlerait une croissance en moyenne annuelle de - 4 % en 2009 et - 0,5 % en 2010.

Au total, **il semble donc raisonnable de considérer que la croissance de 2009 sera de l'ordre de - 3 %.**

2. Un taux de chômage qui pourrait être proche de 10 % fin 2009 et 10,5 % fin 2010

a) Une augmentation du taux de chômage de 0,6 point au dernier trimestre de 2008

Selon l'Insee, le taux de chômage au sens du BIT, après être descendu à 7,2 % au premier trimestre 2008 (taux le plus faible depuis le premier trimestre 1983²), est remonté à 7,8 %³ au quatrième trimestre 2008. L'augmentation du taux de chômage, de 0,6 point (soit 187.000 personnes), est l'une des trois plus élevées depuis 1975, les deux autres étant celles du deuxième trimestre 1984 (0,7 point) et du quatrième trimestre 1981 (0,6 point). Cela correspond à ce que l'on pouvait attendre, compte tenu de la croissance observée.

La crise marque donc la fin du cycle de baisse du taux de chômage initié au début de l'année 2006. Après une forte augmentation consécutive au premier choc pétrolier, depuis 1985, le taux de chômage moyen a été très exactement de 9 %, et a connu trois cycles autour de ce niveau, comme le montre le graphique ci-après.

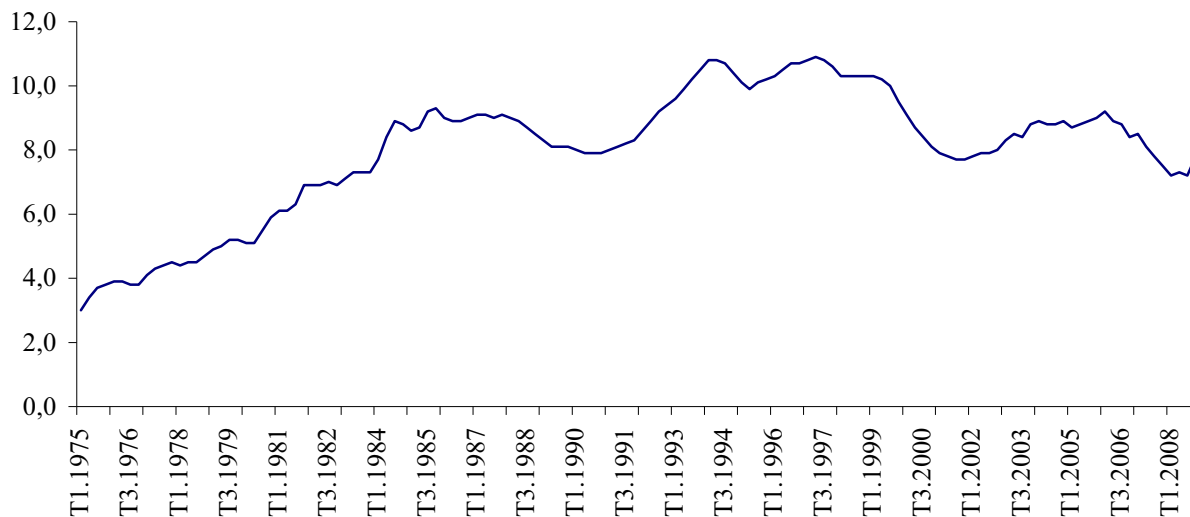
¹ On rappelle que la croissance du PIB une année donnée est exprimée en « moyenne annuelle », c'est-à-dire en évolution du PIB total par rapport au PIB total de l'année précédente. Comme en 2008 la croissance a été fortement négative au dernier trimestre, une croissance nulle chaque trimestre de 2009 correspondrait à un PIB global plus faible que celui de 2008 (puisque l'on « partirait » de plus bas) : l'« acquis de croissance » serait négatif. On calcule que l'acquis de croissance de 2009 est de - 0,9 %, ce qui signifie que, même si la croissance de trimestre à trimestre était nulle chaque trimestre de 2009, la croissance en moyenne annuelle serait de - 0,9 %.

² Le taux de chômage a été de 7,1 % au premier trimestre 1983.

³ Chiffre provisoire.

Le taux de chômage en France (au sens du BIT)

(en %)



Source : Insee (enquête emploi)

b) Une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en janvier qui correspond à un rythme d'augmentation annuel de l'ordre de 4 points

Le taux de chômage continue de croître rapidement. Ainsi, selon les données du Pôle emploi, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 a augmenté de 90.200 personnes au mois de janvier 2009, ce qui est **la plus forte augmentation jamais observée depuis que l'assurance-chômage a adopté ce concept en 1991.**

Si la tendance constatée en janvier se maintenait, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 pourrait donc augmenter d'environ 270.000 personnes au premier trimestre. Certes, le nombre de demandeurs d'emplois de catégorie 1 n'est pas directement comparable au chômage au sens

du BIT¹, mais les ordres de grandeur sont les mêmes (un peu plus de 2 millions de personnes dans les deux cas).

Un point de chômage au sens du BIT équivalant à environ 280.000 personnes, cela suggère **que le taux de chômage pourrait augmenter d'un point dès le premier trimestre.**

Si cette tendance se maintenait sur l'année, l'augmentation du chômage en glissement serait de l'ordre du million de personnes, soit 4 points de chômage.

Ce scénario paraît cependant excessivement pessimiste.

c) Une augmentation du taux de chômage de 2 points en 2009, qui le porterait à 10 % en fin d'année, et 10,5 % fin 2010 ?

Pour déterminer l'évolution vraisemblable du chômage, il est possible de recourir à la « **loi d'Okun** », selon laquelle l'augmentation du taux de chômage est égale à l'écart du taux de croissance par rapport à la croissance potentielle, multipliée par un certain coefficient, variant selon les pays. En effet, la croissance potentielle découlant de l'augmentation de la population active et de la productivité par travailleur, sur longue période le taux de chômage est stable si la croissance est égale à son potentiel.

Si on considère que, dans le cas de la France, la croissance potentielle est de l'ordre de 2 %, soit 0,5 % par trimestre, et le coefficient d'Okun de **0,3**², en retenant le scénario 2 (croissance de - 3 % en 2009 et 0,5 % en 2010) le taux de chômage serait **fin 2009** et **fin 2010** autour de **9 %**.

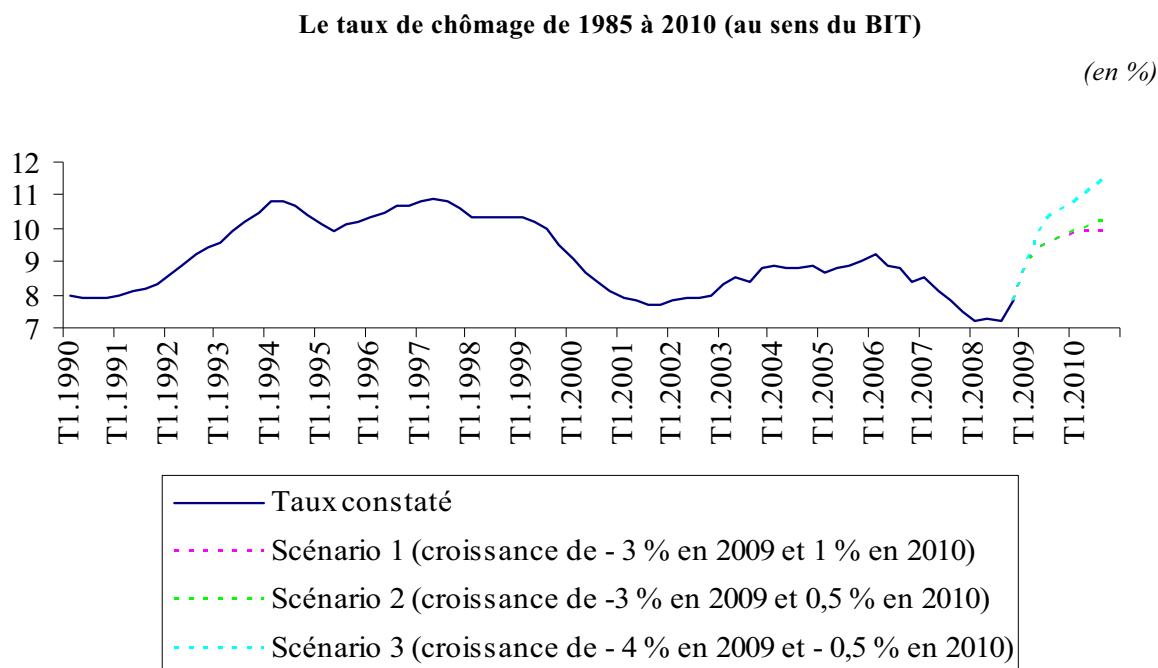
Si l'on retient un coefficient d'Okun de **0,5** (ce qui correspond à la situation observée de 1991 à 1993, et est compatible avec les dernières prévisions de l'Unedic³), en retenant le scénario 2 (croissance de - 3 % en 2009 et 0,5 % en 2010) le taux de chômage serait **fin 2009** et **fin 2010** de l'ordre de respectivement **10 %** et **10,5 %**.

¹ Le chômage au sens du BIT est évalué par l'Insee lors de l'« enquête emploi » (publiée en principe au mois de mars), réalisée auprès de l'ensemble des ménages et donc supposée plus exacte que le nombre de demandeurs d'emplois de catégorie 1 indiqué par l'assurance chômage. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 peut en effet connaître des fluctuations importantes, en fonction de la manière dont est gérée la liste des demandeurs d'emploi et de variation de l'incitation des chômeurs à s'inscrire. Par ailleurs, les deux notions ne sont pas les mêmes : au sens du BIT un chômeur est une personne qui n'exerce aucune activité et est immédiatement disponible pour travailler, alors que les demandeurs d'emploi de catégorie 1 recherchent nécessairement un CDI à temps plein et peuvent avoir travaillé 78 heures le mois précédent.

² Ce qui correspond à la situation observée depuis 1990.

³ Dans ses prévisions du 11 mars 2009, l'assurance chômage retient l'hypothèse d'une croissance du PIB de -1,8 % à -1,5 % en 2009, suscitant une augmentation du nombre de chômeurs de l'ordre de 375.000 à 454.000 personnes en glissement, ce qui correspond à un coefficient d'Okun de 0,5.

Dans le pire des cas (scénario 3), le taux de chômage serait même de 10,5 % fin 2009 et 11,5 % fin 2010, ce qui serait nettement supérieur au maximum du deuxième trimestre 1997, de 10,9 %, comme l'indique le graphique ci-après.



Avec un coefficient d'Okun de 0,5.

Sources : Insee, calcul de la commission des finances

La perspective d'un retour au plein emploi, lié au moindre dynamisme de la population active, s'éloigne d'autant plus que l'augmentation du taux de chômage attendue en 2009¹ serait durable. On rappelle que, selon les déterminants habituels, une croissance de 2 % permet juste de stabiliser le taux de chômage. Si la croissance était de seulement 1 % pendant quelques années, le taux de chômage augmenterait encore de plusieurs dixièmes de point par an.

¹ La croissance annuelle de la population en âge de travailler doit passer d'environ 0,5 % jusqu'à récemment à 0 % à compter de 2011. Ce ralentissement est sans commune mesure avec les évolutions attendues du taux de chômage en 2009 (de l'ordre de 2 points), provenant du nombre très important de destructions d'emplois. Par ailleurs, l'approche par le coefficient d'Okun prend en compte ce phénomène à travers le taux de croissance potentielle pris comme référence (ici délibérément fixé au taux, assez bas, de 2 %).

D. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

1. La restructuration du système financier mondial, préalable au retour de la croissance

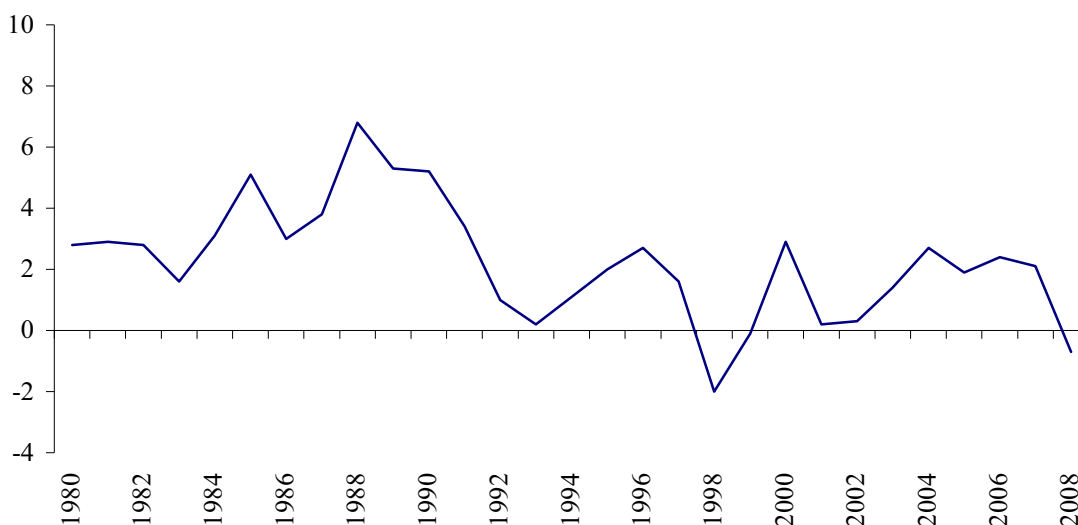
Même si les Etats cessent progressivement, dans les prochains mois, d'avoir des taux de croissance négatifs, **on voit mal comment ils pourraient véritablement renouer avec la croissance sans restructuration du système financier mondial.**

a) Le précédent de la crise japonaise des années 1990

Le scénario présent dans tous les esprits est celui du Japon dans les années 1990. La croissance du PIB japonais, de 3,8 % en moyenne dans les années 1980, est de 1,2 % depuis l'éclatement de la bulle financière en janvier 1990¹.

La croissance du PIB du Japon

(en %)



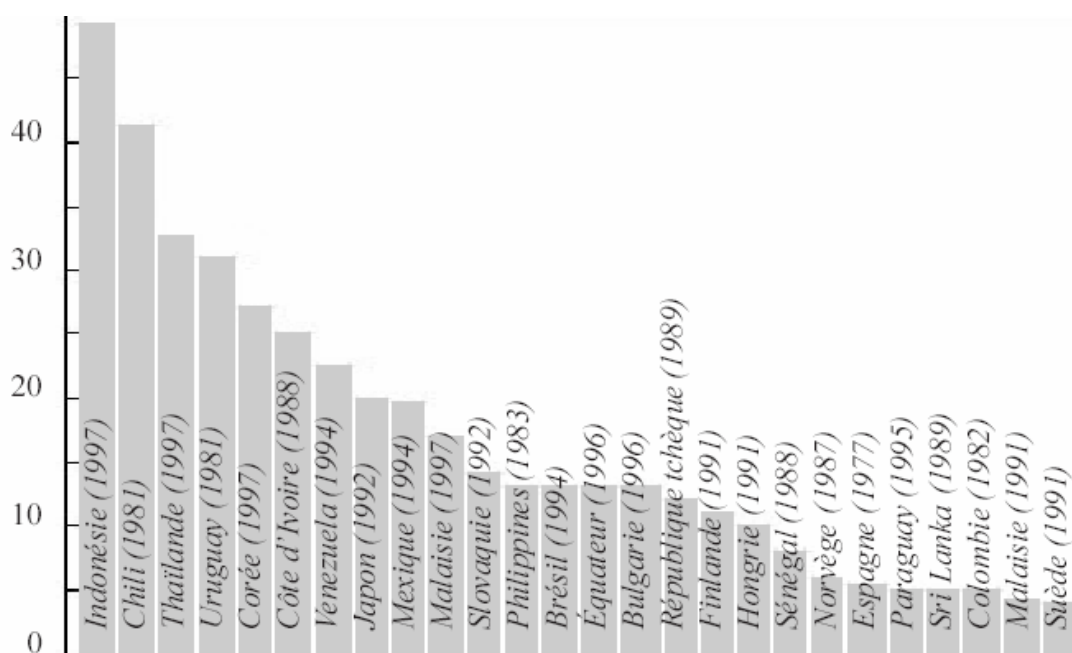
Source : OCDE

¹ La croissance de - 2 % en 1998 provient de la crise financière asiatique.

A l'exception du Japon, au milieu des années 1990, tous les Etats développés qui avaient connu une crise bancaire au début des années 1990¹ en étaient sortis, après avoir pris les mesures appropriées, c'est-à-dire la « socialisation des pertes » et des restructurations imposées par l'Etat. Les montants mobilisés ont été importants : plus de 10 % du PIB en Finlande, 8 % aux Etats-Unis, 5 % en France² et en Suède.

Le coût des crises bancaires pour les finances publiques

(en points de PIB)



Source : Honohan P. et Klingebiel D., « Controlling the Fiscal Cost of Banking Crises », Policy Research Working Paper, n° 2441, Banque mondiale, 2000, cité dans Robert Boyer, Mario Dehove, Dominique Plihon, « Les crises financières », rapport du Conseil d'analyse économique, 2004

¹ Le fait que des crises financières aient éclaté au même moment dans de nombreux pays vient du fait que ces pays avaient « déréglementé » leur système financier à peu près en même temps, au début des années 1980, et que les taux d'intérêt avaient augmenté au début des années 1990 partout dans le monde.

² Le graphique ne fournit pas d'estimation pour les Etats-Unis et la France. Les chiffres mentionnés dans le cas de ces deux pays sont ceux avancés par Mme Evelyne Dourille-Feer et M. Cyrille Lacu, dans « La crise japonaise, ou comment un pays riche s'enlise dans la déflation », in « L'économie mondiale 2003 », CEPII, Editions La Découverte, 2002.

Le fait que la crise financière ait été durable au Japon provient du fait que la crise y est née d'un krach boursier et immobilier plus important que dans les autres pays, mais aussi de ce que, contrairement aux autres pays, **le Japon a longtemps différé la restructuration du système bancaire**, qui n'a été réalisée, sous l'impulsion de l'Etat, qu'à partir de 1998, la crise asiatique de 1997-1998, entraînant la faillite d'établissements financiers prestigieux, jouant un rôle d'électrochoc.

La restructuration du système bancaire a principalement consisté :

- à injecter, essentiellement en 1998-1999, environ 20 points de PIB, majoritairement sous forme d'augmentation du capital des banques¹ ;
- à quasiment résorber les créances douteuses, de l'ordre de 9 points de PIB ;
- à réduire d'un tiers le nombre de banques, et à diviser par trois le nombre des principales banques ;
- à libéraliser le secteur bancaire.

b) La lenteur actuelle des Etats à restructurer leur système bancaire

Selon le FMI, si les Etats ont pris des mesures immédiates afin d'éviter une brutale aggravation de la crise, ils sont encore peu nombreux à avoir mis en place des plans de recapitalisation ou d'acquisition d'actifs, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ Ces sommes correspondent à des prêts de la Banque du Japon, garantis par l'Etat, à la « Deposit Insurance Corporation », chargée de la restructuration du système bancaire.

**Les mesures récemment mises en œuvre en faveur du secteur bancaire, selon le FMI
(pays du G20, Espagne et Pays-Bas)**

| | Confinement (« containment ») | | | Résolution (« resolution ») | |
|-----------------|---|----------------------|---------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | Instauration, augmentation ou extension de la garantie des dépôts | Garanties d'emprunts | Mesures augmentant la liquidité | Plans de recapitalisation | Plans d'acquisition d'actifs |
| Argentine | | | X | | |
| Australie | X | X | X | | X |
| Brésil | | | X | | X |
| Canada | | X | X | | X |
| Chine | | | X | | |
| France | | X | X | X | |
| Allemagne | X | X | X | X | X |
| Inde | | | X | | |
| Indonésie | X | | X | | |
| Italie | | X | X | X | |
| Japon | | | X | X | X |
| Mexique | | X | X | | |
| Pays-Bas | X | X | X | X | |
| Russie | X | X | X | X | X |
| Arabie Saoudite | X | X | X | | |
| Afrique du Sud | | | X | | |
| Espagne | X | X | X | | X |
| Corée du Sud | | X | X | X | X |
| Turquie | | | X | | |
| Royaume-Uni | X | X | X | X | X |
| Etats-Unis | X | X | X | X | X |

Source : d'après FMI, « Group of Twenty – Meeting of the Ministers and Central Bank Governors – March 13-14, 2009 – London, U.K. – Global Economic Policies and Prospects », note de l'administration du FMI, mars 2009

Selon le FMI, les Etats doivent :

- mettre rapidement en place des dispositifs permettant d'évaluer de manière fiable les actifs des banques, afin de restaurer la confiance ;
- placer les actifs toxiques dans des structures publiques *ad hoc* ;
- recapitaliser les banques viables ;
- supprimer, fusionner ou temporairement nationaliser les autres.

2. Les aléas majeurs à court terme sont financiers

La solidité du système financier est un enjeu majeur non seulement à long terme, mais aussi à court terme.

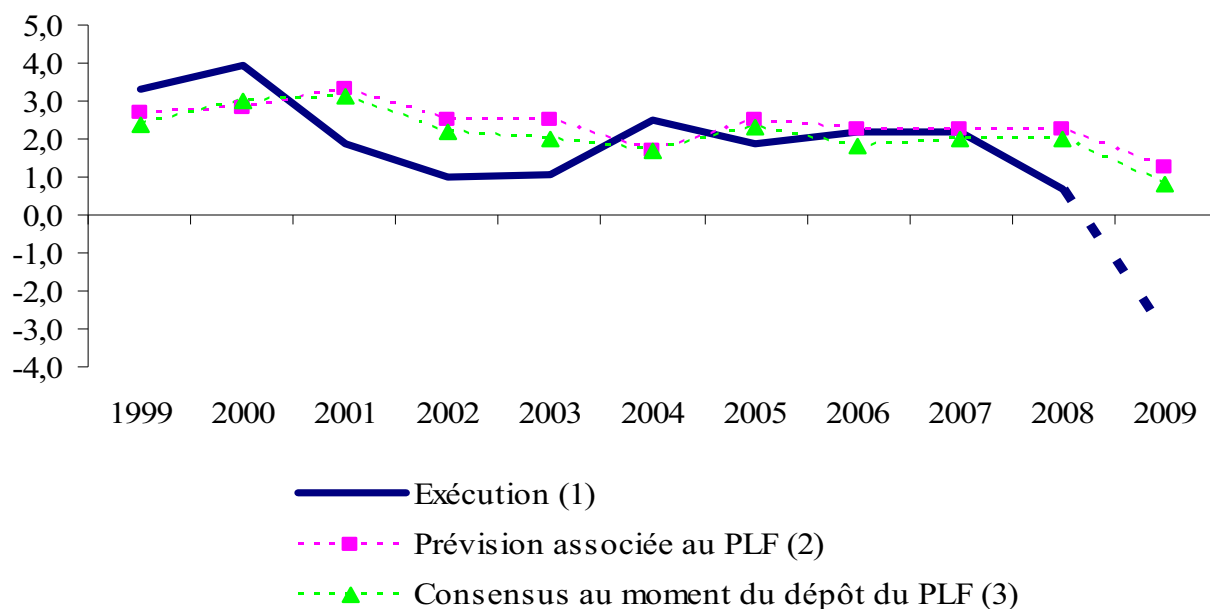
a) *Les prévisions économiques reposent sur des hypothèses de « retour à la normale »*

Il faut prendre en compte le fait que les prévisions économiques sont, par construction, des scénarios de « retour progressif à la normale ».

Aussi le consensus tend-il, structurellement, à sous-estimer les écarts de la croissance par rapport à son niveau moyen, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB : prévision (à l'automne de l'année n-1) et exécution

(en %)



(1) Hypothèse conventionnelle de - 3 % pour 2009. (2) Fourchette de 1 à 1,5 % pour 2009. Cette hypothèse a été révisée en cours de discussion à 0,2-0,5 %, et est désormais de - 1,5 %. (3) Commission économique de la Nation, fin septembre ou début octobre.

Sources : Insee, projets de lois de finances, Commission économique de la Nation

Après l'explosion de la « bulle internet » du début des années 2000, la croissance a été surestimée en 2001, 2002 et 2003, les conjoncturistes prévoyant à chaque fois un retour à la normale, qui ne s'est produit qu'en 2004.

La prévision de croissance de - 3 % en 2009 indiquée ci-avant ne prend pas en compte la survenue éventuelle de nouveaux événements défavorables. Or, les aléas sont particulièrement importants.

b) Une crise profonde, mondiale et globale

La crise actuelle présente trois caractéristiques essentielles :

- elle est profonde ;
- elle est mondiale ;
- elle est globale : il s'agit à la fois d'une crise bancaire, d'une crise boursière et d'une crise de l'économie réelle.

Dans des circonstances ordinaires, la crise d'une région ou d'un secteur particulier peut être absorbée par une économie mondiale globalement en bonne santé. Aujourd'hui, les crises s'alimentent les unes les autres, sans que l'on voie quels facteurs pourraient jouer un rôle de stabilisation.

Les pays émergents, eux aussi gravement touchés, ne peuvent jouer de tel rôle. Les fluctuations du taux de change, qui jouent habituellement un rôle de « stabilisateur automatique » pour les pays en difficulté, ne peuvent jouer à l'échelle mondiale. Les crises du système financier et de l'économie réelle s'auto-entretiennent. Dans le climat actuel, on peut craindre que tout événement défavorable ne vienne encore affecter les anticipations des agents et accentuer encore la dégradation de la conjoncture.

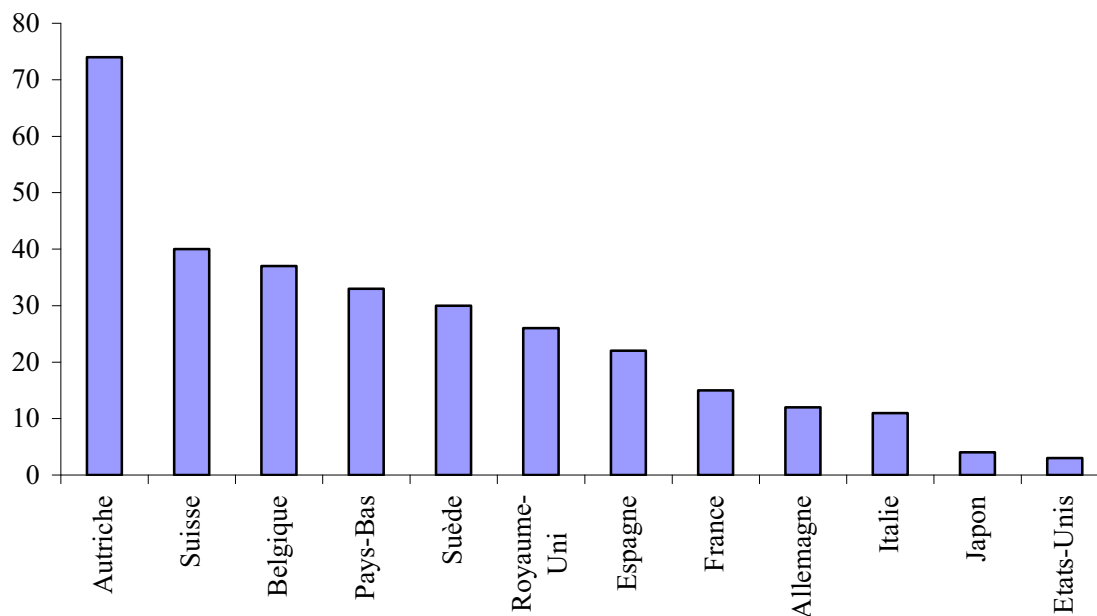
c) Des aléas considérables de nature financière

- (1) L'exposition des banques d'Europe occidentale vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale

Un risque fréquemment évoqué dans le cas des pays d'Europe occidentale est celui que représentent les créances détenues par leurs banques vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale.

Les créances sur les marchés émergents en septembre 2008

(en points de PIB)



Source : FMI, « Group of Twenty – Meeting of the Ministers and Central Bank Governors – March 13-14, 2009 – London, U.K. – Global Economic Policies and Prospects », note de l'administration du FMI, mars 2009

Les pays d'Europe centrale et orientale sont en effet fortement touchés par la crise, avec un risque de défauts d'autant plus important que ces pays connaissent des crises de change, alors que de nombreux ménages y ont souscrit des prêts hypothécaires en devises étrangères.

Le système bancaire autrichien, en particulier, est fortement exposé, ses créances vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale étant de l'ordre de 70 points de PIB. Ce risque devrait cependant pouvoir être géré au niveau européen, les banques des pays d'Europe occidentale étant globalement exposées à hauteur de seulement 10 points de PIB.

Un taux de défaut de 10 % correspondrait donc à seulement 1 point du PIB européen. Une telle crise pourrait cependant durablement retarder le retour de la confiance dans le système bancaire. Les Etats dont le système bancaire est le plus vulnérable pourraient par ailleurs connaître des tensions considérables en matière de spreads.

(2) Les incertitudes sur le marché obligataire et le marché des changes

Le marché obligataire et le marché des changes pourraient connaître des turbulences importantes, difficilement prévisibles à ce stade.

D'un côté, le recours massif des Etats à l'endettement pourrait susciter, malgré la volonté des acteurs privés de se désendetter, une **forte augmentation des taux d'intérêt à long terme**. L'augmentation récente des spreads (désormais de 250 points de base entre l'Allemagne et la Grèce) pourrait être le signe annonciateur d'une telle évolution. Les craintes de défaut de certains Etats pourraient susciter dans leur cas des augmentations de taux d'intérêt difficilement supportables.

On a même pu envisager¹ le défaut d'un Etat de la zone euro, qui pourrait alors souhaiter quitter la monnaie unique pour bénéficier des avantages temporaires d'une dévaluation. Il ne s'agit cependant que d'une vue de l'esprit, dès lors que pour éviter qu'un tel scénario se produise, les Etats membres de la zone euro, voire le FMI, viendraient sans doute à la rescousse de l'Etat concerné.

D'un autre côté, les Etats disposent de certains instruments permettant de limiter, dans une certaine mesure, l'augmentation des taux d'intérêt à long terme. Ainsi, la Réserve fédérale des Etats-Unis, dont le principal taux d'intérêt directeur (le Fed Funds) se situe entre 0 % et 0,25 % depuis décembre 2008, a décidé, le 18 mars 2009, d'élargir son recours à l'« **assouplissement quantitatif** »² aux achats de titres publics (en acquérant pour 300 milliards de dollars de bons du Trésor).

Cette politique, menée notamment par la Banque du Japon d'avril 2001 à mars 2006, a pour objet de réduire les taux d'intérêt à long terme, non seulement pour les titres publics, mais aussi pour les titres privés. A ce stade, la Banque centrale européenne n'a pas eu recours à de tels **procédés**, qualifiés couramment de « **non conventionnels** », en particulier parce que son taux de refinancement est de 1,5 % et peut donc encore être réduit.

La décision de la réserve fédérale a suscité **une forte dépréciation du dollar**. En effet, aussi paradoxal que cela paraisse alors que l'on parle d'une possible entrée en déflation, une telle politique pourrait provoquer, à moyen terme, un retour de l'inflation.

Sans réaction appropriée de la part de la Banque centrale européenne, on peut craindre que l'euro, actuellement de 1,37 dollar, ne s'apprécie substantiellement en 2009. On rappelle que, selon les estimations usuelles (qui n'ont peut-être guère de sens dans les circonstances extrêmes dans lesquelles se trouve actuellement l'économie mondiale), une appréciation de l'euro contre toutes les monnaies de 10 % réduit la croissance du PIB de la zone euro (et de la France) de 0,5 point.

¹ Cf. Laurence Boone, chef économiste France chez Barclays Capital, « Il faut sauver l'euro ! », *Telos*, 25 février 2009.

² Procédé consistant, pour une banque centrale, à créer de la liquidité en achetant directement des créances.

(3) Un risque de déflation qui demeure lointain, sauf pour le Japon

Un risque de déflation est souvent évoqué.

(a) Définition de la déflation

La déflation se définit, au **sens large**, comme **une inflation durablement négative**. Une inflation négative ne s'accompagne pas nécessairement d'une contraction du PIB, comme le montre l'exemple de l'Europe dans le derniers tiers du XIXe siècle.

La crise des années 30 a suscité une baisse des prix accompagnée d'une contraction du PIB. Il en découle une seconde définition de la déflation, plus **stricte** : celle d'un **cercle vicieux entre baisse des prix et contraction du PIB**.

Trois phénomènes interdépendants peuvent permettre à ce phénomène de s'enclencher (une baisse des prix étant normalement un facteur d'augmentation de la demande) :

- des difficultés du système bancaire¹ ;
- une politique monétaire inadaptée² ;
- une augmentation des taux d'intérêt et du taux d'endettement réels, consécutive à la diminution des prix (cercle vicieux décrit par Irving Fisher dans sa théorie de la *debt deflation*, ou déflation par la dette).

Au sens le plus strict (contraction du PIB et diminution des prix), le seul pays ayant été ces dernières années en déflation est l'Argentine³. Dans un sens plus large (diminution des prix et faible croissance du PIB), le Japon, Hong Kong et Taïwan ont également été en déflation.

(b) Une éventualité peu probable à ce stade, sauf pour le Japon

Une déflation généralisée dans les principales économies semble peu probable à ce stade. En effet, selon l'indicateur de vulnérabilité à la déflation du FMI⁴, seul le Japon présenterait un risque important de déflation (définie ici au sens large comme une baisse prolongée des prix).

Une aggravation des difficultés du système bancaire pourrait cependant accroître ce risque.

¹ A la suite d'une étude de l'économiste Ben S. Bernanke, aujourd'hui président du conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, on explique généralement la déflation observée pendant la Grande Dépression par le rôle des faillites bancaires (la moitié des banques existant en 1929 aux Etats-Unis ayant disparu en mars 1933, point bas de la dépression).

² Selon Anna J. Schwartz et Milton Friedman (1963), la déflation observée pendant la Grande Dépression aurait eu pour origine des erreurs de politique monétaire.

³ L'Argentine a connu trois années d'inflation et de croissance négatives de 1999 à 2001. Ce phénomène provient de la dévaluation du real brésilien en 1998, alors que l'Argentine était en régime de taux de change fixe avec le dollar (currency board) et de la faiblesse du système bancaire.

⁴ Fonds monétaire international, « Gauging Risks for Deflation », note de position de l'administration du FMI, 28 janvier 2009.

II. LA POLITIQUE DE RELANCE : UNE RIPOSTE GRADUÉE ADAPTÉE À LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Trop ou pas assez. La question est posée. Encore faut-il que le débat légitime auquel donne lieu la politique du Gouvernement puisse, s'agissant notamment des comparaisons internationales, s'appuyer sur des données aussi claires que possible et évite de faire référence à des chiffrages hétérogènes, additionnant comme on le dit familièrement « des choux et des carottes ».

Tel est l'objet des développements ci-après, qui tendent à **remettre un peu d'ordre dans les chiffres** avancés par les uns pour juger de l'effort de la France en matière de relance.

Il s'agit aussi de rappeler certains éléments d'analyse économique relatifs tant au fonctionnement du multiplicateur keynésien qu'à l'impact négatif que peuvent avoir les déficits publics sur les anticipations des agents : on ne peut négliger le risque de voir les effets positifs associés à un déficit – durable...– sur l'activité finalement neutralisés par un repli de la demande privée ou une hausse des taux d'intérêt par suite d'une crainte d'une résurgence de l'inflation.

A. DISTINGUER DEUX TYPES DE MESURES

Les différents plans de relance sont habituellement présentés de manière globale, sans distinguer les mesures en faveur du crédit de celles obéissant à une logique de relance keynésienne. **Ces deux types de mesures doivent pourtant être distingués**, leur impact économique étant très différent.

1. Les mesures en faveur du crédit et de la trésorerie : un « filet de sécurité » indispensable pour éviter l'asphyxie de l'économie réelle

Les mesures en faveur du **crédit** et de la trésorerie des entreprises sont un « filet de sécurité » indispensable, dont l'effet n'est pas de relancer l'activité, mais d'éviter que celle-ci s'effondre pour cause de restrictions dans la distribution du crédit que résume l'expression anglo-saxonne de « crédit crunch ».

L'impact de ces mesures est difficile à évaluer :

- en temps normal, elles soutiennent la demande pour un montant égal au seul différentiel de charge de la dette découlant de l'écart de taux entre celui du dispositif mis en place par les pouvoirs publics et celui du marché ;

- en période de restriction du crédit, comme actuellement, l'impact est d'autant plus fort que cette restriction est importante. Il n'est cependant pas évaluable, dans la mesure où il n'est pas possible de déterminer quelle aurait été l'attitude des banques en l'absence de ces mesures.

2. Les mesures de relance : un « multiplicateur keynésien » qui pourrait être plus faible qu'habituellement

Les mesures de **relance stricto sensu** obéissent à une logique de « **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.

Selon les estimations usuelles, dans le cas de la France :

- 1 euro d'investissement public ou de transferts aux personnes à faible revenu augmente le PIB d'1 euro (multiplicateur keynésien égal à **1**) ;

- 1 euro d'allègement fiscal (hors mesures de trésorerie) augmente le PIB de 0,5 euro (multiplicateur égal à **0,5**).

Au niveau de l'Union européenne, ces chiffres doivent être multipliés par 2. En effet, 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.

Il faut cependant se garder d'une application mécanique de ces règles. Celles-ci correspondent en effet à de simples ordres de grandeur, et décrivent ce qui doit se passer dans une situation « normale ». Dans le contexte actuel de crise de confiance et de crise du système de financement de l'économie, le multiplicateur est vraisemblablement moindre. Tel est en particulier le cas en ce qui concerne les mesures fiscales, dont l'efficacité dépend du comportement d'épargne des ménages.

B. SYNTHÈSE DES MESURES DÉJÀ INTERVENUES OU PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Les différentes mesures adoptées ou envisagées par le gouvernement en réaction à la crise économique et financière sont nombreuses et d'une **nature variable**, certaines ayant pour objet de soutenir le crédit (parmi

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

lesquelles il convient de distinguer les dépenses des garanties), et d'autres de relancer l'économie par l'intermédiaire du multiplicateur keynésien. Par ailleurs, si la plupart de ces mesures ont été **mises en œuvre par la loi**, tel n'a pas été le cas de certaines d'entre elles (plan PME, prêts de la Banque européenne d'investissement, investissements des administrations sociales et des entreprises publiques).

Il est donc possible d'avancer des montants globaux très différents, selon ce que l'on prend ou non en compte.

Le gouvernement a communiqué sur un « plan de relance » à **26 milliards d'euros**, réévalué, en fonction de considérations strictement comptables, à un peu plus de **23 milliards d'euros** en 2009-2010 par la commission des finances¹ (ligne I du tableau ci-après).

Ce montant comprend les mesures des lois de finances rectificatives de décembre 2008 et janvier 2009, ainsi que les suppléments d'investissement prévus pour les administrations de sécurité sociale et les entreprises publiques. Il ne correspond à des mesures homogènes ni par leur nature juridique (certaines ne sont pas de nature législative), ni par leur impact économique (certaines ont pour objet de soutenir le crédit, alors que d'autres obéissent à une logique de « relance keynésienne »).

Une estimation cohérente des montants en jeu implique de prendre en compte la totalité des mesures, quelle que soit leur nature juridique, en distinguant celles en faveur du crédit de celles obéissant à une logique de « relance keynésienne ».

Parmi les premières, il faut prendre en compte non seulement celles figurant dans le « plan de relance à 26 milliards d'euros », mais aussi celles du plan PME et de la BEI. Les résultats sont alors les suivants :

- avant prise en compte du présent projet de loi de finances rectificative, le montant total des mesures est de **75,3 milliards d'euros** en 2009-2010, dont **61,1 milliards d'euros** de mesures en faveur du crédit et **14,2 milliards d'euros** de mesures de « relance keynésienne » (soit respectivement 3,1 et 0,7 points de PIB) (ligne H) ;

- après prise en compte du présent projet de loi de finances rectificative, le montant total des mesures est de **84,9 milliards d'euros** en 2009-2010, dont **68 milliards d'euros** de mesures en faveur du crédit et **16,9 milliards d'euros** de mesures de « relance keynésienne » (soit respectivement 3,5 et 0,9 points de PIB) (ligne K).

¹ Le gouvernement omet en effet les alourdissements fiscaux de 2010 consécutifs à certains allègements de 2009. Par ailleurs, la ligne « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » ne tombe pas juste (il manque 0,3 milliard d'euros) parce que les crédits de paiement prévus en 2009-2010 ne couvrent pas toutes les autorisations d'engagement. Enfin, les anticipations en 2009 d'investissements des entreprises publiques seront nécessairement suivies d'un contrecoup les années suivantes.

Les mesures en faveur du crédit et du soutien de l'activité adoptées depuis le début de la crise

(en milliards d'euros)

| | | Plan tel qu'indiqué par le gouvernement | | | Total 2009-2010 effectif (commission des finances) ²⁶ | | |
|----------|---|---|------------------------|------------------------|--|---|--------------------------------|
| | | Total affiché | 2009 (1) | 2010 (2) | (1)+(2) | dont : mesures de trésorerie ou en faveur du crédit | dont : « relance keynésienne » |
| A | Plan PME (2 octobre 2008) | 22 | 22 | | 22 | 22 | |
| | Excédents d'épargne réglementée transférés aux banques | 17 | 17 | | 17 | 17 | |
| | Capacités d'intervention supplémentaire d'OSEO | 5 | 5 | | 5 | 5 | |
| B | Banque européenne d'investissement (BEI) | 30 | 15²⁷ | 15²⁸ | 30²⁹ | 30 | |
| C | LFR décembre 2008 (recettes de l'Etat) | 10,5 | 9,8 | -0,6 | 9,2 | 8,6 | 0,6 |
| | Remboursement du crédit d'impôt recherche | 3,8 | 3,8 | -1 | 2,8 | 2,8 | |
| | Remboursement des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits | 1,8 | 1,8 | -0,3 | 1,5 | 1,5 | |
| | Mensualisation du remboursement de la TVA | 3,6 | 3,6 | | 3,6 | 3,6 | |
| | Amortissement exceptionnel | 0,7 | | 0,7 | 0,7 | 0,7 | |
| | Doublement du PTZ | 0,6 | 0,6 ³⁰ | | 0,6 | | 0,6 ³¹ |
| D | LFR janvier 2009 (dépenses de l'Etat) | 11,5 | 9,8 | 1,5 | 11,3 | 3 | 8,3 |
| | « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4 | 2,7 | 1,4 | 4,1 | | 4,1 |
| | « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI) | 2,6 | 2,6 | | 2,6 | | 2,6 |
| | « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,9 | 1,5 | 0,1 | 1,6 | | 1,6 |
| | Païement des dettes envers les fournisseurs de la Défense | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0,5 | |

²⁶ Ce total prend en compte le contre-coup en 2010 des mesures fiscales de trésorerie et des anticipations d'investissement des entreprises publiques, et le fait que certaines autorisations d'engagement ne sont pas couvertes.

²⁷ 2008-2009.

²⁸ 2010-2011.

²⁹ D'ici 2011.

³⁰ Budgétairement sur la période le coût est nul en 2009 et est de 0,1 milliard d'euros en 2010 (les sommes correspondantes étant versées aux banques sur une période de 5 ans). On prend ici en compte l'impact économique (en totalité en 2009).

³¹ On considère ici que d'un point de vue économique, il s'agit d'une subvention aux ménages.

| | | Plan tel qu'indiqué par le gouvernement | | | Total 2009-2010 effectif (commission des finances) ²⁶ | | |
|----------|--|--|---------------------------------------|-------------------------------|---|---|---------------------------------------|
| | | Total affiché | 2009 (1) | 2010 (2) | (1)+ (2) | dont : mesures de trésorerie ou en faveur du crédit | dont : « relance keynésienne » |
| | FCTVA | 2,5 | 2,5 | 0 | 2,5 | | 2,5 ³² |
| E | Total Etat fin janvier 2009 (C+D) | 22,0 | 19,6 | 0,9 | 20,5 | 9,1 | 10,4 |
| F | Investissements des administrations sociales | 0,1 | 0,1 | 0 | 0,1 | | 0,1 |
| G | Investissement des entreprises publiques | 4,0 | 4,0 | - 1,3³³ | 2,7 | | 2,7 |
| H | TOTAL GENERAL FIN JANVIER 2009 (A+B+C+D+F+G) | 78,1 | 60,7 | 14,6 | 75,3 | 61,1 | 14,2 |
| | <i>En points de PIB</i> | <i>3,9</i> | <i>3,0</i> | <i>0,7</i> | <i>3,8</i> | <i>3,1</i> | <i>0,7</i> |
| I | LFR décembre 2008 + LFR janvier 2009 + administrations sociales + entreprises publiques (C+D+F+G) | 26,0 ³⁴ | 23,7 | -0,4 | 23,3 | 9,1 | 14,2 |
| | <i>En points de PIB</i> | <i>1,3</i> | <i>1,2</i> | <i>0,0</i> | <i>1,2</i> | <i>0,5</i> | <i>0,7</i> |
| J | Présent PLFR | | 9,59 | | 9,59 | 6,89 | 2,7 |
| | Mesures du sommet social <i>Dont :</i> <i>Allègement de l'impôt sur le revenu</i> <i>Fonds d'investissement social</i> <i>Aide aux familles modestes</i> <i>Distribution de bons d'achat</i> | | 2,65 1,1 0,8 0,45 0,3 | | 2,65 1,1 0,8 0,45 0,3 | | 2,65 1,1 0,8 0,45 0,3 |
| | Mesures en faveur de l'automobile <i>Dont :</i> <i>Prêts aux constructeurs automobiles</i> <i>Prêts pour le soutien à l'innovation</i> <i>Soutien aux sous-traitants (OSEO)</i> | | 6,89 6,5 0,15 0,24 | | 6,89 6,5 0,15 0,24 | 6,89 6,5 0,15 0,24 | |
| | Autres | | 0,05 | | 0,05 | | 0,05 |
| K | TOTAL GENERAL (H+J) | | 70,3 | 14,6 | 84,9 | 68,0 | 16,9 |
| | <i>En points de PIB</i> | | <i>3,6</i> | <i>0,7</i> | <i>4,4</i> | <i>3,5</i> | <i>0,9</i> |

Ce tableau ne comprend pas les garanties.

Sources : commission des finances du Sénat

³² Par convention, on suppose (comme le gouvernement) que l'impact sur l'investissement est égal au coût estimé de la mesure pour l'Etat.

³³ On suppose que la totalité des anticipations d'investissement a lieu en 2009, et que les investissements sont réduits d'un tiers de ce montant chacune des trois années suivantes.

³⁴ Montant indiqué par le dossier de presse du gouvernement de janvier 2009.

Même augmenté des mesures du présent projet de loi de finances rectificative, **le montant de 26 milliards d'euros, souvent avancé, n'a donc pas grand sens**. Il paraît préférable de retenir soit le montant de 84,9 milliards d'euros (totalité des mesures), soit celui de 16,9 milliards d'euros (seules mesures de « relance keynésienne »).

Dans le cas de la **seule année 2009**, les sommes consacrées à la « **relance keynésienne** » seraient de **16,7 milliards d'euros**, soit **0,9 point de PIB**.

1. Les mesures hors garanties

a) 3,5 points de PIB de mesures en faveur du crédit (68 milliards d'euros)

On peut classer parmi les mesures de trésorerie ou en faveur du crédit le « plan PME » d'octobre 2008 (22 milliards d'euros), le supplément de crédits de la Banque européenne d'investissement (30 milliards d'euros) et les mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises mises en place par la loi de finances rectificative de décembre 2008 (10,5 milliards d'euros).

Tel est également le cas des prêts au secteur automobile prévus par le présent projet de loi de finances rectificative (6,9 milliards d'euros).

b) 0,9 point de PIB de mesures de « relance keynésienne » (17 milliards d'euros)

Relèvent d'une logique de « relance keynésienne » les dépenses des administrations publiques prévues par la loi de finances rectificative de janvier 2009 (11,5 milliards d'euros) et les investissements des entreprises publiques (4 milliards d'euros).

Tel est également le cas, en ce qui concerne le présent projet de loi de finances rectificative, du Fonds d'investissement social (0,8 milliard d'euros), de l'aide aux familles modestes (0,45 milliard d'euros), de la distribution de bons d'achat (0,3 milliard d'euros) ainsi que de l'allègement d'impôt sur le revenu (1,1 milliard d'euros).

c) Un impact des mesures de « relance keynésienne » sur le PIB qui pourrait être de l'ordre de 0,6 point en 2009

Selon les différentes estimations disponibles, le plan de relance **avant prise en compte du présent projet de loi de finances** rectificative augmenterait la croissance du PIB de la France d'environ **0,5 point** en 2009³⁵. Cet ordre de grandeur paraît vraisemblable. En effet, avec un plan de l'ordre

³⁵ Selon le dossier de presse de janvier 2009 du gouvernement, « l'impact économique du plan de relance de 26 milliards d'euros est évalué à 0,6 point de PIB ». L'ordre de grandeur retenu par les conjoncturistes paraît légèrement inférieur, mais analogue : 0,3-0,5 point de PIB selon le Crédit agricole (« CA Eco News » n° 120, 8 décembre 2008) et 0,3 point de PIB selon l'OFCE (« Lettre de l'OFCE », 23 décembre 2008).

de 1,2 point de PIB, dont la moitié de dépenses d'investissement (avec un multiplicateur keynésien de l'ordre de 1) et le reste de mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises (qui n'obéissent pas à une logique de relance keynésienne), l'impact global est de l'ordre de la moitié du montant du plan.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit 2,6 milliards d'euros, soit 0,13 point de PIB, de mesures de « relance keynésienne », en faveur des ménages³⁶. Ces mesures étant « ciblées » sur les ménages à revenus faibles ou moyens, qui épargnent peu, on peut supposer que le multiplicateur keynésien est de l'ordre de l'unité, ce qui correspond à une augmentation du PIB de 2009 de **0,1 point** supplémentaire.

Au total, **l'impact du plan de relance (y compris le présent projet de loi de finances rectificative)** pourrait donc être de l'ordre de **0,6 point** en 2009.

2. 5 points de PIB de garanties au secteur bancaire (100 milliards d'euros)

Les 68 milliards d'euros en faveur du crédit indiqués ci-avant ne comprennent pas les **garanties** accordées par l'Etat au secteur bancaire, pour un montant total de l'ordre de **100 milliards d'euros (soit 5 points de PIB)**, et dont le plafond a été fixé par la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie à **360 milliards d'euros (soit 18 points de PIB)**.

Les garanties accordées par l'Etat au secteur bancaire

(en milliards d'euros)

| | Plafonds* | Garanties accordées à ce jour |
|---|------------------|--------------------------------------|
| Société de financement de l'économie française (SFEF) | 265 | 70** |
| Dexia | 55 | ND*** |
| Société de prises de participation de l'Etat (SPPE) | 40 | 21**** |
| Total | 360 | Env. 100 |

* Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie. ** Montant total des quatre premières tranches de garantie (5, 25, 10 et 30 milliards d'euros). *** Dont 6,39 milliards de dollars sur la base de la loi de finances rectificative de décembre 2008, pour la garantie des engagements de Dexia relatifs aux actifs de sa filiale FSA. **** 10,5 milliards d'euros de titres super-subordonnés et 10,5 milliards d'euros d'actions préférentielles (cette deuxième tranche devant s'étaler jusqu'au 31 août 2009).

Sources : rapport du gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat sur la mise en œuvre du dispositif de soutien au financement de l'économie, mars 2009 ; informations transmises par le ministère des finances, de l'économie et de l'emploi

³⁶ Les mesures en faveur de l'automobile sont des prêts.

C. LE « CALIBRAGE » DU PLAN DE RELANCE PARAÎT ADAPTÉ

Le « calibrage » du plan de relance français, et plus généralement des plans de relance européens, est parfois jugé insuffisant.

Il convient de distinguer deux questions :

- le montant du plan en 2009 ;
- l'opportunité de réaliser la consolidation budgétaire dès 2010, comme le prévoit le plan français.

1. Contrairement à une idée reçue, en 2009, l'effort de relance français est analogue aux efforts de relance européen et américain

a) Selon les estimations du FMI, l'impulsion budgétaire liée aux plans de relance est en 2009 de l'ordre d'1 point de PIB en France, dans l'Union européenne et aux Etats-Unis

Si l'on considère la seule année 2009, l'effort de relance français est analogue aux efforts de relance européen et américain.

Certes, selon le FMI, si l'on prend en compte la totalité des mesures de relance en vigueur en 2009, **y compris celles instaurées en 2008**, l'effort des Etats-Unis est de l'ordre de 2 points de PIB (dont 1,3 point de PIB pour l'*American Recovery and Reinvestment Act* récemment adopté), contre 1 point de PIB pour les principaux Etats de l'Union européenne, et 0,7 point de PIB pour la France (le FMI supposant implicitement que la moitié du plan français ne serait mis en œuvre qu'en 2010, les investissements publics étant plus lents que prévu).

Cependant, **ces chiffres n'ont en eux-mêmes pas de pertinence économique**. En effet, ce qui importe d'un point de vue économique, c'est **l'impulsion budgétaire**, c'est-à-dire la **variation** par rapport à l'année précédente. Or, les 2 points de PIB indiqués dans le cas des Etats-Unis comprennent, pour 1,1 point de PIB, des mesures de relance déjà en vigueur en 2008. **L'impulsion budgétaire des Etats-Unis en 2009 est donc de seulement 0,9 point de PIB**, ce qui est exactement égal aux mesures des **principaux Etats de l'Union européenne**, et à peine supérieur aux mesures mises en œuvre par la **France (0,7 point de PIB** selon le FMI, qui fait l'hypothèse que les investissements du plan de relance seront réalisés avec retard).

Si l'on suppose que le programme d'investissement public français se déroule en quasi-totalité en 2009, comme le prévoit le gouvernement, l'effort de relance français en 2009 serait même de **1,4 point de PIB** (il est vrai avec une part plus importante que les plans des autres Etats ne répondant pas à une

logique de relance *stricto sensu*³⁷, mais avec des mesures de relance globalement plus efficaces, car reposant sur l'investissement).

On est donc loin de l'image véhiculée par les médias et certains économistes, selon laquelle la France serait nettement en retard par rapport aux autres pays de l'Union européenne, eux-mêmes en retard par rapport aux Etats-Unis.

**Les mesures discrétionnaires de relance dans les Etats du G20
(hors acquisitions d'actifs, mais y compris l'ensemble des mesures fiscales)
(en points de PIB)**

| | Par rapport à 2007* | | | Par rapport à l'année précédente (impulsion budgétaire, seule notion pertinente économiquement)** | | |
|---|---------------------|------------|------------|--|------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Argentine | 0 | 1,3 | ND | 0 | 1,3 | ND |
| Australie | 0,7 | 2,1 | 1,7 | 0,7 | 1,4 | -0,4 |
| Brésil | 0 | 0,4 | 0,2 | 0 | 0,4 | -0,2 |
| Canada | 0 | 1,5 | 1,3 | 0 | 1,5 | -0,2 |
| Chine | 0,4 | 3,2 | 2,7 | 0,4 | 2,8 | -0,5 |
| France (selon le FMI) | 0 | 0,7 | 0,7 | 0 | 0,7 | 0 |
| <i>Si on suppose que le programme d'investissement public se déroule comme le prévoit le gouvernement**</i> | 0 | 1,4 | 0 | 0 | 1,4 | -1,4 |
| Allemagne | 0 | 1,5 | 2 | 0 | 1,5 | 0,5 |
| Inde | 0,6 | 0,6 | ND | 0,6 | 0 | ND |
| Indonésie | 0 | 1,3 | 0,6 | 0 | 1,3 | -0,7 |
| Italie | 0 | 0,2 | 0,1 | 0 | 0,2 | -0,1 |
| Japon | 0,4 | 1,4 | 0,4 | 0,4 | 1 | -1 |
| Corée du Sud | 1,1 | 2,3 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | -1 |
| Mexique | 0 | 1,5 | ND | 0 | 1,5 | ND |
| Russie | 0 | 2,3 | 1,6 | 0 | 2,3 | -0,7 |
| Arabie Saoudite | 2,4 | 3,3 | 3,5 | 2,4 | 0,9 | 0,2 |
| Afrique du Sud | 1,7 | 1,8 | -0,6 | 1,7 | 0,1 | -2,4 |
| Turquie | 0 | ND | ND | 0 | ND | ND |
| Royaume-Uni | 0,2 | 1,4 | -0,1 | 0,2 | 1,2 | -1,5 |
| Etats-Unis | 1,1 | 2 | 1,8 | 1,1 | 0,9 | -0,2 |
| Etats du G 20 | 0,5 | 1,8 | 1,3 | 0,5 | 1,3 | -0,5 |
| <i>Pour mémoire : Etats de l'UE membres du G 20</i> | <i>0,1</i> | <i>1</i> | <i>0,8</i> | <i>0,1</i> | <i>0,9</i> | <i>-0,2</i> |

* Source : FMI.

** Source : calculs de la commission des finances du Sénat.

Source : d'après FMI, « Group of Twenty – Meeting of the Ministers and Central Bank Governors – March 13-14, 2009 – London, U.K. – Global Economic Policies and Prospects », note de l'administration du FMI, mars 2009

³⁷ Du fait des mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises.

Il ressort du tableau ci-avant que le véritable écart est celui entre les plans occidentaux (avec une impulsion budgétaire de l'ordre d'1 point de PIB en 2009) et le plan chinois (avec une impulsion budgétaire de l'ordre de 3 points de PIB en 2009).

Par ailleurs, **le niveau très élevé du déficit public des Etats-Unis attendu en 2009 (7,7 points de PIB selon le FMI, hors prise en charge des pertes du secteur financier³⁸, contre 6 points de PIB pour les Etats de l'Union européenne membres du G20) ne doit bien entendu pas être confondu avec l'effort de relance américain.** Ainsi, en 2009, sur les 7,7 points de PIB de déficit public attendus, c'est bien **0,9 point de PIB** qui correspond à l'effort de relance : les Etats-Unis partent d'un déficit public de 5,9 points de PIB en 2008, auquel il faut ajouter 0,9 point de PIB de déficit supplémentaire provenant de la dégradation de la conjoncture (stabilisateurs automatiques).

b) Même en excluant les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises, le plan français est en 2009 d'un montant analogue à celui des autres plans européens

Si l'on suppose que les investissements publics seront bien concentrés sur 2009, comme le prévoit le gouvernement (et contrairement à ce que prévoit le FMI), **l'effort de relance *stricto sensu* (c'est-à-dire en excluant les mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises)**, de l'ordre du point de PIB, ne paraît pas très inférieur aux plans allemand, britannique et espagnol, et est nettement supérieur au plan italien, comme l'indique le tableau ci-après.

³⁸ 5,7 points de PIB en 2009 selon le FMI.

Les mesures de relance stricto sensu (hors mesures en faveur du crédit et mesures de trésorerie), d'après COE-Rexecode (seule année 2009)

(en milliards d'euros)

| | Allemagne | France hors présent PLFR | Royaume-Uni* | Italie | Espagne |
|--|------------------|--|---------------------|---------------|----------------|
| Dépenses directes des administrations et entreprises publiques | 12 | 8,5 | 3 | 0,6 | 11 |
| Subventions aux ménages | 6,5 | 1,4 | | 3,5 | |
| Subventions aux entreprises | 3 | 0,2 | 0,2 | | 0,17 |
| Allègements fiscaux et sociaux | 12 | 0,7 | 15,6 | 1,4 | 1,8 |
| Total opérations sur biens et services | 33,5 | 10,8*** | 18,8 | 5,6 | 13 |
| En % du PIB | 1,3 | 0,6*** (0,9 avec le présent PLFR**) | 1,3 | 0,4 | 1,2 |
| <i>Mesures de trésorerie et opérations en capital</i> | | 11,6 | 1 | | 6 |
| <i>Garanties d'emprunts</i> | 118 | | | | |
| Total général** | 151,5 | 22,4 | 19,8 | 5,6 | 19,0 |
| En % du PIB** | 5,9 | 1,2 | 1,4 | 0,4 | 1,8 |

* En milliards de livres. ** Calculs : commission des finances du Sénat. *** La commission des finances du Sénat évalue ce montant à 14,2 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB.

Source : COE-Rexecode, « Les plans européens de relance économique », janvier 2009

L'idée selon laquelle le plan de relance français (hors mesures en faveur de la trésorerie des entreprises) serait en ce qui concerne 2009 nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens vient du fait que l'on s'en tient à son estimation antérieure au présent projet de loi de finances rectificative, de l'ordre de 0,7 point de PIB selon la commission des finances (0,5 point de PIB selon l'OFCE et 0,6 point de PIB selon COE-Rexecode), ce qui pouvait donner l'impression qu'il était environ deux fois plus faible. En prenant en compte le présent projet de loi de finances rectificative, le plan n'est plus que légèrement inférieur à celui de nos principaux partenaires.

Cela suppose bien entendu que le programme d'investissements publics se déroule comme prévu.

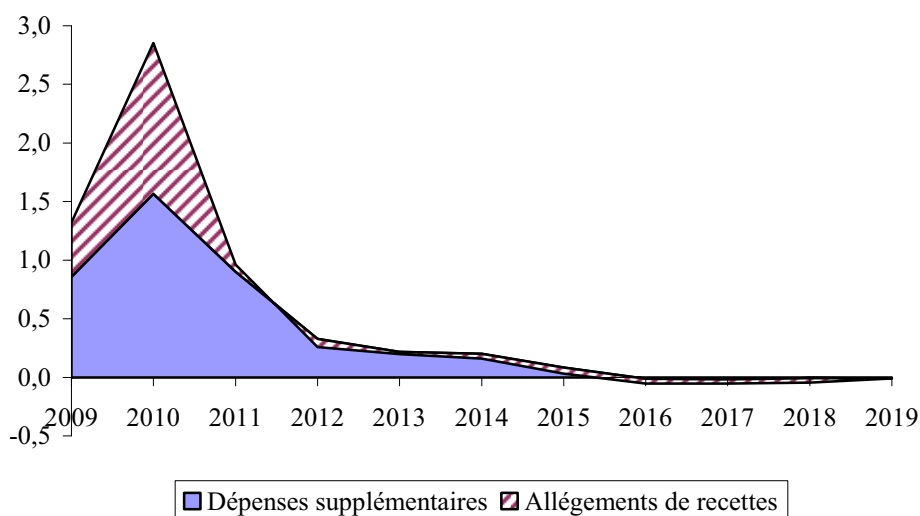
Il faut également prendre en compte le fait que, comme cela a été indiqué ci-avant, **les mesures de relance stricto sensu mises en œuvre par la France seront probablement plus efficaces que celles de ses principaux partenaires**, dans la mesure où il s'agit de dépenses d'investissement, au multiplicateur keynésien élevé.

c) *Le montant apparemment très élevé du plan de relance américain vient du fait que les chiffres mis en avant prennent en compte les années 2010 à 2015*

Sur les 787 milliards de dollars – soit plus de 5 points de PIB – du « plan Obama », l'année 2009 correspond à seulement 1,3 point de PIB, dont seulement 0,9 point de PIB de dépenses, comme l'indique le graphique ci-après.

L'American Recovery and Reinvestment Act

(en points de PIB)



Source : Congressional Budget Office, 2 mars 2009

L'impact sur le PIB est évalué par le *Congressional Budget Office* à 1,4 point en 2009 et 1,1 point en 2010 selon une estimation prudente, contre respectivement 3,8 points et 3,4 points selon une estimation optimiste³⁹.

Comme on l'a indiqué ci-avant, il faut cependant prendre en compte le fait que, selon le FMI, **une partie importante des 2 points de PIB de mesures de relance annoncées pour 2009 (dont 1,3 point de PIB dans le cadre de l'American Recovery and Reinvestment Act) comprennent, pour 1,1 point de PIB, des mesures déjà en vigueur en 2008, de sorte que l'impulsion budgétaire serait de seulement 0,9 point de PIB.**

³⁹ Cette estimation est vraisemblable. Si l'on considère que dans le cas des Etats-Unis le multiplicateur keynésien est de 2 pour les dépenses et 1 pour les allègements fiscaux, il en résulte un impact sur le PIB de l'ordre de 2 points en 2009. Le maintien d'un déficit élevé en 2010 permettrait d'éviter une impulsion budgétaire négative, qui aurait un impact défavorable sur la croissance de 2010.

2. Faut-il aller plus loin en 2009 ?

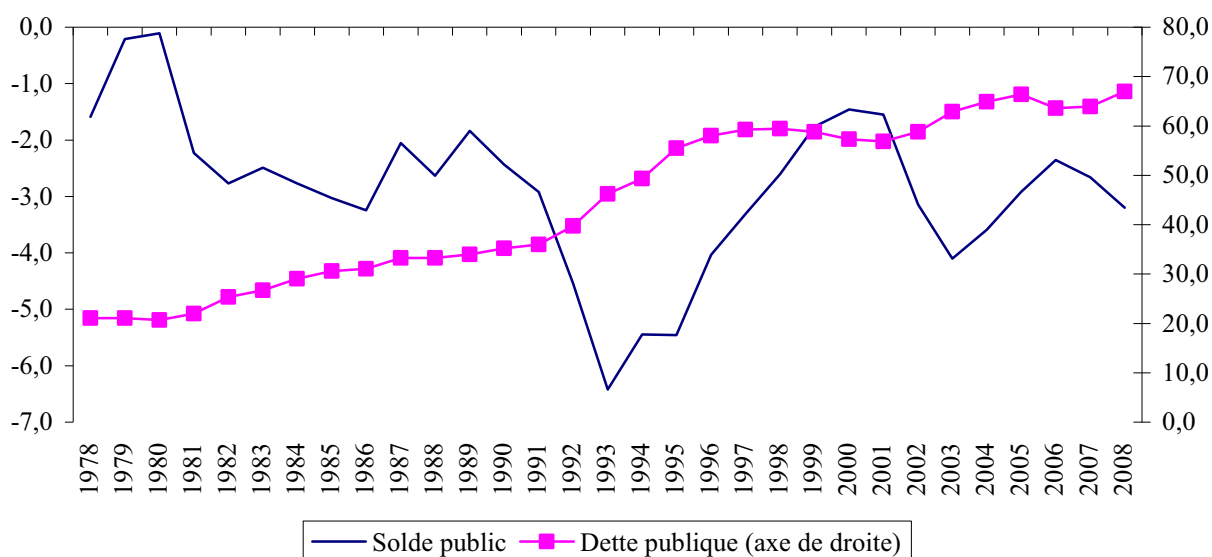
a) *L'amplification de l'effort de relance en 2009 présenterait d'importants inconvénients*

(1) Le déficit public est déjà important

Le déficit et la dette publics français sont déjà particulièrement élevés, comme l'indique le graphique ci-après.

Le déficit et la dette publics français

(en points de PIB)



Source : Insee

Depuis 1990 le déficit public a été de 3,4 points de PIB en moyenne, ce qui est exactement égal au déficit public de 2008. En France, un déficit public important n'est donc pas un accident dû à la conjoncture, mais le résultat de la politique de finances publiques menée par les gouvernements successifs.

En conséquence de ce déficit public persistant, la dette publique est passée de 21,1 points de PIB en 1978 à 35,2 points de PIB en 1990 et 67,3 points de PIB en 2008.

(2) Le supplément de déficit risquerait de ne pas être résorbé avant longtemps

La France doit donc être particulièrement prudente en matière de relance budgétaire. Elle peut moins que d'autres Etats accroître son déficit public de manière pérenne.

Or, **la consolidation budgétaire est coûteuse en termes de croissance.** Une relance budgétaire qui augmenterait la croissance d'1 point en

2009 la réduirait d'1 point lorsque, plus tard, les mesures seraient prises pour résorber le supplément de déficit correspondant.

On peut bien sûr, « sur le papier », prévoir des plans de relance gigantesques pour 2009, mais quand pense-t-on réaliser cette indispensable consolidation : en 2010 (comme le prévoit actuellement le gouvernement), alors qu'il n'est même pas certain que la croissance soit positive ? En 2011 et en 2012, les échéances électorales ne devraient pas faciliter l'exercice. Au-delà, le gouvernement alors en place étant confronté au défi redoutable, et décourageant, de résorber le déficit structurel le plus élevé de l'histoire de notre pays ? Il n'est pas sûr que le consensus en France sur la nécessité de maîtriser la dette soit suffisant pour qu'un tel scénario apparaisse comme crédible et puisse justifier des sacrifices en matière de finances publiques.

Une forte augmentation du déficit structurel dans le cadre de la politique de relance serait inévitablement perçue par les acteurs économiques comme la fin des efforts de consolidation budgétaire, et l'abandon *de facto* du pacte de stabilité. La France serait alors confrontée à une augmentation des taux de sa dette souveraine, ce qui, avec le niveau alors très élevé qu'aurait atteint la dette publique, l'obligerait à consacrer une part encore plus considérable qu'aujourd'hui de ses dépenses publiques à la charge de la dette. Par ailleurs, **les ménages, anticipant des hausses d'impôt, pourraient renforcer leur épargne, ce qui ne serait pas favorable à la croissance.**

Cette situation concerne du reste l'ensemble des Etats du G20, comme le montre le tableau ci-après.

Le solde public des Etats du G20, selon le FMI

(en points de PIB)

| | 2007 | 2008 (p) | 2009 (p) | 2010 (p) |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentine | -2,3 | -0,5 | -3,6 | -2,3 |
| Australie | 1,6 | 0,1 | -2,2 | -2,8 |
| Brésil | -2,2 | -1,5 | -1 | -0,8 |
| Canada | 1,4 | 0,4 | -3,2 | -3,7 |
| Chine | 0,9 | -0,3 | -3,6 | -3,6 |
| France | -2,7 | -3,1* | -6* | -6,2* |
| Allemagne | -0,2 | -0,1 | -4 | -5,2 |
| Inde | -5,2 | -8,4 | -10 | -8,6 |
| Indonésie | -1,2 | 0,1 | -2,5 | -2,1 |
| Italie | -1,5 | -2,7 | -4,8 | -5,2 |
| Japon | -3,4 | -5 | -8,1 | -8,3 |
| Corée du Sud | 3,8 | 1,2 | -2,2 | -3,2 |
| Mexique | -1,4 | -1,9 | -3,2 | -2,9 |
| Russie | 6,8 | 4,2 | -5,2 | -5,1 |
| Arabie Saoudite | 15,8 | 35,5 | -8,3 | -6,5 |
| Afrique du Sud | 0,9 | -0,1 | -2,7 | -3,4 |
| Turquie | -2,1 | -3 | -4,2 | -3,3 |
| Royaume-Uni | -2,7 | -5,5 | -9,5 | -11 |
| Etats-Unis | -2,9 | -5,9 | -7,7 | -8,9 |
| Etats du G20 | -1,1 | -2,6 | -5,9 | -6,3 |
| <i>Pour mémoire : Etats de l'UE membres du G20</i> | <i>-1,6</i> | <i>-2,7</i> | <i>-6</i> | <i>-6,9</i> |

* Les prévisions du FMI ne prennent pas en compte le fait que le gouvernement a révisé sa prévision de déficit public pour 2008 à 3,4 points de PIB.

Source : FMI, « Group of Twenty – Meeting of the Ministers and Central Bank Governors – March 13-14, 2009 – London, U.K. – Global Economic Policies and Prospects », note de l'administration du FMI, mars 2009

b) La nécessité de veiller à ce que ne s'enclenche pas un cercle vicieux entre dégradation de la situation économique et fragilisation du secteur bancaire

Cela étant dit, on conçoit bien que, compte tenu de la gravité exceptionnelle de la récession, et de la fragilité du système bancaire mondial, **il n'est pas possible de laisser les économies s'enfoncer**, sous peine de risquer de déclencher un **cercle vicieux** où la dégradation de l'économie réelle fragiliserait les banques, ce qui aggraverait la dégradation de l'économie réelle, ces deux phénomènes se renforçant mutuellement.

C'est en raison de cette situation particulière que le FMI préconise aux Etats de consacrer davantage de moyens à la relance budgétaire.

Si la dégradation rapide de la situation économique se confirmait, et s'il apparaissait qu'un tel cercle vicieux menaçait de s'enclencher, il pourrait

donc être nécessaire de prévoir des mesures supplémentaires. Pour être efficaces et d'effet immédiat, celles-ci devraient plutôt consister en des **transferts en faveur des personnes à faibles revenus** (qui, d'un point de vue macroéconomique, présentent l'intérêt de dépenser la quasi-totalité de leur revenu, d'où un multiplicateur keynésien proche de l'unité). Il faudrait également qu'elles soient **suffisamment massives** (de l'ordre **d'un point de PIB**) pour avoir un impact économique significatif.

3. Vers des mesures supplémentaires en 2010

Indépendamment des décisions qui seront prises concernant l'année 2009, se pose la question de **la nécessité éventuelle du maintien en 2010 de l'effort de relance réalisé en 2009**.

Si l'on s'en tient aux seules mesures de relance *stricto sensu*, c'est-à-dire en excluant les mesures en faveur du crédit, le plan de relance est de l'ordre de 17 milliards d'euros, dont, si sa mise en œuvre se fait comme le prévoit le gouvernement, la quasi-totalité en 2009.

Sous sa forme actuelle, le plan de relance augmente la croissance de 0,6 point en 2009 et **la réduit d'un montant analogue en 2010**. En effet, comme on l'a indiqué ci-avant, ce n'est pas le déficit public en tant que tel qui peut soutenir conjoncturellement la croissance, mais **l'impulsion budgétaire**, c'est-à-dire son **augmentation**. Le fait que le déficit public ait été en 2008 de 3,4 points de PIB n'a, en tant que tel, exercé aucun soutien sur la croissance.

Le plan de relance : répartition des seules mesures de relance keynésienne* entre 2009 et 2010

(en milliards d'euros)

| | 2009-2010 ⁴⁰ | 2009 | 2010 |
|---|-------------------------|-------------|--------------------------|
| LFR décembre 2008 (recettes de l'Etat) | 0,6 | 0,6 | |
| Doublement du PTZ pour les logements neufs acquis en 2009 ⁴¹ | 0,6 | 0,6 | |
| LFR janvier 2009 (dépenses de l'Etat) | 10,8 | 9,3 | 1,5 |
| « Programme exceptionnel d'investissement public » | 4,1 | 2,7 | 1,4 |
| « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI**) | 2,6 | 2,6 | 0,0 |
| « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » | 1,6 | 1,5 | 0,1 |
| FCTVA | 2,5 | 2,5 | 0,0 |
| Dépenses des administrations sociales | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Investissement des entreprises publiques | 2,7 | 4,0 | 1,3 ⁴² |
| TOTAL GENERAL FIN JANVIER 2009 | 14,2 | 14,0 | 0,2 |
| <i>En points de PIB</i> | <i>0,7</i> | <i>0,7</i> | <i>0,0</i> |
| Présent PLFR | 2,7 | 2,7 | |
| Allègement de l'impôt sur le revenu | 1,1 | 1,1 | |
| Fonds d'investissement social | 0,8 | 0,8 | |
| Aide aux familles modestes | 0,5 | 0,5 | |
| Distribution de bons d'achat | 0,3 | 0,3 | |
| Autres | 0,1 | 0,1 | |
| TOTAL GENERAL | 16,9 | 16,7 | 0,2 |
| <i>En points de PIB</i> | <i>0,9</i> | <i>0,9</i> | <i>0,0</i> |

* Pour évaluer la répartition de l'effort de relance stricto sensu, le présent tableau ne prend pas en compte les mesures en faveur du crédit ou de la trésorerie des entreprises. ** FSI : Fonds stratégique d'investissement.

Source : commission des finances du Sénat

Si le 0,9 point de PIB d'augmentation structurelle du déficit prévu en 2009 du fait du plan de relance aura bien un impact positif sur la croissance de 2009, il ne devrait avoir aucun impact significatif sur la croissance de 2010. En revanche, **en 2010 on assisterait à une croissance inférieure à ce qu'elle aurait été sans le plan de relance**, les dépenses supplémentaires prévues pour 2009 n'étant pas pérennes : l'impulsion budgétaire donnée en 2010 serait négative.

Or, l'année 2010 risque d'être une année difficile. Il n'est même pas certain que la croissance soit positive. **Même si une partie des mesures de relance ne devraient avoir d'impact effectif qu'en 2010, il n'en reste pas moins possible que des efforts supplémentaires de relance doivent être prévus au titre de cette année.**

⁴⁰ Ce total prend en compte le contre-coup en 2010 des mesures fiscales de trésorerie et des anticipations d'investissement des entreprises publiques, et le fait que certaines autorisations d'engagement ne sont pas couvertes.

⁴¹ On considère ici que d'un point de vue économique, il s'agit d'une subvention aux ménages.

⁴² On suppose que la totalité des anticipations d'investissement a lieu en 2009, et que les investissements sont réduits d'un tiers de ce montant chacune des trois années supplémentaires.

III. UN DÉFICIT PUBLIC « HISTORIQUE »

Quand la « maison brûle », il est clair qu'il faut utiliser les « grands moyens » et ne pas s'attacher à des considérations d'orthodoxie financière. Les pouvoirs publics, Etats et banques centrales, ont, heureusement, témoigné de leur capacité à changer de doctrine et à utiliser des moyens non conventionnels.

Néanmoins la détérioration de notre situation financière à court terme comme les perspectives inquiétantes de l'évolution de la dette publique à moyen terme, nous imposent, dès lors que l'effondrement du système financier a été semble-t-il évité, de penser à la sortie de crise et de ne pas faire, au nom de l'urgence et de la nécessaire solidarité vis-à-vis des premières victimes de la crise, comme si la question de la soutenabilité de la dette publique ne se posait pas.

A. LA DÉGRADATION ACCÉLÉRÉE DES COMPTES PUBLICS À COURT TERME

1. Un déficit public de 3,4 points de PIB en 2008 selon le gouvernement

Selon le gouvernement, le déficit public aurait été de **3,4 points de PIB en 2008**, contre 3,2 points de PIB selon la loi de programmation des finances publiques et 2,7 point selon la prévision associée au projet de loi de finances pour 2009.

Dans son rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques, votre rapporteur général avait souligné l'irréalisme de la prévision du gouvernement de 2,7 points de PIB. En effet, ce solde n'était pas compatible avec les autres hypothèses retenues par le gouvernement, qui conduisaient à un déficit de 2,95 points de PIB.

Les raisons du montant particulièrement important du supplément de déficit ne seront connues qu'après la publication par l'Insee des comptes des administrations publiques pour 2008.

2. Un déficit public supérieur à 6 points de PIB en 2009 ?

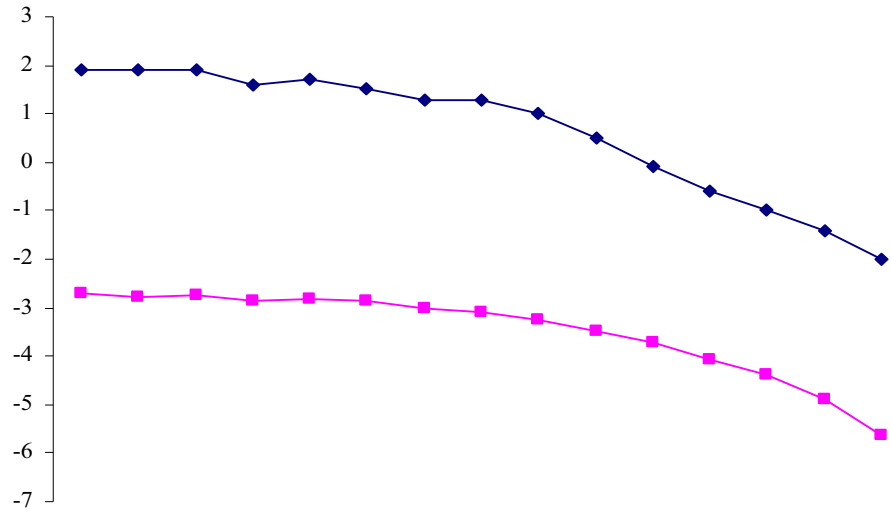
a) Un déficit public de 5,6 points de PIB en 2009, selon le gouvernement et le consensus

Selon le gouvernement, le déficit public serait de **5,6 points de PIB** en 2009.

Cette estimation correspond à celle du consensus, comme l'indique le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance du PIB et de solde public du consensus (pour 2009)

(en % et en points de PIB)



| | janv-08 | févr-08 | mars-08 | avr-08 | mai-08 | juin-08 | juil-08 | août-08 | sept-08 | oct-08 | nov-08 | déc-08 | janv-09 | févr-09 | mars-09 |
|--|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| —◆— Croissance du PIB (en %) | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1 | 0,5 | -0,1 | -0,6 | -1 | -1,4 | -2 |
| —■— Solde des administrations publiques (en points de PIB) | -2,7 | -2,8 | -2,7 | -2,9 | -2,8 | -2,8 | -3,0 | -3,1 | -3,2 | -3,5 | -3,7 | -4,1 | -4,4 | -4,9 | -5,6 |

Source : Consensus Forecasts

Les prévisions de solde public ont constamment été revues à la baisse : par rapport au mois de janvier 2008, la prévision de déficit a été plus que multipliée par 2.

b) Un déficit qui pourrait dépasser les 6 points de PIB en 2009

Comme on l'a indiqué ci-avant, les prévisions de croissance du consensus du mois de mars sont déjà dépassées, la croissance semblant devoir être en 2009 de l'ordre de - 3 % (contre - 2 % selon le consensus).

Selon les estimations de la commission des finances, le déficit public pourrait être de **6,2 points de PIB en 2009**, ce qui correspond à un écart de 0,6 point de PIB par rapport à la prévision du gouvernement et du consensus (5,6 points de PIB). On rappelle que le déficit public le plus élevé depuis 1960, celui de 1993, a été de 6,4 points de PIB.

Ces prévisions sont cependant à considérer avec une précaution particulière, le comportement des recettes en période de croissance négative étant difficilement prévisible.

En 2009, l'inflation moins importante que prévu (environ 0,5 %, contre 1,5 % selon l'hypothèse associée à la loi de finances pour 2009 et utilisée pour déterminer, notamment, l'indexation des retraites et des prestations familiales) augmenterait la croissance des dépenses publiques d'1 point, et aggraverait donc le déficit public de 0,5 point. En 2010, dans le cas des prestations sociales, cette sur-indexation serait neutralisée par une mesure de régularisation, conformément à leurs modalités d'indexation.

B. DES FINANCES PUBLIQUES DIFFICILEMENT SOUTENABLES À MOYEN TERME

Le véritable enjeu n'est pas le solde public en 2009, mais son évolution et son impact sur la dette publique d'ici à 2012.

La situation est particulièrement préoccupante, comme l'indique le tableau ci-après.

Le solde et la dette publics : quelques scénarios

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|--------------------|------|------|------|
| Solde public (en points de PIB) | | | | | |
| PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associée au PLF 2009 | -2,7 | -2,7 | -2,0 | -1,2 | -0,5 |
| Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués) | -3,2 | -4,4 | -3,1 | -2,3 | -1,5 |
| PLFR mars 2009 | -3,4 | -5,6 | -5,2 | -4 | -2,9 |
| Solde recalculé par la commission des finances avec d'autres hypothèses de croissance (cf. infra) et de dépenses ⁴³ | | | | | |
| <i>Scénario économique « haut » (scénario 1)</i> | -3,4 | -6,2 | -5,8 | -5,1 | -4,9 |
| <i>Scénario économique « central » (scénario 2)</i> | -3,4 | -6,2 | -6,2 | -6,4 | -6,1 |
| <i>Scénario économique « bas » (scénario 3)</i> | -3,4 | -6,4 | -7,0 | -7,9 | -8,5 |
| | | | | | |
| Dette publique (en points de PIB) | | | | | |
| PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associée au PLF 2009 | 65,3 | 66,0 | 65,3 | 63,9 | 61,8 |
| Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués) | 67,0 | 69,9 | 70,5 | 70,0 | 68,6 |
| PLFR mars 2009 | 67,3 | 73,9 ⁴⁴ | 77,5 | 78,3 | 78,1 |
| Ratio recalculé par la commission des finances avec d'autres hypothèses de croissance (cf. infra) | | | | | |
| <i>Scénario économique « haut » (scénario 1)</i> | 67,3 | 75,7 | 79,7 | 82,2 | 84,3 |
| <i>Scénario économique « central » (scénario 2)</i> | 67,3 | 75,7 | 80,4 | 84,8 | 88,1 |
| <i>Scénario économique « bas » (scénario 3)</i> | 67,3 | 76,5 | 82,8 | 89,5 | 95,8 |
| | | | | | |
| Hypothèses de croissance du PIB (en %) | | | | | |
| PJL programmation des finances publiques et rapport économique, social et financier associée au PLF 2009 | 1,0 | 1,3 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Loi de programmation des finances publiques et LFI 2009 (textes promulgués) | 1,0 | 0,2-0,5 | 2,0 | 2,5 | 2,5 |
| PLFR mars 2009 | 0,7 | -1,5 | 1,0 | ND | ND |
| Commission des finances : hypothèses retenues pour les calculs de déficit et de dette ci-avant | | | | | |
| <i>Scénario économique « haut » (scénario 1)</i> | 0,7 | -3,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 |
| <i>Scénario économique « central » (scénario 2)</i> | 0,7 | -3,0 | 0,5 | 1,0 | 2,0 |
| <i>Scénario économique « bas » (scénario 3)</i> | 0,7 | -4,0 | -0,5 | 0,0 | 1,0 |

NB : les trois scénarios correspondent à ceux présentés ci-avant pour les années 2009 et 2010.

Source : commission des finances du Sénat

⁴³ 1,4 % en volume sur la période, hors plans de relance et supplément de chômage (1,1 % selon le gouvernement).

⁴⁴ Dont 1,5 point de PIB au titre du soutien aux banques et au secteur automobile et des liquidités du Fonds stratégique d'investissement (FSI).

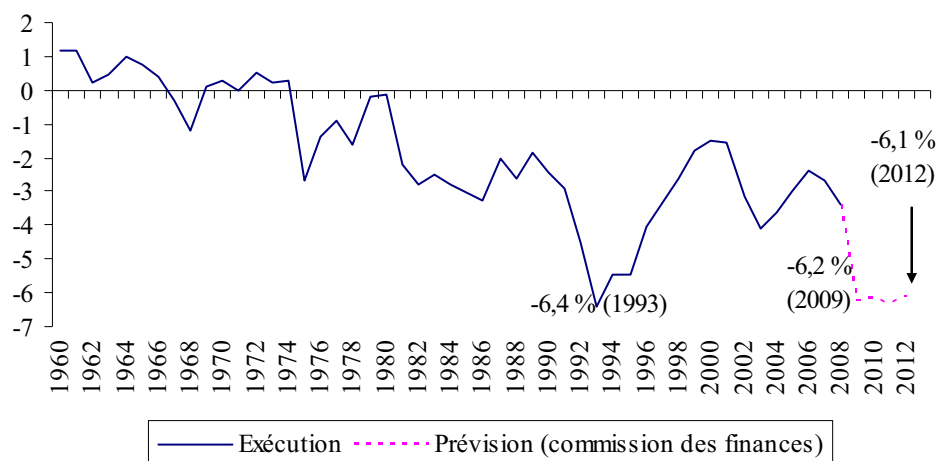
1. Un déficit public de l'ordre de 6 points de PIB en 2012 (contre 2,9 points de PIB selon le gouvernement) ?

Selon les estimations de la commission des finances, en retenant un scénario central, prévoyant notamment une croissance de - 3 % en 2009 (correspondant au scénario 1 présenté ci-avant), le déficit atteindrait **6,1 points de PIB en 2012**.

Il serait de **4,9 points de PIB** selon un scénario « haut » prévoyant notamment une croissance de 2 % dès 2011 (correspondant au scénario 1 présenté ci-avant), et même de **8,5 points de PIB** selon un scénario « bas » prévoyant notamment une croissance de - 4 % en 2009 (correspondant au scénario 3 présenté ci-avant). Le « record » de 1993 (6,4 points de PIB) serait alors dépassé dès 2009.

L'évolution du déficit public, selon le scénario « central » de la commission des finances

(en points de PIB)



On retient ici le scénario 2 (croissance de -3 % en 2009, 0,5 % en 2010, 1 % en 2011 et 2 % en 2012).

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Cela vient de ce que la faible croissance du PIB ferait que les dépenses publiques augmenteraient plus vite que le PIB (et verraient donc leur part dans le PIB augmenter), alors que les recettes publiques, du fait d'une élasticité au PIB inférieure à l'unité, verraient leur part dans le PIB diminuer.

En ce qui concerne les dépenses, l'augmentation du taux de chômage jouerait un rôle important : celui-ci, qui en moyenne annuelle culminerait à 9,5 % (à compter de 2010) ou 12 % (en 2011 et en 2012) selon les scénarios économiques « haut » et « bas », augmenterait les dépenses publiques d'un

montant compris entre 5 et 10 milliards d'euros, soit entre 0,3 et 0,5 point de PIB⁴⁵.

2. Une dette publique de l'ordre de 90 points de PIB en 2012 (contre 78,1 points de PIB selon le gouvernement) ?

Les scénarios d'évolution de la dette publique ont profondément évolué au cours des derniers mois : alors que le rapport économique, social et financier associé au PLF 2009 et le texte initial du projet de loi de programmation des finances publiques prévoyaient pour 2012 une dette de 61,8 points de PIB, le **gouvernement** prévoit désormais pour **2012** une dette de **78,1 points de PIB**.

Cependant, comme le gouvernement le souligne dans le dossier de presse du présent projet de loi de finances rectificative : « *la dette publique est par convention mesurée en termes bruts des actifs publics. Or l'alourdissement de l'endettement sur les prochaines années est en partie liée à l'achat d'actifs sains et rentables – i.e., des titres supersubordonnés ou des actions préférentielles souscrits pour renforcer temporairement et contre rémunération les fonds propres des banques et assurer ainsi le crédit dans l'économie, ou des prêts participatifs à l'industrie automobile* ».

Ainsi, sur les 73,9 points de PIB de dette publique prévus par le gouvernement pour 2009, 1,5 point de PIB (soit environ 30 milliards d'euros) provient du soutien aux banques et au secteur automobile et des liquidités du fonds stratégique d'investissement (FSI).

Selon les estimations de la **commission des finances**, la dette atteindrait même **88,1 points de PIB** selon son scénario « central » (**84,3** points de PIB selon son scénario économique « haut » et **95,8** points de PIB selon son scénario économique « bas »).

Dans tous les cas de figure, la dette, de 67,3 points de PIB en 2008, augmenterait donc d'ici à 2012, contrairement à ce qui était prévu jusqu'alors.

⁴⁵ L'assurance-chômage a des recettes de l'ordre de 30 milliards d'euros et des dépenses qui dépendent fortement de la conjoncture : à 5 milliards d'euros de dépenses incompressibles s'ajoutent les dépenses dites « techniques », correspondant à l'indemnisation du chômage, et qui ont été de l'ordre de 20 milliards d'euros en 2008.

IV. LES MESURES PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent projet de loi de finances rectificative vient opportunément tirer les conséquences de la crise sur les comptes de l'Etat.

Dans les semaines qui avaient précédé son dépôt, une série de mesures engageant les finances publiques avaient été annoncées : certaines, comme le pacte automobile ou les décisions consécutives au sommet social du 18 février, sont directement liées à la crise mondiale ; d'autres tendent à faire face à des événements exceptionnels, tels que la tempête du 24 janvier. S'y ajoutent d'autres mesures plus diverses, en faveur notamment de la politique agricole et du secteur de la presse, ainsi que, après la première lecture à l'Assemblée nationale, les mesures prises pour apaiser les conflits sociaux en Guadeloupe et en Martinique.

Conjugués à la prochaine révision à la baisse des prévisions de recettes pour 2009, les effets de ces mesures ont porté le déficit budgétaire de l'État sensiblement au-delà de 100 milliards d'euros.

Dans un tel contexte, le dépôt d'un deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 s'imposait. Votre commission des finances ne pouvait que souhaiter que ce projet soit aussi exhaustif que possible et que l'on attende de voir l'évolution de la conjoncture, comme les premiers effets des mesures déjà décidées, avant d'en annoncer de nouvelles.

A. LA RÉVISION À LA BAISSÉ DES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi de finances rectificative révisé à la baisse les prévisions de recettes, pour un montant de **8,5 milliards d'euros**.

1. Des recettes fiscales en diminution de 7,4 milliards d'euros

a) Une révision à la baisse de 14,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale

Tout d'abord, les prévisions de **recettes fiscales nettes** sont revues à la baisse de **7,4 milliards d'euros**, en raison essentiellement :

- d'une révision à la baisse de 3,5 milliards d'euros des recettes de TVA, consécutive à la forte dégradation de la situation économique ;

- d'une réduction de 2,1 milliards d'euros des prévisions de recettes d'impôt sur le revenu, provenant pour 1,1 milliard d'euros de la réduction d'impôt sur le revenu proposée par le présent projet de loi de finances rectificative, et pour 1 milliard d'euros d'une croissance de la masse salariale moindre que prévu en 2008 ;

- de recettes d'impôt sur les sociétés révisées à la baisse pour 0,5 milliard d'euros, compte tenu de la dégradation attendue du bénéfice fiscal des entreprises.

La révision des prévisions de recettes

(en milliards d'euros)

| | 2008 | 2009 | | | Ecart | |
|---|--------------|--------------|---------------------|--------------|----------------------------------|-----------------------|
| | Exécution | LFI | LFR de janvier 2009 | Présent PLFR | Présent PLFR/LFR de janvier 2009 | Présent PLFR/LFI 2009 |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) | 129,8 | 132,7 | 130,2 | 126,7 | -3,5 | -6 |
| Impôt net sur le revenu (IR) | 51,8 | 52,5 | 52,5 | 50,4 | -2,1 | -2,1 |
| Impôt net sur les sociétés (IS) | 49,2 | 42,4 | 37,9 | 37,4 | -0,5 | -5 |
| Taxe intérieure sur les produits pétroliers | 16,1 | 15,3 | 15,3 | 15,1 | -0,2 | -0,2 |
| Autres recettes fiscales nettes | 18,4 | 16,5 | 16,5 | 15,4 | -1,1 | -1,1 |
| Recettes fiscales nettes | 265,3 | 259,4 | 252,4 | 245 | -7,4 | -14,4 |

* dont 1,1 milliard d'euros du fait de la réduction d'impôt sur le revenu proposée par le présent projet de loi de finances rectificative.

Source : présent projet de loi de finances rectificative

Depuis la **loi de finances initiale pour 2009** (donc en prenant en compte la loi de finances rectificative de janvier 2009), les recettes fiscales ont été revues à la baisse pour **14,4 milliards d'euros, soit environ 6 % par rapport aux prévisions initiales**. Les révisions les plus importantes concernent la TVA (6 milliards d'euros au total) et l'impôt sur les sociétés (5 milliards d'euros au total).

b) Des prévisions vraisemblables mais purement indicatives à ce stade

Compte tenu des incertitudes économiques particulièrement importantes, et du fait que l'année 2009 est encore peu avancée, toute prévision en matière de recettes fiscales doit être considérée à **titre purement**

indicatif, d'autant plus que les rentrées fiscales actuellement constatées sont difficilement lisibles⁴⁶.

Les prévisions de recettes nettes de **TVA** sont vraisemblables. Elles sont inférieures de 3,1 milliards d'euros au produit de 2008. Le coût de la mensualisation de la TVA instaurée par la loi de finances rectificative de décembre 2008 étant évalué à 3,6 milliards d'euros par le gouvernement, cela implique une croissance spontanée des recettes nettes de l'ordre de 0,5 milliard d'euros, soit 0,4 %, égale à la prévision d'inflation du gouvernement, et supposant donc une stabilité de l'assiette en volume. Bien que la croissance du PIB doive être fortement négative en 2009, le consensus prévoit une légère progression en volume de la consommation des ménages⁴⁷. Cette perspective est donc plausible.

En ce qui concerne **l'impôt sur les sociétés**, on peut considérer à ce stade que, les bénéficiaires de 2008 ayant été nettement inférieurs à ceux de 2007, le solde de l'année 2008, payé en avril 2009, devrait avoir un montant particulièrement faible, de même que les deuxième, troisième et quatrième acomptes versés en 2009, calculés sur la base des bénéficiaires de 2008⁴⁸. Par ailleurs, la situation économique actuelle laisse attendre un faible produit assis sur les bénéficiaires de 2009. Les recettes d'impôt sur les sociétés dépendant de la proportion de sociétés faisant des bénéficiaires, leur élasticité au PIB varie fortement en fonction de la croissance de celui-ci. Une croissance de - 3 %, jamais observée depuis la guerre, pourrait donc avoir un impact très important, qu'il n'est pas possible d'évaluer à ce stade. Les recettes sur les bénéficiaires de 2009 pourraient donc être très faibles, ce qui, en ce qui concerne le produit de 2009, aurait un impact sur le quatrième acompte, en décembre 2009.

2. Des recettes non fiscales inférieures d'1,1 milliard d'euros aux prévisions

Du fait de la dégradation de la situation économique, les recettes **non fiscales** seraient quant à elles inférieures d'**1,1 milliard d'euros** aux prévisions de la loi de finances rectificative de janvier 2009 :

⁴⁶ Selon la dernière situation hebdomadaire transmise à la commission des finances, en date du 5 mars 2009, les recettes de TVA nette étaient inférieures de 3,3 milliards d'euros à ce qu'elles étaient l'année dernière à la même date (17,9 milliards d'euros, contre 21,3 milliards d'euros). Cependant, ce résultat provient de la mensualisation des remboursements de TVA résultant de la loi de finances rectificative de décembre 2008. Les recettes de TVA brute sont en effet quasiment inchangées par rapport à ce qu'elles étaient l'année dernière à la même date (30,34 milliards d'euros, contre 30,73 milliards d'euros). Les données relatives au premier acompte d'impôt sur les sociétés, payé au mois de mars, ne sont pas encore disponibles. Selon la situation hebdomadaire précitée, les recettes d'impôt sur les sociétés sont négatives, de - 6 milliards d'euros. Cela provient d'importantes restitutions, résultant là encore des mesures instaurées par la loi de finances rectificative de décembre 2008 en faveur de la trésorerie des entreprises.

⁴⁷ 0,4 % selon le groupe technique de la Commission économique de la Nation de mars 2009.

⁴⁸ Il faut cependant préciser que pour les grandes entreprises, le 4^e acompte (versé en décembre) est calculé non en fonction de l'impôt payé l'année précédente, mais en fonction du bénéfice prévisionnel de l'exercice.

- le produit des participations de l'Etat devrait être inférieur de 1,4 milliard d'euros aux prévisions ;
- la Caisse des dépôts et consignations ne devrait pas verser de contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), à hauteur de 0,4 milliard d'euros, au titre de l'exercice 2008 ;
- en sens inverse, la rémunération de la garantie apportée par l'Etat à la Société de financement de l'économie française (SFEF) devrait s'élever à 0,7 milliard d'euros.

B. LES MESURES DE RELANCE ET LEUR IMPACT SUR LA NORME DE DÉPENSE DE L'ETAT

Les ouvertures de crédits supplémentaires opérées par le présent projet de loi de finances rectificative, dans sa version issue du Conseil des ministres du 4 mars 2009⁴⁹, sont de deux ordres :

1) **8,5 milliards d'euros concernent les nouvelles mesures de relance**, à raison de 1,84 milliard d'euros (AE et CP) ouverts sur la mission « Plan de relance » et de 6,65 milliards d'euros ouverts sur comptes de concours financiers. Ces crédits sont principalement dévolus au financement des **nouvelles mesures de soutien à la filière automobile et de mise en œuvre des engagements pris lors du sommet social du 18 février 2009**.

2) **hors relance, 266 millions d'euros en AE et 263,8 millions d'euros en CP sont ouverts sur les autres missions du budget général**. Ces ouvertures sont intégralement compensées par des **annulations**.

L'ensemble de ces ouvertures et annulations sont analysées par votre rapporteur général dans le cadre des commentaires par article.

1. Aperçu général

a) Un effort massif en faveur du secteur automobile

Le tableau qui suit agrège l'ensemble des mesures de relance (allègement de l'impôt sur le revenu compris). Il en ressort que **72 % de l'effort de relance supplémentaire traduit par le présent projet de loi est consenti en faveur du secteur automobile**, tandis que la mise en œuvre des engagements du sommet social du 18 février 2009 représente 28 % de cet effort. La portée de cette comparaison doit naturellement être tempérée par le fait que les mesures prises en faveur du secteur automobile prennent essentiellement la forme de **prêts** aux constructeurs, ayant vocation à être remboursés et à produire des intérêts au bénéfice du budget de l'Etat.

⁴⁹ Les développements du présent chapitre ne prennent pas en compte les votes intervenus à l'Assemblée nationale, s'agissant notamment des crédits en faveur de l'outre-mer, qui sont analysés dans le cadre du commentaire de l'article 4. Ces modifications ne sont, en tout état de cause, pas de nature à bouleverser les grands équilibres du plan de relance.

Le financement des nouvelles mesures de relance (allègement d'IR compris)

(en millions d'euros)

| Mission "Plan de relance" | Sommet social | Pacte automobile | Autres | Total |
|--|---------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| Programme exceptionnel d'investissement public | | | | |
| <i>Equipement numérique des écoles</i> | | | 50 | 50 |
| Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi | | | | |
| <i>Fonds d'investissement social</i> | 800 | | | |
| <i>Bons d'achat de services à la personne</i> | 300 | | | |
| <i>Prêts garantis OSEO</i> | | 240 | | 1 340 |
| Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité | | | | |
| <i>Prime exceptionnelle aux familles</i> | 450 | | | 450 |
| Total (1) | 1 550 | 240 | 50 | 1 840 |
| Comptes de concours financiers | | | | |
| <i>Prêts aux constructeurs automobiles</i> | | 6 500 | | 6 500 |
| <i>Prêts pour le soutien à l'innovation</i> | | 150 | | 150 |
| Total (2) | | 6 650 | | 6 650 |
| Mesures fiscales | | | | |
| <i>Allègement de l'impôt sur le revenu</i> | 1 100 | | | |
| Total (3) | 1 100 | | | 1 100 |
| TOTAL GENERAL (1+2+3) | 2 650 28% | 6 890 72% | 50 1% | 9 590 100% |

Source : commission des finances

Les ouvertures opérées sur la seule mission « Plan de relance » conduisent à **majorer ses autorisations d'engagement et ses crédits de paiement respectivement de 17 % et 18 %**, leurs montants en valeur absolue s'établissant désormais à 12,778 milliards d'euros et 12,117 milliards d'euros.

Ces augmentations se concentrent essentiellement sur les programmes :

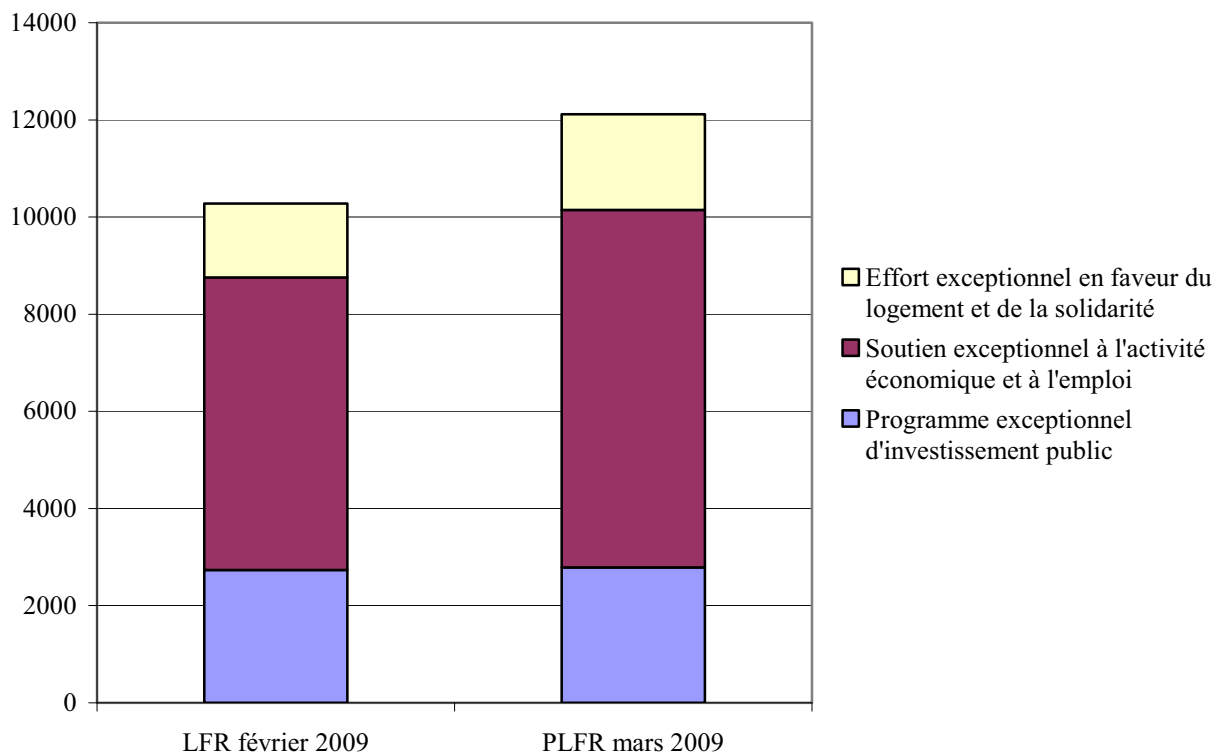
1) « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (+ 800 millions d'euros au titre du Fonds d'investissement social, + 300 millions d'euros au titre des bons d'achat de services à la personne et + 240 millions d'euros au titre de la garantie des prêts OSEO aux sous-traitants automobiles⁵⁰) ;

2) « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » (+450 millions d'euros au titre de la prime exceptionnelle aux familles).

⁵⁰ L'ensemble de ces mesures est analysé dans le détail dans les développements qui suivent.

Evolution des crédits de paiement de la mission « Plan de relance »

(En millions d'euros)



Source : commission des finances

b) La mise en œuvre des crédits dédiés à la relance

Votre rapporteur général rappelle que deux impératifs président à la gestion des crédits du plan de relance : leur **traçabilité**⁵¹ - raison pour laquelle une mission budgétaire dédiée a été créée - et la **rapidité** de leur mise en œuvre.

Selon la nature des dépenses, cette mise en œuvre s'opère soit par **transfert de crédits** vers des programmes existants du budget général ou des comptes spéciaux (cette procédure concerne un tiers des crédits de la mission), soit par **gestion directe** sur les programmes de la mission « Plan de relance »

⁵¹ Les modalités techniques de cette traçabilité ont été fixées par une instruction du ministre du budget du 17 février 2009. Un suivi spécifique, par typage, dans les applications budgétaires-comptables a été mis en place, et une nomenclature d'exécution « Plan de relance » a été créée sur les programmes bénéficiaires des ouvertures de crédits, permettant, pour les engagements nouveaux, de retracer la seule exécution relative au Plan de relance.

(pour deux tiers des crédits). Dans ce second cas, la gestion directe se traduit par le versement de **subventions** ou de **dotations** à divers opérateurs publics⁵².

Quel que soit le mode de gestion retenu, des **conventions** sont signées entre le ministre chargé de la relance, le ministre sectoriellement compétent et, le cas échéant, l'opérateur concerné, qui fixent les modalités d'utilisation et de pilotage des crédits, de sélection et de suivi des projets ou des opérations, ainsi que les objectifs d'exécution.

Selon la direction du budget, la période qui a suivi la publication de la première loi de finances rectificative pour 2009 a été consacrée à fixer les modalités de gestion et le cadre de suivi du plan de relance. La mise en place des crédits est effective auprès des opérateurs ou au sein des administrations centrales, ainsi que des services déconcentrés. **La consommation de ces crédits débute et aucun retard ne semble devoir être déploré.**

Votre rapporteur général observe qu'un premier décret portant transfert de crédits a été pris le 19 février 2009⁵³. **3 milliards d'euros en AE et 1,4 milliard d'euros en CP** ont été transférés de la mission « Plan de relance » vers 11 missions⁵⁴ du budget général, soit 25 % des AE et 12 % des CP de la dotation initiale de la mission. Ces transferts ont principalement bénéficié aux missions suivantes :

1) « **Défense** » (53 % des AE et 32 % des CP), afin de pourvoir à des dépenses d'équipement des forces (navires, hélicoptères, véhicules blindés) et de rénovation des sites militaires ;

2) « **Recherche et enseignement supérieur** » (11 % des AE et 16 % des CP), pour le financement de travaux de rénovation du parc immobilier universitaire ;

3) « **Ville et logement** » (11 % des AE et 18 % des CP), au titre d'un programme exceptionnel de construction de logements sociaux et intermédiaires, de l'amélioration et de l'accroissement de la capacité d'accueil des centres d'hébergement.

⁵² Et notamment de l'AFITF, de Voies navigables de France, du CNASEA, de l'Agence nationale pour l'habitat, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de Pôle emploi ou d'OSEO.

⁵³ Décret n° 2009-203 paru au Journal officiel du 20 février 2009.

⁵⁴ Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ; Culture ; Défense ; Ecologie, développement et aménagement durables ; Gestion des finances publiques et des ressources humaines ; Justice ; Outre-mer ; Politique des territoires ; Recherche et enseignement supérieur ; Sécurité ; Ville et logement.

Missions bénéficiaires des transferts opérés par le décret du 19 février 2009

(en euros)

| Mission bénéficiaire du transfert | | Crédits transférés | % |
|--|----|----------------------|-------------|
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | AE | 30 000 000 | 1% |
| | CP | 14 600 000 | 1% |
| Culture | AE | 93 550 000 | 3% |
| | CP | 37 420 000 | 3% |
| Défense | AE | 1 620 000 000 | 53% |
| | CP | 440 000 000 | 32% |
| Ecologie | AE | 165 000 000 | 5% |
| | CP | 80 000 000 | 6% |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | AE | 150 000 000 | 5% |
| | CP | 70 000 000 | 5% |
| Justice | AE | 80 000 000 | 3% |
| | CP | 39 000 000 | 3% |
| Outre-mer | AE | 85 000 000 | 3% |
| | CP | 78 000 000 | 6% |
| Politique des territoires | AE | 30 000 000 | 1% |
| | CP | 97 000 000 | 7% |
| Recherche et enseignement supérieur | AE | 347 100 000 | 11% |
| | CP | 228 708 000 | 16% |
| Sécurité | AE | 100 000 000 | 3% |
| | CP | 60 000 000 | 4% |
| Ville et logement | AE | 340 000 000 | 11% |
| | CP | 248 666 000 | 18% |
| Total | AE | 3 040 650 000 | 100% |
| | CP | 1 393 394 000 | 100% |

Source : commission des finances

2. Les conséquences du projet de loi sur la progression de la norme de dépense

a) Une progression « zéro volume » respectée ?

Dans son article 5, la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 fixe, sur la période de programmation, un **objectif de progression nulle en volume pour les dépenses de l'Etat**, « hors effet de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 ».

A titre exceptionnel, l'article 5 prévoit toutefois que cette progression s'établisse à **0,1 %** en 2009⁵⁵. De fait, les dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie étaient en progression de 5,4 milliards d'euros **entre la loi de finances initiale pour 2008 et la loi de finances initiale pour 2009**, soit une

⁵⁵ Cette dérogation a résulté de la révision de 2 à 1,5 % de l'hypothèse d'inflation prise en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009, et de la volonté du gouvernement de ne pas répercuter cette révision sur le niveau des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

progression de 1,6 % en valeur et de **0,1 % en volume, sur le fondement d'une hypothèse d'inflation de 1,5 %.**

A l'instar de ce qu'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative, il est possible de considérer que la règle du « zéro volume » est strictement respectée, **y compris sur la base d'une prévision d'inflation révisée à 0,4 %.**

Un tel résultat implique toutefois de prendre pour point de départ, non plus la prévision, mais **l'exécution budgétaire 2008**, supérieure de 4 milliards d'euros à la prévision en raison de l'alourdissement des charges d'intérêts de la dette. Une comparaison de loi de finances initiale pour 2008 à loi de finances initiale pour 2009 prenant en compte la révision de l'hypothèse d'inflation fait en revanche ressortir la progression des dépenses de l'Etat en volume à 1,2 %, hors dépenses liées au plan de relance.

Interrogé sur ces évolutions au cours de son audition par la commission des finances, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a fait valoir que **le pilotage de la norme de dépense était rendu complexe par les évolutions erratiques de l'inflation en 2008 et 2009.** Il a néanmoins indiqué que la norme de dépense devrait être tenue, hors dépenses du plan de relance, entre l'exécution 2008 et l'exécution 2009.

Les différentes hypothèses de calcul pour la progression de la norme de dépense

| <i>Progression des dépenses</i> | <i>En milliards d'euros</i> | <i>En valeur</i> | <i>Evolution en volume</i> | |
|-------------------------------------|-----------------------------|------------------|----------------------------|--------------------------|
| | | | <i>Inflation à 1,5 %</i> | <i>Inflation à 0,4 %</i> |
| De LFI 2008 à LFI 2009 | 5,4 | 1,60% | 0,10% | 1,20% |
| D' exécution 2008 à LFI 2009 | 1,4 | 0,40% | -1,10% | 0,00% |

Source : commission des finances

b) L'intégration des dépenses de relance fait progresser la norme de dépense de 5,5 %

Compte tenu des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de loi, et une fois **réintégrées** les dépenses liées au plan de relance, les dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie s'établissent en **hausse de 20 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, soit une progression de 5,9 % en valeur et de **5,5 % en volume** (*cf.* tableau).

Progression des dépenses au sens de la norme élargie

(En milliards d'euros)

| | LFI 2008 | LFI 2009 | LFR 2009 | PLFR 2009* |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Dépenses nettes du budget général | 271,3 | 277,1 | 287,4 | 289,2 |
| <i>Changements de périmètre</i> | | -1,7 | -1,7 | -1,7 |
| Dépenses nettes à périmètre constant (1) | 271,3 | 275,4 | 285,7 | 287,5 |
| PSR Union européenne | 18,4 | 18,9 | 18,9 | 18,9 |
| PSR collectivités territoriales | 51,2 | 52,2 | 54,7 | 54,7 |
| <i>Changements de périmètre</i> | | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| PSR à périmètre constant (2) | 69,6 | 71,0 | 73,5 | 73,5 |
| Affectations de recettes (3) | | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Norme de dépense (1+2+3) | 340,9 | 346,3 | 359,1 | 360,9 |
| Evolution / LFI 2008 | | | | |
| En milliard d'euros | | 5,4 | 18,2 | 20,0 |
| En valeur | | 1,6% | 5,3% | 5,9% |
| <i>Inflation</i> | | 1,5% | 1,5% | 0,4% |
| En volume | | 0,1% | 3,8% | 5,5% |

Source : commission des finances

* Les données sont celles du projet de loi de finances rectificative tel que déposé par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

C. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ETAT EN HAUSSE DE PRÈS DE 9 %

1. Une charge de la dette stable en dépit d'un besoin de financement en hausse

Dans la continuité des hypothèses retenues pour la première loi de finances rectificative de 2009, **le gouvernement ne prévoit pas, pour 2009, d'alourdissement de la charge de la dette** consécutive à l'augmentation du besoin de financement de l'Etat.

a) Le besoin de financement de l'Etat s'accroît de 17,3 milliards d'euros

Aux termes de l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, **le besoin de financement de l'Etat s'établit à 216,1 milliards d'euros, en accroissement de 17,3 milliards d'euros (+ 8,7 %) par rapport à la prévision de la première loi de finances rectificative pour 2009 et de 36,5 milliards d'euros (+ 20,3 %) par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2009.**

L'augmentation du besoin de financement est **intégralement imputable au creusement du déficit budgétaire**, en hausse de 17,3 milliards d'euros (+ 20 %) par rapport à la LFR de janvier 2009.

L'augmentation corrélative des ressources de financement s'opère par un accroissement de 10 milliards d'euros des émissions de titres à moyen et long termes (OAT et BTAN)⁵⁶ et de 7,3 milliards d'euros de la variation des BTF.

**Evolution du besoin et des ressources de financement de l'Etat
depuis l'adoption de la loi de finances initiale pour 2009**

(En milliards d'euros)

| | LFI 2009 (1) | LFR janvier 2009 (2) | PLFR mars 2009 (3) | <i>Variation (2) à (3)</i> | <i>%</i> |
|--|---------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------|
| Besoin de financement | | | | | |
| Amortissement de la dette à long terme | 63,6 | 63,0 | 63,0 | 0,00 | 0,00% |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 0,00 | 0,00% |
| Amortissement de dettes reprises par l'Etat | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 0,00 | 0,00% |
| Déficit budgétaire | 67,0 | 86,8 | 104,1 | 17,30 | 19,93% |
| Total | 179,6 | 198,8 | 216,1 | 17,30 | 8,70% |
| Ressources de financement | | | | | |
| Emissions à moyen et long terme nettes des rachats | 135,0 | 145,0 | 155,0 | 10,00 | 6,90% |
| Annulations de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 0,00 | 0,00% |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | 20,9 | 30,1 | 37,4 | 7,30 | 24,25% |
| Variation des dépôts des correspondants | - | - | - | - | - |
| Variation du compte du Trésor | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 0,00 | 0,00% |
| Autres ressources de trésorerie | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 0,00 | 0,00% |
| Total | 179,6 | 198,8 | 216,1 | 17,30 | 8,70% |

Source : commission des finances

b) Une charge de la dette qui demeure anticipée à 43 milliards d'euros

Aucune révision des crédits consacrés à la charge de la dette n'est opérée par le projet de loi. Ceux-ci demeurent donc évalués à **42,979 milliards d'euros**, conformément au montant voté en loi de finances initiale pour 2009.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général par l'Agence France Trésor, cette charge pourrait être **alourdie** par l'accroissement des émissions à moyen et long termes prévues en 2009 (effet « volume »). Les incertitudes pesant sur le calendrier des émissions futures nourriront, en outre, la **volatilité des besoins de trésorerie de l'Etat**, qu'il conviendra vraisemblablement de compenser par des émissions accrues de BTF.

En sens inverse, la **baisse des taux courts** pourrait diminuer la charge d'intérêts de près de 800 millions d'euros en 2009⁵⁷, effet « taux » qui devrait

⁵⁶ Portant le plafond de dette à moyen et long terme de 34,7 à 44,7 milliards d'euros.

⁵⁷ S'agissant de la charge de la dette, le Consensus Forecast de janvier prévoyait des taux courts à 2,3% en avril 2009. Le consensus de février les estime à 1,9% en mai 2009.

être plus important que l'effet « volume » résultant de l'accroissement du montant des émissions. De même, la **révision à la baisse des prévisions d'inflation** devrait entraîner une charge d'indexation nettement moindre qu'anticipée. Au total, l'AFT n'exclut pas que la charge de la dette en 2009 soit inférieure à la prévision inscrite en LFI. Une prudence compréhensible conduit toutefois le gouvernement à ne pas réviser à la baisse cette prévision.

Ces éléments ne dispensent toutefois pas de s'interroger sur l'évolution de la charge de la dette **postérieure à 2009**. La loi de programmation pluriannuelle des finances publique fixe en effet des **plafonds** de crédits à la mission « Engagements financiers de l'Etat », qui reposent sur des estimations de charge de la dette de 45,19 milliards d'euros en 2010 et de 47,626 milliards d'euros en 2011. Dans l'hypothèse d'une reprise précoce de la croissance, accompagnée d'une augmentation de l'inflation et des taux d'intérêts, **votre rapporteur général se demande si de tels plafonds pourraient être respectés**. Interrogé à ce sujet, le gouvernement indique que *« dans une perspective pluriannuelle, la charge de la dette est étroitement dépendante des conditions de marchés (...) et de l'évolution du besoin de financement. Ces paramètres sont, dans le contexte actuel, très volatiles et n'apparaissent pas de nature à modifier les crédits, révisés le 29 janvier dernier dans le cadre de l'examen final de la loi de programmation pluriannuelle »*.

2. Des conditions de financement à ce jour satisfaisantes

Compte tenu des deux révisions à la hausse du besoin de financement de l'Etat intervenues depuis janvier 2009, votre commission des finances se livre à un suivi attentif de l'évolution des conditions de financement de notre dette souveraine.

Depuis le début de l'année 2009, cinq adjudications de titres de moyen et long termes ont permis de lever **39 milliards d'euros**, soit plus du quart du programme d'émissions annoncé pour l'année 2009⁵⁸. **Le ratio moyen de couverture de ces adjudications s'élève à 2,1⁵⁹**, le minimum s'établissant à 1,7.

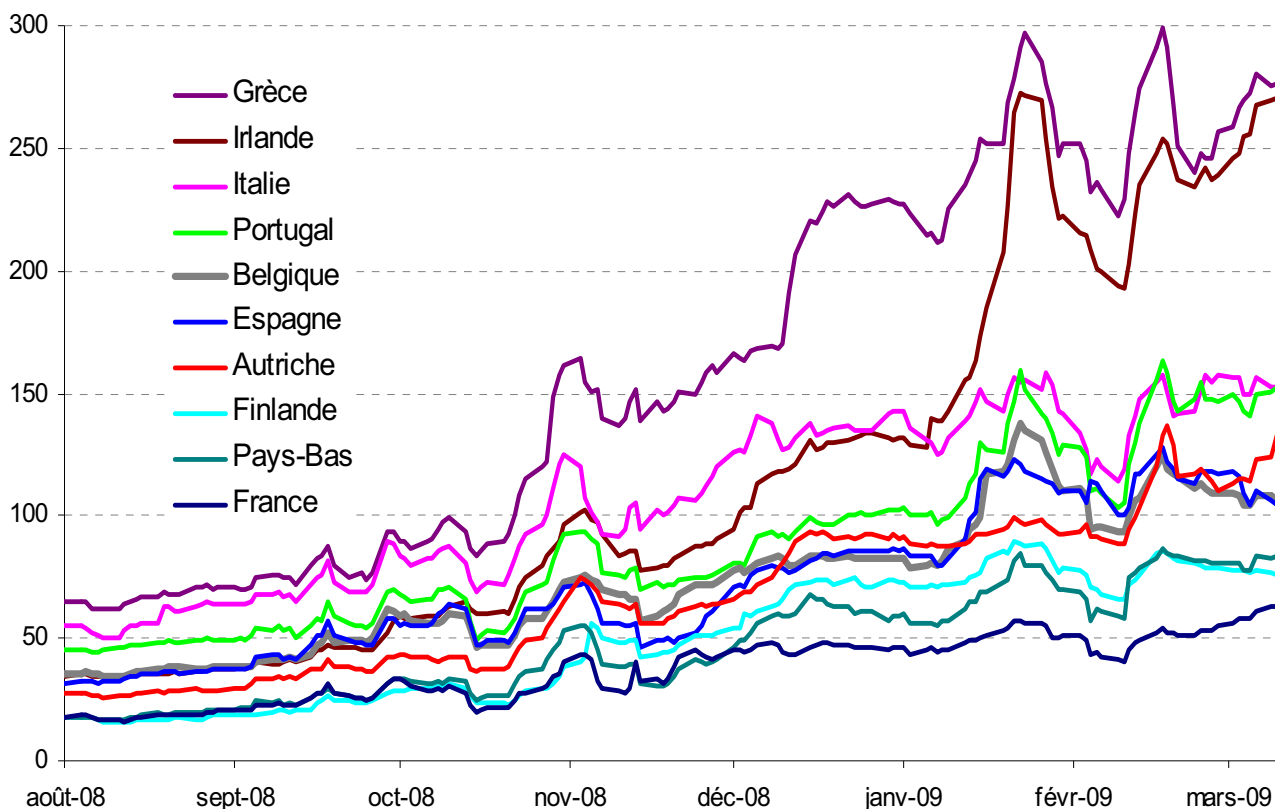
Selon le gouvernement, ces niveaux reflètent *« une exécution réalisée dans les meilleures conditions de sécurité à chaque adjudication »* et *« ces résultats témoignent de l'appétit des investisseurs pour la qualité de signature et la liquidité offerte par les titres d'Etat français »*. Votre rapporteur général observe en outre qu'une comparaison des *spreads* à 10 ans avec l'Allemagne **confirme le statut de deuxième signature la plus recherchée dont jouit la France au sein de la zone euro** (cf. graphique).

⁵⁸ Ce programme repose sur 22 dates d'adjudication.

⁵⁹ Soit une « demande » de titres 2,1 fois supérieure à l'« offre ». Pour les adjudications de court terme (BTF), les niveaux sont encore meilleurs, le ratio moyen de couverture et le minimum observé s'établissant respectivement à 2,6 fois et 2,1 fois.

Evolution des *spreads* à 10 ans avec l'Allemagne au sein de la zone euro

(en points de base)



Source : Agence France Trésor

En tant qu'ils constituent une forme de « dette en puissance », votre rapporteur général **souhaite enfin que le gouvernement apporte rapidement des éléments de quantification précis des engagements hors bilan de l'Etat**, engagements dont le poids devrait être sensiblement accru par les différents dispositifs d'octroi de garantie votés dans le cadre des dernières lois de finances⁶⁰.

⁶⁰ L'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative autorise l'Etat à accorder sa garantie aux prêts destinés aux opérateurs de la filière bois, dans la limite de 600 millions d'euros (cf. *infra*, le commentaire de cet article).

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

ARTICLE PREMIER

Crédit d'impôt en faveur des contribuables dont le revenu imposable est inférieur à 12.475 euros par part

Commentaire : Le présent article vise à créer un crédit d'impôt en faveur des contribuables dont le revenu imposable relève de la tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu et de la tranche à 14 % dans la limite de 12.475 euros par part, et à les exonérer du prélèvement du second acompte provisionnel ainsi que des prélèvements mensuels à compter du mois de mai 2009.

Le présent article constitue la mise en œuvre juridique du projet de suppression des deux tiers provisionnels de l'impôt sur le revenu formulé par le président de la République à l'issue du « sommet social » du 18 février 2009 pour près de six millions de foyers dont le revenu net imposable de 2008, par part, est compris entre 5.852 euros et 11.673 euros (tranche à 5,5 %), et inférieur à 12.475 euros au sein de la tranche à 14 %.

I. L'INSTAURATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT EXCEPTIONNEL

Le dispositif fiscal proposé repose sur la technique du crédit d'impôt qui permet de diminuer l'impôt à payer mais aussi de restituer au contribuable, sous forme de chèque, la partie qui excéderait l'impôt dû, constituant ainsi, pour un montant total estimé à **1,1 milliard d'euros**, la principale mesure de soutien du pouvoir d'achat et de la consommation du présent projet de loi de finances rectificative.

La mesure se caractérise par l'instauration d'un **avantage fiscal exceptionnel, limité dans le temps et dans son montant** :

- pour les seuls **revenus de l'année 2008** ;
- pour une catégorie de contribuables définie en raison du niveau de leurs **revenus net imposables**.

A. LES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'AVANTAGE FISCAL

L'attribution du crédit d'impôt repose sur les cinq étapes suivantes :

- la **détermination du revenu net imposable** ouvrant droit au crédit d'impôt exceptionnel ;
- le calcul de l'avantage fiscal équivalent aux **deux tiers de l'impôt à payer** pour les revenus relevant de la **tranche d'imposition à 5,5 %** ;
- un **mécanisme dégressif de lissage de l'effet de seuil** pour les revenus relevant du début de la tranche d'imposition à 14 % ;
- l'**exonération du second acompte provisionnel** et des prélèvements mensuels à partir du mois de mai 2009, calculé sur la base des revenus de 2007 ;
- la neutralisation des effets du crédit d'impôt sur le calcul des acomptes provisionnels de l'année 2010.

1) La détermination du revenu net imposable ouvrant droit au crédit d'impôt exceptionnel

Le I de l'article 1^{er} fixe comme base de calcul le revenu net imposable afin de déterminer le droit de chaque foyer fiscal au bénéfice du crédit d'impôt exceptionnel. Il convient de préciser que cette référence est obtenue, sur la base d'un revenu brut global qui correspond à la somme des revenus nets catégoriels, après déduction des déficits, des charges et des abattements spéciaux (cf. encadré ci-dessous). Il en ressort que l'assiette prise en compte ne comprend que des revenus soumis à l'imposition au barème et non les revenus exonérés ainsi que les revenus de capitaux mobiliers faisant l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire et les plus-values imposées au taux proportionnel

Principe de détermination du revenu net imposable

Le **revenu brut global** correspond à la somme des revenus nets catégoriels (traitements et salaires, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles, revenus fonciers et revenus de capitaux mobiliers), retranchée des dépenses effectuées pour l'acquisition et la conservation des revenus (frais professionnels) et des éventuels déficits catégoriel pouvant se reporter pendant 6 ans ou plus selon la catégorie⁶¹.

Le **revenu net imposable** est obtenu après déduction des charges (CSG déductible, pensions, frais d'accueil ou d'entretien, prestations compensatoires) et des abattements spéciaux prévus en faveur des contribuables âgés ou invalides et des parents ayant accepté le rattachement de leurs enfants mariés.

Par ailleurs, la formule retenue pour apprécier le droit au crédit d'impôt est « familialisée » dans la mesure où **le revenu net ainsi déterminé est divisé par le nombre de parts de quotient familial**, le plafond étant fixé à 12.475 euros par part. Ainsi, le revenu du foyer fiscal éligible à la mesure croît avec le nombre de membres composant la famille, conformément à la technique du quotient familial⁶². Le tableau ci-dessous indique l'évolution du plafond de revenu net imposable au niveau duquel le crédit d'impôt s'annule.

Évolution du revenu net imposable par foyer

| Nombre de parts | Situations familiales | Plafond du revenu net imposable par foyer |
|-----------------|---|---|
| 1 | Célibataire | 12 475 euros |
| 1,5 | Personne seule ayant eue des enfants | 19 117 euros |
| 2 | Couple sans enfant | 24 950 euros |
| 2,5 | Couple ou personne seule avec un enfant | 31 187 euros |
| 3 | Couple avec deux enfants | 37 425 euros |
| 4 | Couple avec trois enfants | 49 900 euros |
| 5 | Couple avec quatre enfants | 62 375 euros |
| 6 | Couple avec cinq enfants | 74 850 euros |

Le choix d'une **base de référence unique**, c'est-à-dire le revenu net imposable par part, pour déterminer l'avantage fiscal et calculer l'impôt à partir de ce même revenu net imposable une fois multiplié par le nombre de parts du quotient familial, constitue un élément de simplification du dispositif.

⁶¹ S'agissant des revenus fonciers, la fraction du déficit résultant des charges, autres que d'intérêts d'emprunt, est imputable sur le revenu global dans la limite de 10.700 euros par an. La fraction supérieure à 10.700 euros et les intérêts d'emprunt sont imputables uniquement sur les revenus fonciers des 10 années suivantes.

⁶² Créé en 1948, le quotient familial est destiné à prendre en compte les charges de famille et permet de fractionner le revenu par le nombre de parts. Le revenu est alors imposé dans des tranches plus faibles du barème progressif, réduisant d'autant l'impôt total.

2) Le calcul de l'avantage fiscal pour la tranche à 5,5 %

Le principe initialement annoncé par le président de la République dès le 5 février 2009 tendait à l'ouverture d'un avantage fiscal pour les contribuables imposés au titre de la première tranche de l'impôt sur le revenu (IR), taxée à 5,5 %. Il s'agissait alors d'apporter une réponse rapide en termes de pouvoir d'achat, aisément applicable sur le plan fiscal par la suppression d'un tiers provisionnel. A la suite du sommet social du 18 février 2009, les conditions d'application de la mesure ont été précisées et la formule de calcul de l'avantage fiscal fixé aux deux tiers de l'impôt calculé sur la base du revenu net imposable précédemment défini.

Il en ressort que pour tous les contribuables dont le revenu net imposable par part est inférieur ou égal à 11.673 euros, soit le montant maximum de la tranche imposable à 5,5 %, il suffit en principe de calculer le montant du crédit d'impôt exceptionnel en ne retenant que les deux tiers de l'impôt net à payer. Ainsi, un impôt de 900 euros donne lieu à une réduction de 600 euros.

Toutefois, l'impôt net à payer résulte d'une succession d'opérations qui consistent dans un premier temps à appliquer la décote puis la somme des réductions et des crédits d'impôts auquel chaque foyer fiscal aurait par ailleurs droit : prime pour l'emploi, salarié à domicile, équipement de chauffage ou d'isolation, etc.

Or, la prise en compte de ces réductions d'impôt dans le calcul du crédit d'impôt exceptionnel aurait pour effet mécanique d'en réduire ou annuler le montant. C'est pourquoi, le I et le III de l'article 1^{er} prévoient que le crédit d'impôt soit :

- calculé après l'application de la décote,
- mais imputé après les réductions d'impôt.

De ce fait, s'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué au contribuable. S'agissant d'un bénéficiaire de la prime pour l'emploi, le montant du crédit d'impôt exceptionnel s'ajoute ainsi à la prime perçue. L'avantage fiscal est donc cumulatif et ne se limite donc pas à produire une baisse d'impôt mais vient majorer les restitutions dues au titre des autres crédits d'impôts.

Calcul de l'impôt sur le revenu

1) Le calcul de l'impôt brut

L'impôt brut résulte, dans un premier temps, de l'application du quotient familial, qui consiste à diviser le revenu net imposable du foyer fiscal par le nombre de parts puis, dans un second temps, du calcul de l'impôt pour une part à l'aide du barème pour les revenus 2008 ci-dessous :

| Tranches (en euros) | Taux |
|-----------------------------------|-------|
| Inférieure ou égale à 5.852 | 0 % |
| Entre 5.853 et 11.673 | 5,5 % |
| Entre 11.674 et 25.926 | 14 % |
| Entre 25.927 et 69.505 | 30 % |
| Supérieure à 69.505..... | 40 % |

Le montant de l'impôt brut du foyer fiscal correspond à la multiplication du montant de l'impôt pour une part par le nombre total de parts, corrigé des plafonnements du quotient familial.

2) Le calcul de l'impôt net

L'impôt net à payer est égal à l'impôt brut diminué :

- dans un premier temps, de la **décote** (soit la différence entre 431 euros et la moitié de l'impôt brut si celui-ci est inférieur à 832 euros) ;

- puis des **réductions d'impôts**.

L'impôt à payer est ensuite augmenté :

- des cotisations dues au titre des **plus-values imposables au taux proportionnel** ;

- des **reprises d'impôt**.

L'impôt à payer est enfin diminué des **crédits d'impôt** lorsque l'impôt avant crédit d'impôt est inférieur à 61 euros, il n'est pas mis en recouvrement.

3) Le mécanisme dégressif de lissage de l'effet de seuil sur la tranche à 14 %

L'application du crédit d'impôt exceptionnel aux seuls revenus de la première tranche aurait eu pour conséquence de produire un **effet de seuil** important entre un contribuable dont le revenu imposable serait de 11.673 euros, soit la limite supérieure de la tranche à 5,5 %, et un contribuable déclarant un revenu imposable de 11.674 euros, soit le début de la tranche à 14 %. Pour un euro de différence, le premier n'aurait à payer qu'un tiers de l'impôt dû, soit 107 euros, alors que le second serait redevable de 320 euros.

C'est pourquoi, un **avantage dégressif « décroissant linéairement »** à partir de 11.673 euros réduit le montant du crédit pour atteindre une somme nulle lorsque le revenu net imposable par part atteint 12.475 euros. Cette

limite correspond à la première moitié de la deuxième tranche dont le plafond est fixé à 25.926 euros.

Ainsi, un couple actif avec deux enfants, soit 3 parts de quotient familial, commence à percevoir un crédit d'impôt à partir de 22.825 euros de revenu net imposable. Cet avantage progresse jusqu'à un pic de 640 euros de crédit d'impôt pour un revenu de 35.020 euros (limite supérieure de la tranche à 5,5 %). Puis, cet avantage décroît progressivement et s'annule lorsque le revenu net imposable atteint 37.427 euros.

4) L'exonération du second acompte provisionnel et des prélèvements mensuels

Afin de conférer à l'avantage fiscal un effet rapide sur l'augmentation du pouvoir d'achat des contribuables, le IV de l'article 1^{er} exonère du paiement du second acompte provisionnel et des prélèvements mensuels à compter du mois de mai. Toutefois, cette suppression du recouvrement ne concerne que les foyers fiscaux dont le revenu imposable, par part, est inférieur à 11.344 euros. Les acomptes provisionnels sont calculés sur la base de l'imposition de revenus de 2007, le solde correspondant à la différence avec l'impôt dû au titre de l'année 2008 étant prélevé ou restitué en fin d'année, en fonction de l'évolution des revenus et des situations familiales.

5) La neutralisation dans le temps de la mesure

Enfin, pour que les acomptes provisionnels à acquitter en 2010 ne soient pas réduits des deux tiers, puisqu'ils seront calculés sur la base de l'imposition de 2009, le V de l'article 1^{er} prévoit que celle-ci soit augmentée du montant du crédit d'impôt.

S'agissant d'un dispositif ponctuel et transitoire de lutte contre la crise, l'avantage fiscal exceptionnel cesse ainsi de produire tout effet au terme de l'année 2009.

B. LES EFFETS DE L'AVANTAGE FISCAL

1) Un dispositif ciblé sur les « classes moyennes »...

La réduction exceptionnelle des deux tiers de l'impôt sur le revenu 2008 concernera six millions de foyers, selon les estimations du gouvernement, répartis entre deux millions de contribuables de la tranche à 5,5 % (pour un gain moyen de 200 euros), deux millions relevant du début de la tranche à 14 % (pour un gain moyen de 130 euros) et deux millions de personnes qui, bien que non imposées en raison d'une restitution d'impôt (prime pour l'emploi, réductions et crédits d'impôts), obtiendront une restitution plus importante.

Le point de sortie de 12.475 euros a été déterminé afin que le nombre de foyers fiscaux relevant de la tranche à 14 % soit égal à la moitié de ceux de la tranche à 5,5 % bénéficiant de la mesure, soit 2 millions de foyers.

Répartition du coût pour l'Etat concernant le crédit d'impôt exceptionnel

| Taux du barème | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires du crédit d'impôt exceptionnel | Coût pour l'Etat (en million d'euros) |
|----------------|---|---------------------------------------|
| 5,5% | 4.031.256 | 810 |
| 14% | 1.838.778 | 249 |
| Total | 5.870.034 | 1.059 |

Source : Direction de la législation fiscale

Du fait de la prise en compte du quotient familial dans la détermination du revenu net imposable rendant éligible à l'avantage fiscal, le montant du crédit d'impôt doit s'apprécier au regard de la composition du foyer. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le point d'entrée dans le dispositif et le mécanisme dégressif de sortie déterminent des effets « plancher » et « plafond », ainsi qu'un niveau de revenu pour lequel le crédit d'impôt fonctionne à « plein régime ».

Effets « plancher » et « plafond » du crédit d'impôt exceptionnel en fonction de la situation fiscale

En euros

| Situation du foyer fiscal | Revenu net imposable où débute le bénéfice du crédit d'impôt | Revenu net imposable où le crédit d'impôt est à son montant maximum | Revenu net imposable où le crédit d'impôt s'annule |
|--|--|---|--|
| Célibataire actif (1 part) percevant la prime pour l'emploi | 11 089 (1) ¹ | 11.673 (33) ¹ | 12.475 (0) ¹ |
| Célibataire actif élevant seul un enfant (2 parts) | 16 941 (1) ¹ | 23.346 (353) ¹ | 24.950 (0) ¹ |
| Couple actif avec deux enfants (3 parts) | 22 793 (1) ¹ | 35.019 (673) ¹ | 37.427 (0) ¹ |
| Couple actif avec trois enfants (4 parts) | 28 645 (1) ¹ | 46 692 (854) | 49 900 (0) |
| Couple actif avec quatre enfants (5 parts) | 34 497 (1) ¹ | 58 365 (1 067) | 62 375 (0) |
| Couple actif avec cinq enfants (6 parts) | 40 349 (1) ¹ | 70.038 (1.281) ¹ | 74.850 (0) ¹ |

¹ Entre parenthèse : le montant du crédit d'impôt exceptionnel

Source : Direction de la législation fiscale

La fenêtre d'utilisation et le bénéfice retiré du crédit d'impôt paraissent particulièrement réduits pour les personnes seules, le gain maximum étant limité à une trentaine d'euros.

En revanche, la plage d'exploitation du dispositif s'élargit avec le nombre de parts. Un couple actif avec deux enfants peut ainsi retirer un avantage fiscal maximal de 673 euros.

2) ... mais qui bénéficierait également à certains hauts revenus.

En raison de l'objet même de l'avantage fiscal, les foyers non imposés n'entrent pas dans le champ de la mesure. Au titre des revenus de l'année 2007, le nombre total de foyers fiscaux était de 35.884.026, dont 16.661.364, soit 46,4 %, ont été effectivement imposés. A l'inverse, certains hauts revenus pourraient tout de même bénéficier du crédit d'impôt.

Ainsi, la détermination du droit au crédit d'impôt sur la base du revenu net imposable emporte deux conséquences majeures :

- l'imputation de certains **déficits et charges** sur le revenu global peut considérablement **réduire le montant du revenu net imposable** ;

- les **plus-values mobilières** imposées au taux proportionnel ainsi que les revenus de capitaux mobiliers pour lesquels le contribuable a opté pour le **prélèvement forfaitaire libératoire** n'entrent pas dans la prise en compte du revenu net imposable.

Plus de 100.000 foyers relevant des tranches à 5,5% et 14% sont par ailleurs imposés au titre du prélèvement libératoire et des plus-values des particuliers.

Nombre de foyers fiscaux imposés au titre du prélèvement libératoire ou au taux proportionnel au titre des revenus 2007

| Taux du barème | Nombre de foyers |
|----------------|------------------|
| 0% | 11 848 |
| 5,5% | 24 256 |
| 14% | 72 748 |
| Total | 108 852 |

Source : Direction de la législation fiscale

De plus, certains foyers fiscaux bénéficieront d'un avantage fiscal que leur situation ne saurait justifier sur le plan de l'équité dans la mesure où ils disposeraient par ailleurs de revenus importants ou auraient engagé des

opérations patrimoniales de type « Malraux » ou « monuments historiques ». Or, l'adoption dans le cadre de la loi de finances pour 2009 du plafonnement global des « niches fiscales » aura pour conséquence de limiter les avantages fiscaux conférés par les dispositifs de réduction d'impôts pour location de meublés non professionnels, opérations de restauration immobilière « Malraux » et d'investissements locatifs « Robien » et « Borloo », mais n'entre en application qu'à partir de l'imposition des revenus de 2009.

Une appréciation plus proche du niveau de vie effectif des foyers fiscaux nécessite une prise en compte plus large de leurs sources de revenus. L'attribution de la prime pour l'emploi, comme l'exonération ou la réduction de certains impôts locaux repose sur le **revenu fiscal de référence** (cf. encadré ci-dessous).

Le revenu fiscal de référence

Plusieurs avantages fiscaux ne sont plus liés à l'imposition ou la non imposition du contribuable, mais à son revenu fiscal de référence.

Le revenu fiscal de référence s'entend du revenu net imposable soumis au barème progressif majoré pour l'essentiel :

- des heures supplémentaires ou complémentaires exonérées ;
- des plus-values sur valeur mobilière soumises au taux proportionnel de 18 %, auquel il convient d'ajouter les prélèvements sociaux de 12,1 % ;
- des produits de placement à revenu fixe ou variable soumis au prélèvement forfaitaire libératoire ;
- du montant de l'abattement de 40 % applicable aux dividendes pour la fraction excédant l'abattement fixe de 1.525 euros pour les personnes seules ou 3.050 euros pour les couples ;
- des bénéfices exonérés totalement ou partiellement pour certaines entreprises (nouvelles ZFU, Corse) ;
- des revenus exonérés des impatriés et des fonctionnaires internationaux ;
- des revenus exonérés en France des salariés détachés à l'étranger ;
- des indemnités de fonction des élus locaux soumis à retenue à la source ;
- de certaines charges déductibles du revenu global (cotisations d'épargne retraite et Sofipêche).

Tous les revenus exonérés figurent pour mémoire dans la déclaration du contribuable.

C'est le montant du revenu fiscal de référence qui, dans les limites d'application prévues par les textes, permet d'accéder notamment :

- à la prime pour l'emploi ;
- à la réduction ou exonération d'impôts locaux ;
- aux avantages fiscaux « Besson » et « Borloo » ;
- au prêt à taux zéro.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, deux amendements présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, tendant respectivement :

- à **exclure de l'imputation sur le revenu global de 2008 les déficits fonciers** (dispositifs « Malraux », « meublés » ou « monuments historiques ») ;

- et à **fixer le plafond de l'ouverture du droit au crédit d'impôt exceptionnel sur la base du revenu fiscal de référence.**

Ainsi, sans attendre le plafonnement global de ces avantages fiscaux qui ne sera effectif qu'en 2010, sur les revenus de 2009, le bénéfice du crédit d'impôt serait réservé, conformément à l'esprit de la mesure, aux ménages les plus modestes et à en exclure ceux qui auraient utilisé des dispositifs de défiscalisation non encore plafonnés.

De plus, le second amendement, déposé également par notre collègue député Charles de Courson, apporte le correctif nécessaire au problème de justice fiscale selon lequel des contribuables aux revenus très élevés peuvent avoir un revenu net imposable très bas, grâce à de nombreux abattements et charges qui les font entrer dans la tranche d'imposition à 5,5 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur général rappelle que l'efficacité d'un avantage fiscal, s'agissant notamment de l'urgence à apporter un soutien au pouvoir d'achat des ménages, repose sur la **lisibilité** et sur la **simplicité de sa mise en application**. De fait, ces principes sont respectés, nonobstant les subtilités inhérentes par construction aux différentes étapes du calcul de l'impôt sur le revenu, l'administration fiscale disposant de l'ensemble des éléments permettant d'exonérer du paiement du second acompte provisionnel de mai et de déterminer le revenu fiscal de référence. Par ailleurs, les modifications apportées par l'Assemblée nationale renforcent la cohérence du dispositif en écartant les principales sources de dispersion du crédit d'impôt exceptionnel, et en le réservant aux foyers de la classe moyenne qui en ont le plus besoin.

De manière constante, votre commission des finances s'est engagée dans une politique de rationalisation et de limitation dans le temps des « niches fiscales ». Votre rapporteur spécial relève le **caractère transitoire de l'exonération des deux tiers de l'impôt sur le revenu** pour les bénéficiaires de la mesure, applicable uniquement sur les revenus de l'année 2008.

Enfin, **plusieurs précédents** ont concerné ces dernières années des réductions d'acomptes provisionnels et mensuels afin de consentir des réductions ciblées d'impôt sur le revenu. Ainsi, dans le cadre de la **réforme du barème instaurée par la loi de finances pour 2006** qui a représenté une diminution globale de l'impôt de l'ordre de quatre milliards d'euros, les acomptes et les prélèvements mensuels de l'année 2007 ont été réduits de 8 %, dans une limite totale de 300 euros. En 2004 et 1997, des allègements des taux du barème de l'impôt sur le revenu avaient également conduit à mettre en place des dispositifs de réduction des acomptes provisionnels ainsi que les prélèvements mensuels.

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

ARTICLE 2

Ratification du décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Etat

Commentaire : le présent article, en application de la LOLF, vise à autoriser la perception des rémunérations de services rendus par l'Etat consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel, dispositif institué par un décret du 10 février 2009.

I. LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMATERIEL DE L'ETAT

Le rapport issu des travaux de la commission présidée par MM. Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet sur l'économie de l'immatériel, en 2006⁶³, a été le point de départ d'**une nouvelle politique de valorisation des richesses immatérielles publiques**. Encadrée par la circulaire du Premier ministre du 18 avril 2007 relative à la gestion des actifs immatériels de l'Etat, cette politique se trouve aujourd'hui spécifiquement mise en œuvre par l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat, créée dans le même temps. Après moins de deux ans d'existence, cette organisation novatrice a permis la mise en place de premières mesures visant à tirer le meilleur parti du patrimoine immatériel de l'Etat.

A. UNE POLITIQUE NOVATRICE

1. L'impulsion : le rapport Lévy-Jouyet et la circulaire du Premier ministre du 18 avril 2007

Le rapport Lévy-Jouyet précité a constaté que les ressources immatérielles – soient les brevets, licences, fréquences, marques, images, bases de données, savoirs-faires, etc. – jouent aujourd'hui **un rôle déterminant pour la croissance des économies**. *« Durant les Trente Glorieuses, le succès économique reposait essentiellement sur la richesse en matières premières, sur les industries manufacturières et sur le volume de capital matériel dont disposait chaque nation. Cela reste vrai, naturellement. Mais de moins en moins. Aujourd'hui, la véritable richesse n'est pas concrète, elle est abstraite. Elle n'est pas matérielle, elle est immatérielle. C'est désormais la capacité à innover, à créer des concepts et à produire des idées qui est devenue l'avantage compétitif essentiel. Au capital matériel a succédé, dans les critères essentiels de dynamisme économique, le capital immatériel*

⁶³ « L'économie de l'immatériel. La croissance de demain », rapport remis en novembre 2006 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

ou, pour le dire autrement, le capital des talents, de la connaissance, du savoir. »

En conséquence, ce rapport appelait à relever le « *défi de l'immatériel* », en notant que « *le succès ira aux économies qui se montreront les plus capables d'attirer et de valoriser les talents, c'est-à-dire concrètement de se doter du meilleur potentiel de formation et de recherche et de favoriser le plus largement possible l'innovation, dans la sphère privée comme dans la sphère publique* ». Les recommandations du rapport visait en particulier à promouvoir une meilleure valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat, en engageant une démarche de **prise de conscience de la valeur des actifs immatériels publics** et en développant des **techniques de gestion** des droits immatériels, marques et savoirs-faires appartenant à l'Etat.

C'est sur cette base qu'a été élaborée la **circulaire du Premier ministre du 18 avril 2007** relative à la gestion des actifs immatériels de l'Etat, destinée à orienter la nouvelle politique en la matière. A cette politique, partie prenante de la réforme de l'Etat désormais portée par la revue générale des politiques publiques (RGPP), trois objectifs ont été assignés :

- d'une part, « *optimiser l'impact de la gestion du patrimoine immatériel sur l'économie* » ;

- d'autre part, « *tirer parti d'une meilleure valorisation des actifs pour accroître les marges de manœuvre budgétaires, moderniser les services publics, soutenir la conduite des politiques publiques au profit des usagers et contribuer au désendettement* » ;

- enfin, « *prémunir l'Etat et les usagers contre d'éventuels risques de détournement* ».

Dans cette perspective, les différents ministères ont été requis de mener un travail de **recensement** des actifs immatériels relevant de leur champ de compétences, et de mettre en place une **stratégie de valorisation** du patrimoine immatériel ainsi identifié.

2. Un nouvel instrument : l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE)

A l'appui de la nouvelle politique de valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat décidée, et suivant les indications de la circulaire précitée du 18 avril 2007, un arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 23 avril 2007 a créé un **service à compétence nationale** dénommé « **Agence du patrimoine immatériel de l'Etat** » (APIE). Ce service, dirigé par un directeur général assisté d'un directeur général adjoint, tous deux nommés par le ministre chargé de l'économie, se trouve rattaché conjointement au directeur général des finances publiques et au directeur général du Trésor et de la politique économique.

Les missions de l'APIE ont été définies comme suit :

- 1° **proposer** au ministre chargé de l'économie **les orientations relatives à la stratégie de gestion** des actifs immatériels de l'Etat, en vue d'assurer une meilleure valorisation de ce patrimoine ;

- 2° **piloter le recensement** des actifs immatériels des administrations et établissements publics de l'Etat, et mettre en place un système d'information spécifique ;

- 3° **coordonner la mise en œuvre des orientations de gestion** du patrimoine immatériel dans les ministères et assister ceux-ci dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de gestion des actifs immatériels. A ce titre, l'APIE doit favoriser l'adoption de cadres de gestion, fournit des prestations de conseil et d'expertise, et peut être associée à la conduite de projets dans le cadre de partenariats ;

- 4° participer, en liaison avec les directions concernées, à l'élaboration et au suivi des règles de comptabilité publique relatives aux actifs immatériels ;

- 5° proposer au ministre chargé de l'économie toute réforme législative, réglementaire ou administrative qui s'avérerait nécessaire en ce domaine.

Il est précisé que l'agence peut exercer tout ou partie de ces missions pour le compte d'établissements publics ou d'autres collectivités publiques, à leur demande.

En outre, le décret n° 2007-905 du 15 mai 2007 a créé un **comité d'orientation de l'APIE**. Egalement prévue par la circulaire précitée du 18 avril 2007, cette instance est présidée par le directeur général des entreprises et réunit les secrétaires généraux des principaux ministères concernés. Tenue de se réunir au moins quatre fois par an, elle examine le programme et le compte rendu d'activité de l'APIE et est chargée de contribuer à la définition des orientations générales que cette dernière propose au ministre chargé de l'économie, ainsi que d'envisager les actions utiles à la mise en œuvre de ces orientations.

B. LES PREMIÈRES MESURES

1. Les chantiers de valorisation ouverts par l'APIE

Conformément à ses missions, l'APIE, à ce jour, a ouvert deux séries de chantiers tendant à valoriser le patrimoine immatériel de l'Etat.

Les premiers s'inscrivent dans une perspective de *long terme*. Il s'agit, d'une part, de la **sensibilisation des administrations publiques** à l'existence même de leur patrimoine immatériel, et à l'opportunité de le faire fructifier ; d'autre part, de la **valorisation comptable de ce patrimoine immatériel**, au sein du bilan de l'Etat. Cette dernière opération, en l'absence

de référent français ou étranger, public ou privé, et compte tenu de son impact sur la présentation des comptes de l'Etat et des comptes nationaux, nécessite la définition préalable d'une méthodologie spécifique, par catégorie d'actifs. A ce stade, le travail de l'APIE doit permettre de faire apparaître au bilan de l'Etat pour l'exercice 2008, pour la première fois, la valeur des **actifs carbone** (de l'ordre de 8,5 milliards d'euros) et celle des **fréquences hertziennes** (de l'ordre de 4 milliards d'euros)¹.

Les autres chantiers ouverts par l'APIE sont de plus court terme ; ils visent à mettre en place une **stratégie de valorisation pour certains actifs immatériels**, à partir des projets concrets identifiés par les ministères. De la sorte, ont été ou sont en train d'être mis en place des mesures de valorisation qui concernent :

- les bases de données et ressources audiovisuelles de l'administration ;
- les noms, marques, savoirs-faires publics ;
- les lieux publics appartenant à l'Etat (en définissant une politique commerciale et tarifaire pour la mise à disposition aux fins de la réalisation d'œuvres audiovisuelles ou la location en vue d'événements divers) ;
- des projets « transversaux » (dont un portail d'entrée pour toutes les données publiques disponibles à partir du réseau Internet).

2. Un dispositif d'incitation des administrations publiques

Au soutien des mesures précitées de valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat, en vue d'**inciter les différents ministères à s'y impliquer pleinement**, deux principes de gestion administrative ont été retenus.

En premier lieu, les **coûts afférents à cette politique de valorisation**, qu'il s'agisse du fonctionnement de l'APIE ou des frais engagés par le recours à des expertises extérieures à l'administration, sont assumés par le budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, à l'exclusion des autres ministères.

En second lieu, le décret n° 2009-151 du 10 février 2009 a institué un régime général de **rémunération de l'Etat pour services rendus consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel**², et le décret n° 2009-157

¹ Ces valeurs sont en cours d'examen par la Cour des comptes et indiquées ici sous cette réserve.

² Décret relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Etat consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel. – Ce texte a été pris en application de l'article 4 de la LOLF, qui dispose que « la rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ». Ses dispositions s'appliquent expressément à défaut de dispositions réglementaires spéciales, qui institueraient des rémunérations pour services rendus en contrepartie de prestations de même nature que celles mentionnées en son article 2 (cf. infra).

157 du même jour prévoit que les produits résultant cette rémunération seront **intégralement affectés au budget de chaque ministère** concerné¹.

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2009-151 précité, peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus les prestations suivantes, fournies par l'Etat au profit de personnes publiques ou privées :

- 1° la cession, la concession ou la licence de droits de propriété intellectuelle ;

- 2° la participation à la création de droits de propriété intellectuelle ou de biens, lorsque ceux-ci résultent de l'exécution d'un marché public ou d'un contrat de partenariat ;

- 3° la mise à disposition ou la cession d'informations, à l'exclusion des opérations de copie et de transmission des documents administratifs pour lesquels la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public a fixé un principe de gratuité ou quasi-gratuité ;

- 4° la location ou la mise à disposition, à titre temporaire, de salles, d'espaces ou de terrains, en vue d'événements, de manifestations, de tournages d'œuvres audiovisuelles ou de prises de vue ;

- 5° l'organisation ou la participation à l'organisation d'événements de toute nature, notamment colloques et conférences ;

- 6° la valorisation du savoir-faire ou de l'expertise des services de l'Etat, notamment en matière de formation, de recherche et d'études ;

- 7° la mise à disposition temporaire d'espaces ou la vente d'espaces sur tous supports à des fins publicitaire, de communication ou de promotion.

Le **montant des rémunérations** perçues au titre de ces prestations est fixé selon les caractéristiques de chaque prestation, **soit par arrêté du ministre concerné, soit par voie de contrat**. Il est précisé que ces prestations peuvent être accompagnées de prestations complémentaires, telles que la mise à disposition de moyens, donnant également lieu à rémunération pour l'Etat.

II. L'AUTORISATION DEMANDÉE

Le présent article vise à **autoriser la perception des rémunérations de l'Etat instituées pour services rendus consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel**, suivant le régime présenté ci-dessus.

¹ Décret portant attribution de produits aux budgets des ministères concernés en application du décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Etat consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel. – Cette procédure, dérogeant au principe d'universalité budgétaire, est rendue possible par le III de l'article 17 de la LOLF, lequel dispose que « les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits ».

Il convient de préciser que la rémunération des services rendus par l'Etat constitue, pour celui-ci, une catégorie de recettes budgétaires non fiscales, prévue par l'article 3 de la LOLF. Elle prend la forme du versement d'une **redevance pour service rendu** qui, selon une définition jurisprudentielle constante, est acquitté par les usagers du service en vue de couvrir les charges de ce dernier, et trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies.

L'article 4 de la LOLF, comme le faisait l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, autorise la rémunération de services rendus par l'Etat sur la base de décrets en Conseil d'Etat. Cependant, il prévoit que « *ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une **ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée*** »¹. Tel est l'objet du présent article, en ce qui concerne le décret n° 2009-151 précité.

En effet, édicté en date du 10 février 2009, ce décret, pour satisfaire aux dispositions organiques, doit se trouver ratifié par la loi de finances rectificative objet du présent projet. On observera que, cependant, cette ratification ne confèrera pas une valeur législative au décret.

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 ARTICLE DONT LA PORTÉE JURIDIQUE PARAÎT LIMITÉE

L'autorisation demandée par le présent article procède, comme on l'a indiqué, d'**une exigence de la LOLF**. D'une manière générale, cette procédure permet au Parlement de **mieux appréhender les ressources de l'Etat**. Elle pallie la dispersion, dans la nomenclature budgétaire, des recettes issues de la rémunération de services rendus, et est de nature à éviter les abus qui consisteraient à soumettre à tarification des prestations relevant de l'essence même de l'action administrative.

Néanmoins, **sa portée juridique paraît limitée**. En effet, alors que l'article 4 de la LOLF, précité, prévoit la caducité des décrets instaurant une rémunération de l'Etat pour services rendus qui ne seraient pas ratifiés par la plus prochaine loi de finances, le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2001 relative à la LOLF² a estimé que cette ratification « *n'a pour objet que*

¹ Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et a été mise en œuvre pour la première fois par la loi de finances initiale pour 2006, dont l'article 164 a autorisé la perception des rémunérations de services rendus par la direction des journaux officiels instituées par le décret n° 2005-1073 du 31 août 2005.

² Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

d'autoriser, au-delà de la date d'entrée en vigueur de la prochaine loi de finances, la perception de ces rémunérations ».

Cette réserve d'interprétation a sans doute visé à préserver la **répartition des compétences entre le pouvoir réglementaire et le législateur**. Ainsi, l'absence de ratification d'un décret instituant une rémunération de l'Etat pour services rendus empêcherait la poursuite de cette rémunération, faute de base légale. Toutefois, pour maintenir le régime prévu, un nouveau décret en Conseil d'Etat, « ré-instituant » la rémunération pour services rendus considérée, pourrait vraisemblablement être édicté ; conformément à la LOLF, ce décret devrait bien sûr être soumis à la ratification parlementaire dans la plus prochaine loi de finances.

B. UNE VALORISATION DONT LES EFFETS SONT ENCORE DIFFICILES À ÉVALUER

Mise en œuvre, comme on l'a retracé ci-dessus, depuis à peine deux ans, **la politique de valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat est encore très récente**. Dans la mesure où la gestion d'actifs immatériels ne s'inscrit évidemment pas dans le « cœur de métier » des administrations publiques, on peut penser qu'il faudra encore un certain temps avant d'enregistrer les pleins effets de la démarche engagée par l'APIE.

Du reste, il convient de souligner que ce dispositif constitue **une « première »** : l'APIE, à ce jour encore, représente la seule structure administrative *au monde* qui soit spécifiquement dédiée à la valorisation des actifs immatériels publics.

Compte tenu de cette nouveauté, mais aussi de la diversité des prestations envisagées par le décret n° 2009-151 précité, il est délicat, voire impossible, à ce stade, d'évaluer les recettes attendues à ce titre. Tout au plus peut-on considérer que les différents projets élaborés par les ministères, avec l'assistance de l'APIE, sont susceptibles d'engendrer des **produits à hauteur de plusieurs dizaines ou centaines de milliers d'euros chacun**, hors exploitation des fréquences hertziennes (dont les recettes sont désormais spécifiquement retracées par un compte d'affectation spéciale¹).

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

¹ Le compte « *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* », créé par l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2009, fait apparaître une estimation de recettes, attendues au titre des redevances payées par les opérateurs, à hauteur de 600 millions d'euros.

ARTICLE 2 bis (nouveau)

Report de la date limite de conclusion des conventions nécessaires au versement anticipé du FCTVA

Commentaire : le présent article propose de repousser d'un mois, du 15 avril 2009 au 15 mai 2009, le délai limite de conclusion des conventions nécessaires au versement anticipé des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), mis en place dans le cadre du plan de relance.

I. LE VERSEMENT ANTICIPÉ DES ATTRIBUTIONS DU FCTVA

L'article premier de la loi de finances rectificative du 4 février 2009¹ a mis en place un **dispositif de versement anticipé aux collectivités territoriales des attributions du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)**, pour les collectivités qui s'engageraient, en 2009, à une progression de leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne des années 2004, 2005, 2006 et 2007.

Ces collectivités bénéficieront, en 2009, du versement des attributions du FCTVA au titre des investissements des années 2007 et 2008 puis, à partir de 2010, des attributions correspondant à leurs investissements de l'année précédente. Pour le détail du dispositif, il est renvoyé au commentaire de l'article premier du projet de loi de finances rectificative² de janvier 2009.

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que **l'engagement, pris par les collectivités territoriales, de respecter la condition d'investissement est matérialisé par la conclusion d'une convention entre chaque collectivité et le représentant de l'Etat, avant le 15 avril 2009.**

Le délai limite initialement prévu par le projet de loi de finances rectificative de janvier 2009 était le 1^{er} avril 2009. Toutefois, le Sénat avait repoussé ce délai de 15 jours afin d'éviter que certaines collectivités ne soient pénalisées par la brièveté des délais.

¹ Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Rapport n° 162 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 janvier 2009.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement**, deux amendements identiques portant article additionnel, présentés par **nos collègues députés MM. Daubresse et Carrez, d'une part, et M. Houillon, d'autre part, qui prévoient le report d'un mois du délai limite de conclusion des conventions susvisées.**

Ainsi, les collectivités territoriales auront jusqu'au 15 mai 2009 pour conclure, avec le représentant de l'Etat, les conventions permettant de bénéficier du versement anticipé des attributions au titre du FCTVA.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le report d'un mois du délai limite de conclusion des conventions **répond au constat que certaines collectivités territoriales risqueraient d'être exclues du dispositif de versement anticipé du FCTVA** du fait de la date butoir fixée au 15 avril 2009.

La relative complexité du dispositif mis en place par l'article premier de la loi de finances rectificative du 4 février 2009 ainsi que son caractère exceptionnel plaident pour l'assouplissement du délai initialement prévu. **Le report d'un mois du délai limite devrait ainsi permettre à davantage de collectivités territoriales d'être éligible à ce dispositif, dans l'esprit du plan de relance.**

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

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 3

Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2009 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit inscrit dans le projet de loi de finances initiale pour 2009 s'établissait à 66,986 milliards d'euros. La première loi de finances rectificative pour 2009 a enregistré une dégradation du solde de 19,777 milliards d'euros.

Au terme de la première lecture à l'Assemblée nationale, **la dégradation du solde prévue par le présent projet de loi s'établit à 17,288 milliards d'euros.** La prévision d'exécution pour 2009 se traduit donc par un **déficit estimé à 104,051 milliards d'euros.**

Estimé à 179,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, et révisé à 198,8 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative pour 2009, **le besoin de financement de l'état s'établit, aux termes du présent projet de loi, à 216,1 milliards d'euros.**

Le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat est inchangé.

Ces évolutions sont commentées dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

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

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

TITRE I^{ER}

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009 - CRÉDITS
CRÉDITS DES MISSIONS**

ARTICLE 4

Budget général : ouverture de crédits supplémentaires

Commentaire : le présent article propose, au titre des missions du budget général pour 2009, 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

I. LES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Les ouvertures de crédits au titre du budget général doivent être **distinguées** selon qu'elles s'opèrent sur la mission « Plan de relance » ou sur les autres missions budgétaires. Ces dernières, d'un montant sensiblement inférieur aux ouvertures pratiquées sur la mission « Plan de relance », s'apparentent à des **ajustements en gestion tels qu'aurait pu les prévoir un décret d'avance**. Comme telles, elles sont compensées par des **annulations** de crédits opérées à l'article 5 du projet de loi.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS AU TITRE DU PLAN DE RELANCE

1. La mise en œuvre des engagements du sommet social

La mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du **sommet social du 18 février 2009** constitue le premier motif principal des ouvertures de crédits opérées par le projet de loi.

a) Le Fonds d'investissement social

800 millions d'euros supplémentaires sont inscrits à l'action « Politiques actives de l'emploi » du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », portant la dotation totale de cette action à 1,3 milliard d'euros. Ces montants ont vocation à alimenter le **Fonds d'investissement social** dont la création a été annoncée à l'issue du sommet du 18 février dernier. L'objectif du fonds est de mutualiser les participations de l'Etat et des **partenaires sociaux** (UNEDIC et fonds unique de péréquation de la formation professionnelle) pour atteindre un montant total de ressources de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros. Ces ressources financeront la **prime forfaitaire de 500 euros en faveur des travailleurs précaires** n'ayant pas acquis suffisamment de droits à l'assurance chômage pour être indemnisés (pour un coût total estimé à 117 millions d'euros), ainsi que la montée en puissance des contrats de transition professionnelle, l'augmentation de la participation de l'Etat à l'indemnisation du chômage partiel (passant de 60 à 75 % du salaire brut) et le soutien à la formation des demandeurs d'emploi.

Votre rapporteur général observe néanmoins que le fonds ne constituera ni une entité autonome dotée de la personnalité morale, ni même une sorte de « caisse commune » à l'Etat et aux partenaires sociaux. Son existence ne se traduirait donc que par la **coordination** des financements issus du budget de l'Etat, de l'UNEDIC et du fonds unique de péréquation.

b) Les bons d'achat de services à la personne

300 millions d'euros de crédits supplémentaires sont ouverts sur une action nouvelle du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », intitulée « Distribution de chèques emploi-services universels préfinancés par l'Etat ». Anticipant sur l'annonce prochaine d'un plan des services à la personne¹, ces crédits permettront d'attribuer des **bons d'achat de services à la personne d'une valeur de 200 euros par foyer**.

Les publics visés sont les 660.000 ménages bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (130 millions d'euros), les 470.000 ménages bénéficiaires du complément mode de garde gagnant moins de 43.000 euros par an (94 millions d'euros), les 140.000 foyers bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou de la prestation de compensation du handicap (28 millions d'euros) et les 250.000 demandeurs d'emploi avec enfants, en formation ou reprenant un emploi (50 millions d'euros). Les chèques seront adressés à leurs bénéficiaires en juin 2009, soit par l'intermédiaire de l'Agence nationale des services à la personne, soit, pour les demandeurs d'emploi, par Pôle emploi. Votre rapporteur général salue une forme de soutien à la consommation des ménages susceptible d'avoir des retombées économiques positives dans un secteur d'activités **non délocalisables**.

¹ Qui prendra le relais du « plan Borloo 2005-2008 ».

c) La prime exceptionnelle aux familles

La mise en œuvre des engagements du sommet social se traduit enfin par l'ouverture de **450 millions d'euros** de crédits sur le programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité », afin d'assurer le **versement, en juin 2009, d'une prime exceptionnelle de 150 euros en faveur des familles ayant perçu en 2008 l'allocation de rentrée scolaire¹ (ARS)**. Ces crédits sont inscrits sur une nouvelle action, intitulée « Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés ».

Contrairement à l'ARS, **la prime exceptionnelle de 150 euros sera versée par foyer, et non par enfant**. Le champ des familles concernées serait en revanche identique à celui des familles bénéficiaires de l'ARS en 2008 : au total, **trois millions de familles** devraient donc percevoir cette prime au mois de juin prochain². **Cette mesure n'a pas été conçue par le gouvernement comme une majoration de l'ARS**, mais bien comme une mesure exceptionnelle de soutien au pouvoir d'achat de familles modestes. **Cette dépense est strictement limitée à l'exercice 2009**, le critère de bénéfice de l'ARS devant simplement permettre d'identifier rapidement le public ciblé.

Le versement de la prime sera effectué par la CNAF, qui assure déjà celui de l'ARS, ou, pour les ressortissants du régime agricole, par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le **décret** instaurant cette prime est en cours d'élaboration et devrait être soumis au conseil d'administration des caisses précitées à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril. Ces deux caisses devraient, par la suite, bénéficier d'un remboursement par l'Etat. Le gouvernement a confirmé à votre rapporteur général que le principe de neutralité des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale, posé par l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, serait respecté. **La date de versement des sommes dues aux caisses n'est toutefois pas arrêtée à ce stade.**

¹ L'ARS est versée, sous condition de ressources, aux familles qui ont des enfants scolarisés de 6 à 18 ans. Son montant par enfant est désormais modulé en fonction de l'âge de l'enfant. Pour pouvoir bénéficier de l'ARS en 2008, les revenus 2006 des foyers concernés devaient être inférieurs à 21.911 euros pour un enfant, à 27.066 euros pour deux enfants et à 32.141 euros pour trois enfants, ce dernier plafond étant majoré de 5.075 euros par enfant supplémentaire. D'après le rapport de septembre 2008 de la commission des comptes de la sécurité sociale, cette prestation devrait représenter, en 2009, une dépense de près de 1,46 milliard d'euros pour la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), contre 1,44 milliard d'euros en 2008, pour 4,6 millions d'enfants concernés.

² Les familles faisant garder un enfant de moins de 6 ans et bénéficiant du complément de mode garde pourront également, sous condition de ressources, cumuler la prime exceptionnelle avec les bons d'achat de services à la personne.

2. La mise en œuvre du pacte automobile

Trois mesures du projet de loi de finances rectificative constituent, pour un montant total de 6,9 milliards d'euros, la traduction du **pacte automobile** annoncé par le Président de la République le 9 février 2009.

240 millions d'euros sont ouverts par le présent article sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance ». Ce montant sera versé sous forme de subvention à OSEO, afin de financer une **augmentation de 1 milliard d'euros de l'encours total des prêts aux équipementiers et sous-traitants de la filière automobile, susceptibles d'être garantis à 90 %** par cet organisme

En outre, l'**article 7** du projet de loi ouvre, sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », **6,5 milliards d'euros** au titre de **prêts octroyés aux constructeurs automobiles et de poids lourds** et **150 millions d'euros** pour le financement de **prêts bonifiés en faveur de l'innovation** dans le secteur automobile¹.

Par souci de cohérence, l'ensemble de ces mesures sont analysées dans le cadre du commentaire de l'article 7 du projet de loi.

3. L'équipement numérique des écoles

Le présent projet de loi de finances prévoit enfin l'inscription de **50 millions d'euros** supplémentaires au « Programme exceptionnel d'investissement public » au titre de **l'équipement numérique des écoles**. Ces crédits bénéficieront, selon les estimations du gouvernement, à 4.000 à 5.000 écoles localisées dans des communes de moins de 3.500 habitants, afin de pourvoir à l'achat de logiciels, d'ordinateurs, ou d'équipements de raccordement (fibre optique...).

B. LES OUVERTURES DE CRÉDITS COMPLÉMENTAIRES

Hors mesures liées au plan de relance, 266 millions d'euros en AE et 263,8 millions d'euros en CP sont ouverts par le présent article. Ces ouvertures sont, à l'instar de ce qu'aurait opéré un décret d'avance, **intégralement compensées par des annulations** opérées à l'article 5.

1. La mise en œuvre des mesures faisant suite aux « Etats généraux de la presse »

150,75 millions d'euros (AE et CP) sont ouverts sur le programme « Presse » de la mission « Médias ». Ces ouvertures visent à mettre en œuvre

¹ 100 millions d'euros de prêts supplémentaires devraient être octroyés en 2010.

plusieurs mesures résultant des **Etats généraux de la presse** et annoncées le 23 janvier dernier par le Président de la République :

1) consécutivement au report d'un an de l'augmentation des tarifs de transport et de distribution de la presse¹, **25,4 millions d'euros** sont destinés à compenser le manque à gagner que subira **La Poste** ;

2) **100,65 millions d'euros** supplémentaires sont affectés au financement de l'aide au portage des journaux à domicile dont bénéficie La Poste, de l'aide à la modernisation et à l'informatisation des points de vente, ainsi que d'une aide exceptionnelle aux diffuseurs² ;

3) l'élargissement des cibles de lecteurs sera enfin favorisé par l'octroi d'une aide de **19,7 millions d'euros** pour le développement des services en ligne des entreprises de presse et **5 millions d'euros** seront consacrés à la souscription d'abonnements gratuits pour les jeunes de 18 ans.

2. Les conséquences de la tempête Klaus et de la libéralisation du service public de l'équarrissage

85,26 millions d'euros en AE et 83,01 millions d'euros en CP sont ouverts au profit de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits supplémentaires répondent à deux préoccupations :

1) **68,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP** sont ouverts sur le programme « Forêt » pour faire face aux **conséquences de la tempête Klaus** des 24 et 25 janvier 2009, en Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon³. Les crédits de paiement seront dévolus pour 5,1 millions d'euros au déblaiement urgent des routes et des pistes forestières, pour 50 millions d'euros à la construction d'aires de stockage et au transport des bois, et pour 15 millions d'euros au financement de la première annuité du plan de nettoyage et de reconstitution des forêts sinistrées⁴. Ces ouvertures de

¹ *La Poste, la presse et l'Etat ont signé, le 23 juillet 2008, un protocole d'accord définissant le futur cadre des relations entre la presse et La Poste pour le transport et la distribution de la presse jusqu'en 2015. Cet accord met en place une revalorisation substantielle des tarifs de transport et de distribution de la presse par La Poste pendant les sept prochaines années. En contrepartie, l'Etat s'est engagé à verser à l'opérateur postal une contribution annuelle de 242 millions d'euros entre 2009 et 2011 inclus. Cette aide est répartie sur le programme « Presse » de la mission « Médias » à hauteur de 83 millions d'euros et sur le programme « Développement des entreprises » de la mission « Economie » à hauteur de 159 millions d'euros. Toutefois, et afin de ne pas aggraver la situation financière des entreprises de presse, le Président de la République a annoncé lors de son intervention du 23 janvier 2009 un report d'une année de l'entrée en vigueur de l'augmentation tarifaire. En contrepartie, il a donc été décidé que le budget de l'Etat prendrait en charge la perte de recettes résultant du moratoire.*

² *Prenant la forme d'une exonération de cotisations sociales.*

³ *42 millions de mètres cubes de bois ont été abattus.*

⁴ *Ces crédits ont vocation à être complétés par des redéploiements en gestion, des reports de crédits 2008 et le dégel intégral de la réserve de précaution constituée sur le programme « Forêt ». Au total, le ministère de l'agriculture et de la pêche indique que les crédits consacrés aux conséquences de la tempête Klaus représenteront près de 90 millions d'euros en 2009.*

crédit s'accompagnent en outre de l'octroi de la garantie de l'Etat aux prêts accordés aux acteurs de la filière bois¹ ;

2) **16,31 millions d'euros en AE et 12,91 millions d'euros en CP sont ouverts** sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », afin d'accompagner la **libéralisation du service public de l'équarrissage**, opérée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009. Ces crédits visent notamment à prendre en charge la dette des éleveurs à l'égard des équarrisseurs, en contrepartie de la conclusion de marchés entre ces derniers et chaque filière d'élevage².

3. L'abondement du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse

Une ouverture de 30 millions d'euros de crédits (AE et CP) est enfin opérée en faveur de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » **pour abonder le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ)**. Créé par l'article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, ce fonds avait pour objet initial de financer des programmes visant l'insertion des jeunes de moins de 26 ans.

Géré par la Caisse des dépôts et consignations, le FEJ est administré par un conseil de gestion présidé par M. Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et à la jeunesse. Il fonctionne principalement sur le mode d'**appels à projets** portant sur des thématiques ciblées et qui ont vocation à couvrir une grande partie du champ de la politique menée en faveur des jeunes (réussite scolaire et universitaire, formation professionnelle, logement...).

D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, **le fonds doit être doté par l'Etat de 150 millions d'euros sur 2 ans, dont 60 millions d'euros en 2009**. Ainsi, les 30 millions d'euros de crédits proposés dans le présent projet de loi de finances viennent compléter 10 millions d'euros de crédits reportés depuis l'exercice 2008, 10 millions d'euros de crédits du Fonds social européen (FSE) et 10 millions d'euros de crédits redéployés en gestion depuis les programmes « Jeunesse et vie associative » et « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ».

¹ Cf. *infra* le commentaire de l'article 8.

² Voir sur ce point les rapports d'information de nos collègues Joël Bourdin et Nicole Bricq (n° 432, 2005-2006 et n° 472, 2006-2007).

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre certaines réimputations¹ de crédits adoptées conformément aux souhaits de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a complété les ouvertures de crédits au titre de la mission « Plan de relance » par un volet significatif en faveur de l'**outre-mer**.

A. DES OUVERTURES DE CRÉDITS POUR RÉPONDRE À LA CRISE ULTRAMARINE

A l'initiative du gouvernement, **283 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 243 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** ont été ouverts au sein de la mission « Plan de relance de l'économie »². Les ouvertures se répartissent en deux enveloppes.

D'une part, **50 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP viennent contribuer au fonds exceptionnel d'investissement**, créé par la loi de finances pour 2009 afin de participer aux investissements structurants réalisés par les collectivités territoriales ultramarines. Ses montants seront donc portés à **165 millions d'euros en AE et 51 millions d'euros en CP**³. Il conviendra que le gouvernement indique si les crédits du fonds exceptionnel d'investissement ouverts par la loi de finances initiale puis par la loi de finances rectificative du 4 février 2009 ont été effectivement utilisés, afin de justifier la nouvelle ouverture proposée par le présent projet de loi de finances rectificative.

D'autre part, **233 millions d'euros en AE comme en CP** seraient ouverts au sein du programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » **afin de financer le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**. Le RSTA sera applicable dans les quatre départements d'outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon⁴. Il consistera, dans l'attente de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) en outre-mer, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, en une **allocation forfaitaire de 100 euros pour tout salarié travaillant à temps plein et dont la rémunération mensuelle est inférieure ou égale à 1,4 SMIC**. Son montant sera réduit de manière proportionnelle pour les salariés travaillant à temps partiel. Le coût annuel de la mesure est estimé à 280 millions d'euros. Les droits au RSTA étant ouverts à compter du mois de

¹ Ces réimputations se compensent et sont neutres pour le solde.

² Ces crédits s'imputant sur la mission « Plan de relance », ils ne sont pas gagés par des annulations.

³ Suite à l'abondement supplémentaire du fonds par la première loi de finances rectificative de l'année, celui-ci est doté, pour 2009, de 115 millions d'euros en AE et de 41 millions d'euros en CP.

⁴ Ce champ géographique est identique à celui prévu pour l'application du RSA, il correspond aux collectivités territoriales d'outre-mer où le principe d'application directe de la loi nationale en matière de droit social s'applique.

mars 2009, l'ouverture proposée est de 233 millions d'euros, afin de couvrir 10 mois de mise en œuvre en 2009.

B. DES MESURES ANNONCÉES, NON ENCORE FINANCÉES

Le gouvernement a annoncé, le 3 mars 2009, une série de mesures constituant la réponse de l'Etat à la récente crise rencontrée par les départements d'outre-mer, pour un **montant total de 847,9 millions d'euros en année pleine**.

Au sein de cette enveloppe, 222,5 millions d'euros étaient déjà budgétés. Il en résulte, après les ouvertures de crédit proposées par l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, un **reste à financer de 295,4 millions d'euros**. Une partie de cette somme correspond à des mesures comprises dans le projet de loi pour le développement économique des outre-mer (PLODEOM), actuellement en cours de navette parlementaire, donc non encore définitivement adoptées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit aux ouvertures de crédits telles qu'opérées par le présent article, qui constituent pour l'essentiel la traduction des récents engagements présidentiels.

S'agissant plus spécifiquement des ouvertures adoptées en faveur de l'outre-mer, il observe qu'elles sont opérées sur la mission « Plan de relance » et, comme telles, **non gagées** par des annulations à due concurrence.

Par ailleurs, **d'autres mesures annoncées** par le gouvernement en faveur de l'outre-mer, et ne nécessitant pas de véhicule législatif, **ne font pour le moment pas l'objet d'une traduction dans le budget de l'Etat¹**. Il **conviendra donc que le gouvernement apporte les éclairages nécessaires sur les modalités et le calendrier de financement de ces mesures**.

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

¹ C'est le cas, par exemple, du doublement prévu des effectifs du service militaire adapté (SMA), pour un coût estimé à 40 millions d'euros en année pleine, et de la revalorisation des allocations logement, pour un montant de 34 millions d'euros.

ARTICLE 5

Budget général : annulation de crédits

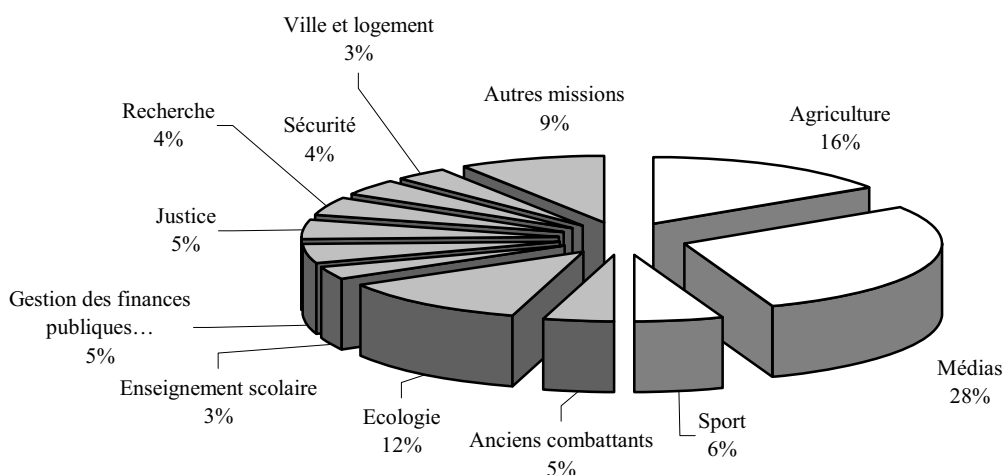
Commentaire : le présent article propose, au titre des missions du budget général pour 2009, des annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformément à l'Etat B' annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES ANNULATIONS PROPOSÉES

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, les annulations de crédits proposées par le projet de loi **portent sur 266 millions d'euros en AE et 263,8 millions d'euros en CP** et viennent gager les ouvertures de crédits opérées sur les missions du budget général, **hors mission « Plan de relance »**.

**Annulations (en grisé) gageant les ouvertures (en blanc)
opérées par le projet de loi de finances**

(% des crédits de paiement annulés)



Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances rectificative

55 programmes répartis sur 22 missions du budget général supportent ces **annulations de crédits**. L'essentiel des annulations s'imputent sur les crédits de la **réserve de précaution**¹, qui atteignait 6,8 milliards d'euros en AE et 6,2 milliards d'euros en CP au début de la gestion 2009.

En application de la circulaire du ministre du budget, du 31 décembre 2008, relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses de la LFI pour 2009, plusieurs dégelés sont intervenus antérieurement au dépôt du présent projet de loi. Il a, en particulier, été procédé à la **libération des crédits d'investissement** dès le début de la gestion. 1,1 milliard d'euros en AE et 0,6 milliard d'euros en CP ont ainsi été dégelés « *dans le cadre des mesures accompagnant le plan de relance* » et afin de « *préserver la capacité d'investissement des administrations, à l'heure où l'effort d'investissement est plus que jamais nécessaire* »².

L'impact cumulé des dégelés déjà intervenus et des annulations prévues par le présent projet de loi de finances rectificative **porterait donc le niveau de la réserve de précaution à 4,4 milliard d'euros en AE et 4,1 milliards d'euros en CP**.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, ont été « *exonérés d'annulations les programmes faisant l'objet d'une ouverture de crédits dans le présent projet de loi de finances rectificative, les programmes dotés de crédits évaluatifs ou concernant des provisions, les programmes dont la mise en réserve a été intégralement levée*³ ou ceux sur lesquels pèsent des aléas de gestion ». Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que les dispenses d'annulations avaient notamment concerné :

1) les « *programmes dont la levée de mise en réserve (pouvait) être considérée comme probable compte tenu du caractère obligatoire des dépenses* » (programmes de dépenses sociales ou de concours aux collectivités territoriales⁴) ;

2) et les programmes dont le niveau d'exécution 2009 connaissait des « *tensions* » ou des « *aléas liés à l'influence de la conjoncture économique (...), à des annonces ou à des discussions en cours* »⁵.

¹ Soit 5 % des crédits hors dépenses de personnel et 0,5 % des crédits de personnel.

² Termes de la circulaire 2MPAP-08-1823 précitée.

³ Soit les programmes de la mission « *Pouvoirs publics* » et les programmes « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et « *Entretien des bâtiments de l'État* ».

⁴ *Épargne, Majoration de rentes, Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers, Aide à l'accès au logement, Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins, Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres, Concours financiers aux communes et groupements de communes, Concours financiers aux départements, Concours financiers aux régions, Concours spécifiques et administration, Actions en faveur des familles vulnérables, Handicap et dépendance, Protection maladie.*

⁵ *Réponses au questionnaire de votre rapporteur général. Les programmes concernés sont les suivants : Action de la France en Europe et dans le monde, Rayonnement culturel et scientifique, Aide économique et financière au développement, Solidarité à l'égard des pays en développement, Patrimoines, Transmission des savoirs et démocratisation de la culture,*

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté au présent article que des modifications tendant à réimputer des crédits conformément aux souhaits exprimés par sa commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les annulations opérées par le présent article venant gager les ouvertures, hors plan de relance, prévues par l'article 4, elles contribuent au respect de la norme de dépense.

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

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Budget général : ouvertures de crédits supplémentaires

Commentaire : introduit à l'Assemblée nationale, le présent article propose, au titre de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », des ouvertures d'autorisations d'engagement conformément à la répartition annexée à l'état B'' du présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES OUVERTURES PROPOSÉES

Le présent article et l'état additionnel qui lui est annexé résultent d'un amendement de nos collègues Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Henri Emmanuelli, adopté avec l'avis favorable du gouvernement.

Il opère l'ouverture de **40 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires**¹, au titre du programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits viennent **compléter** l'enveloppe de 70 millions d'euros adoptée dans le cadre de l'article 4 du projet de loi, et destinée financer des opérations d'évacuation et de stockage du bois rendues nécessaires par la tempête Klaus des 24 et 25 janvier 2009.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires qui, si elle ne pèsera pas sur le solde 2009, n'en sera pas moins nécessaire compte tenu des travaux de **long terme** que va nécessiter la remise en état des massifs forestiers touchés par la tempête Klaus.

¹ Cette ouverture portait initialement sur 78 millions d'euros et était gagée par une réduction à due concurrence des AE du programme support de la mission. Le montant a été porté à 40 millions d'euros et le gouvernement a levé le gage.

Il rappelle en outre que le nouveau plan chablis en faveur des forêts touchées représentera un effort budgétaire de **485 millions d'euros** sur la période 2009-2017¹ et que l'article 8 du présent projet de loi institue une **garantie** de l'Etat en faveur des prêts consentis aux opérateurs de la filière bois.

La novation « technique » introduite par le présent article

La création d'un état législatif annexé supplémentaire constitue une novation rendue nécessaire par la présentation spécifique des projets de loi de finances rectificative. De fait, **ces derniers séparent traditionnellement les ouvertures de crédits supplémentaires et les annulations de crédits en deux articles différents renvoyant à deux états annexés distincts (états B et B')**.

Ce mode de présentation, combiné aux règles de recevabilité financière des amendements, peut être regardé **comme malcommode ou restrictif** à l'égard des amendements de crédits d'origine **parlementaire**. En effet, la scission des ouvertures et annulations en deux articles et deux états est difficilement compatible avec le dépôt d'amendements de **redéploiement** de crédits tels qu'ils existent pour la loi de finances initiale.

Il conviendrait, en toute rigueur, pour procéder à un tel redéploiement, de déposer **deux amendements de crédits** ouvrant, d'une part, des crédits sur l'article d'ouverture et annulant, d'autre part, des crédits à due concurrence sur l'article d'annulation. La recevabilité financière des amendements s'appréciant toutefois au niveau de **chaque** amendement, l'amendement d'ouverture de crédits serait inévitablement déclaré contraire à l'article 40 de la Constitution.

Ces contraintes ont conduit nos collègues députés à créer un article et un état additionnels (B'') au moyen d'amendements **créant et annulant simultanément des crédits**. Si cette initiative garantit l'exercice plein et entier du droit d'amendement parlementaire, elle conduit toutefois à une **présentation complexe et déconsolidée** des mouvements de crédits au sein du projet de loi.

Dans ces conditions, votre rapporteur général juge souhaitable que le gouvernement et les commissions des finances des deux assemblées travaillent à une évolution de la présentation des projets de loi de finances rectificative, qui permettrait le dépôt d'amendements de redéploiements de crédits tels qu'ils sont libellés pour les projets de loi de finances initiale. Un article et un état unique pour les ouvertures et les annulations de crédits pourrait constituer une solution techniquement satisfaisante et favorable à l'initiative parlementaire.

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

¹ 415 millions d'euros pour le reboisement et l'aide au nettoyage, 60 millions d'euros pour les stockages et les transports, 10 millions d'euros pour les mesures d'urgence, dont le déblaiement.

ARTICLE 5 ter (nouveau)

Budget général : redéploiements de crédits

Commentaire : introduit à l'Assemblée nationale, le présent article propose, au titre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », des redéploiements d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement conformément à la répartition annexée à l'état B'' du présent projet de loi de finances rectificative.

Adopté à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard et sur avis favorable de la commission et du gouvernement, le présent article redéploie **3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Ce redéploiement est **neutre pour le solde budgétaire**.

Il s'opère au profit du programme « Prévention des risques » et est gagé sur une diminution à due concurrence des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie ». Il vise à **accroître les moyens des services de restauration des terrains en montagne (RTM)**.

La politique de restauration des terrains en montagne consiste en des travaux de génie biologique (reboisement et reverdissement, entretien de l'état boisé) et de génie civil (ouvrages d'art) pour stabiliser les sols sensibles à l'érosion et maîtriser les phénomènes dangereux (crues, coulées de boue, avalanches, chutes de pierres...).

Hébergés par l'Office national des forêts, les services de RTM sont chargés du suivi et de l'entretien de 392.000 hectares de terrains acquis par l'Etat et placés sous servitude d'utilité publique. Ils interviennent également à en qualité experts, notamment auprès des collectivités territoriales, en matière de zonage des risques, de procédures administratives liées au droit des sols, de gestion de crise, ou d'élaboration de dossiers de catastrophe naturelle.

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

ARTICLE 6

Budget annexes : annulation de crédits

Commentaire : le présent article propose, au titre des budgets annexes, 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 annule **30 millions d'euros en AE et CP sur le programme « Navigation aérienne » du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Par souci de cohérence, ces annulations de crédits, ainsi que les autres mesures relatives au budget « Contrôle et exploitation aériens », sont analysées au commentaire de l'article 7 du présent rapport.

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

ARTICLE 7

Comptes spéciaux : ouverture de crédits supplémentaires

Commentaire : le présent article ouvre pour 2009 des crédits supplémentaires en faveur de deux comptes de concours financiers, à hauteur de 6,75 milliards d'euros au total dans sa rédaction initiale :

- d'une part, 6,65 milliards d'euros au profit du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Ces crédits doivent permettre de financer un prêt de 6,5 milliards d'euros aux constructeurs automobiles présents en France et des prêts bonifiés destinés aux produits « verts » dans le secteur automobile, dispositifs inscrits dans le « pacte automobile » rendu public le 9 février 2009 par le Président de la République ;

- d'autre part, 100 millions d'euros au profit du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Ces crédits visent à relever à due concurrence l'avance dont bénéficie le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », eu égard à une prévision de diminution des recettes de ce budget.

En outre, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a voté au présent article une nouvelle ouverture de crédits, sur le compte précité « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », à hauteur de 60,5 millions d'euros. Ce montant est destiné à la Cité de la musique, en vue de l'acquisition de la salle Pleyel actuellement prise à bail par cet établissement.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU « PACTE AUTOMOBILE »

Trois mesures du projet de loi de finances rectificative, dont deux sont mises en œuvre par le présent article, constituent la traduction du **pacte automobile** annoncé par le Président de la République le 9 février 2009.

6,5 milliards d'euros de crédits sont ouverts par le présent article sur le nouveau programme « Prêts à la filière automobile » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Ils correspondent à des **prêts octroyés aux constructeurs automobiles et de poids lourds**¹ pour une durée de cinq ans, afin de financer des programmes de développement de véhicules propres. La rémunération de ces prêts se compose

¹ 3 milliards d'euros seraient respectivement destinés à Renault et au groupe PSA et 250 millions d'euros à Renault Trucks, filiale de Volvo.

d'une part fixe de 6 % et d'une part variable indexée sur les résultats opérationnels des constructeurs¹.

150 millions d'euros de crédits sont ouverts sur le même programme pour le financement de **prêts bonifiés en faveur de l'innovation** dans le secteur automobile². Ces prêts seront notamment mobilisés pour soutenir le développement de véhicules décarbonés³ et leur taux, variable en fonction de la notation du bénéficiaire et du niveau de garantie, devrait avoisiner 6 % en moyenne.

Enfin, il convient de rappeler que **240 millions d'euros** sont ouverts par l'article 4 du présent projet de loi sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance ». Ce montant sera versé sous forme de subvention à OSEO, afin de financer une **augmentation de 1 milliard d'euros de l'encours total des prêts aux équipementiers et sous-traitants de la filière automobile, susceptibles d'être garantis à 90 %** par cet organisme.

Votre rapporteur général observe que les mesures proposées ont recueilli, le 28 février 2009, **l'approbation de la Commission européenne**⁴. Les conventions de prêts ne devraient en effet prévoir aucune clause contraignant les constructeurs à s'approvisionner prioritairement auprès de fournisseurs français ou à localiser ou « relocaliser » leur activité en France. Il convient enfin de rappeler que ces mesures **complètent un dispositif de soutien à la filière déjà substantiel** (cf. encadré).

**Les mesures du « Pacte automobile »
antérieures au présent projet de loi**

1) Doublement de la **prime à la casse** dans le cadre du dispositif de « bonus-malus » automobile (225 millions d'euros) ;

2) Doublement des **prêts de la Société de financement de l'économie française** aux deux banques internes des constructeurs automobiles PSA et Renault, soit 2 milliards d'euros au total, afin de maintenir une offre de prêt à la consommation compétitive pour l'achat de véhicules ;

¹ Les intérêts annuels résultant de la part fixe peuvent donc être estimés à 390 millions d'euros.

² 100 millions d'euros de prêts supplémentaires devraient être octroyés en 2010.

³ Véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

⁴ Voir le communiqué de presse de la commission européenne du 28 février 2009 : « Les autorités françaises ont déclaré que les mesures d'aides envisagées n'affectent pas la liberté des constructeurs de développer leurs activités économiques dans le marché intérieur et notamment n'empêchent pas les constructeurs d'adapter leur production à l'évolution du marché, en révisant si besoin leurs plans stratégiques. Les conventions de prêt à conclure par les constructeurs ne contiendront notamment aucune condition relative à la localisation de leurs activités ou à l'approvisionnement en priorité auprès de fournisseurs installés sur le territoire national ».

3) **Fonds de garantie pour les prêts octroyés aux équipementiers et aux sous-traitants** : le fonds permettra de garantir 4 milliards de prêt pour les PME et 1 milliard d'euros pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI). Ce dispositif mis en place au sein d'OSEO, permettra de garantir jusqu'à 90 % du prêt sur des montants couverts pouvant atteindre 15 millions d'euros par entreprise.

4) **Fonds de modernisation des équipementiers automobiles** : pour renforcer les fonds propres des entreprises stratégiques de la filière automobile, le fonds stratégique d'investissement (FSI) portera sa contribution au fonds de modernisation des équipementiers automobiles à 200 millions d'euros, au même titre que les deux constructeurs PSA et Renault, portant ainsi la dotation de ce fonds à 600 millions d'euros ;

5) **Convention nationale de chômage partiel pour le secteur automobile** : outre les mesures déjà mises en œuvre à la fin de l'année 2008 portant la durée continue possible de chômage partiel de 4 à 6 semaines, et prévoyant l'augmentation de l'aide financière de l'Etat à l'indemnisation du chômage partiel (1,2 euro par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés et 1,4 euro par heure pour les entreprises de moins de 250 salariés), un accord cadre national sera signé afin d'améliorer l'indemnisation par l'Etat de 1,5 euro à 1,75 euro par heure chômée, selon la taille de l'entreprise. Le coût global de cette mesure n'est pas chiffré ;

Source : commission des finances, d'après les informations publiées par le porte-parole du gouvernement

II. LE FINANCEMENT DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Dans un souci de cohérence, les développements qui suivent présentent de façon **consolidée** les trois mesures du projet de loi intéressant le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », que sont la révision à la baisse de ses recettes (article 3 d'équilibre), le relèvement de l'avance du Trésor qui lui est consentie par le présent article et l'annulation d'une partie de ses crédits (article 6).

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » étant distinct du budget général de l'Etat, il doit être voté en équilibre.

A. DES MOINDRES RECETTES ÉVALUÉES À 130 MILLIONS D'EUROS

La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait ainsi, en dépenses comme en recettes, un montant de **1,906 milliard d'euros pour ce budget annexe**. Comme le relevaient nos collègues MM. Alain Lambert, Gérard Micquel, Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », « *en ce qui concerne les recettes, les ressources du budget annexe doivent être composées principalement de redevances* ». Toutefois, dans l'attente de la montée en puissance des

redevances du budget annexe, une part de la taxe de l'aviation civile est également affectée au budget annexe¹.

Ainsi, **la majorité des recettes du budget annexe est directement liée à l'activité du transport aérien**. La taxe de l'aviation civile est proportionnelle au nombre de passagers et à la quantité de fret transportés dans des vols commerciaux tandis que les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne sont perçues à l'arrivée et aux départs des aéronefs.

Or, d'après les informations fournies à votre rapporteur général, **les effets de la crise financière et économique sur le trafic aérien ont été sous-estimés dans la détermination des hypothèses de croissance du trafic aérien ayant présidé à l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2009**. Il en résulte un **manque à gagner, évalué à 130 millions d'euros**, en termes de recettes pour le budget annexe. Le détail de ce manque à gagner figure au tableau ci-après.

Moindre recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

(en millions d'euros)

| | Loi de finances initiale pour 2009 | Moindres recettes | Projet de loi de finances rectificative | Evolution |
|--|---|--------------------------|--|------------------|
| Redevances de route | 1.132,7 | 70 | 1.062,7 | - 6,2 % |
| Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole | 234,9 | 20 | 214,9 | - 8,5 % |
| Taxe de l'aviation civile | 308,7 | 40 | 268,7 | - 13 % |

Source : projet de loi de finances pour 2009 et présent projet de loi de finances rectificative.

B. UNE COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES LARGEMENT FINANCÉE PAR UNE AVANCE DU TRÉSOR

La nécessité d'équilibrer les recettes et les dépenses du budget annexe implique une **compensation de la moindre recette de 130 millions d'euros** attendue pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Cette compensation est mise en œuvre :

- en partie, par **une augmentation des recettes du budget annexe résultant d'une avance du Trésor, à hauteur de 100 millions d'euros**, inscrite sur le compte de concours financiers « Avances à des services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Cette avance du Trésor correspond, au sein du budget annexe, à des emprunts et ne saurait donc

¹ Cette part a été portée de 53,37 % à 82,14 % par la loi de finances pour 2009, afin de répondre au besoin de financement résultant de l'extension du périmètre du budget annexe.

constituer une recette pérenne. Elle vise uniquement à répondre, à court terme, au besoin de financement résultant des moindres recettes constatées. La direction générale de l'aviation civile indique que l'Agence France Trésor établit les échéanciers de cette avance, qui vient s'ajouter au montant d'emprunt de 116,8 millions d'euros, autorisé par la loi de finances initiale pour 2009 ;

- en partie, par **une contraction budgétaire de 30 millions d'euros imputée sur le programme « Navigation aérienne »** du budget annexe. Cette annulation de crédits représente 5,6 % des autorisations d'engagement et 5,9 % des crédits de paiement initialement votés pour le programme, dont les crédits regroupent les activités visant à assurer la sécurité des vols et à gérer l'espace aérien. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la direction générale de l'aviation civile avait pris l'initiative, dès le début de l'année 2009, de geler une partie de ses dépenses, pour répondre à la baisse constatée du trafic aérien. L'annulation de crédit résulte donc en partie de ce gel des dépenses et devrait se traduire, par ailleurs, par un plan d'économies à moyen terme, notamment en mutualisant certaines fonctions administratives ou de support technique.

III. L'ACQUISITION DE LA SALLE PLEYEL PAR LA CITÉ DE LA MUSIQUE

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a voté au présent article une **nouvelle ouverture de crédits**, sur le compte précité « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », à hauteur de **60,5 millions d'euros**. Ce montant est destiné à **la Cité de la musique, en vue de l'acquisition de la salle Pleyel** actuellement prise à bail par cet établissement. En l'absence d'avis de la commission des finances, cette ouverture de crédits a fait l'objet d'un avis favorable de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

A. LA SALLE PLEYEL : D'UNE LOCATION À LA PROPRIÉTÉ DE LA CITÉ DE LA MUSIQUE

La salle Pleyel, auditorium construit en 1927, rue du faubourg Saint-Honoré, dans le VIII^e arrondissement de Paris, a été la **propriété du Crédit Lyonnais de 1935 à 1998**. A la suite des difficultés financières de cette banque, le bâtiment s'est trouvé mis en vente par le Consortium de réalisation (CDR)¹, et a été **cédé à un investisseur privé**, M. Hubert Martigny, au prix de

¹ Créé en 1995, chargé de gérer le passif de la banque dont il a d'abord constitué une filiale, le CDR, doté de 28,3 milliards d'euros d'actifs du groupe Crédits Lyonnais considérés comme compromis, a été repris par l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR), créé à cette fin. Il a été liquidé fin 2006, ses derniers actifs restant (environ 50 millions d'euros) étant alors repris par la Caisse des dépôts et consignations.

10 millions d'euros hors taxes (valeur de 1998, correspondant à un prix de **20 à 25 millions d'euros en valeur actualisée**). En effet, l'Etat, à cette époque, n'avait pas souhaité se porter acquéreur.

En 2004, il a cependant été convenu avec le nouveau propriétaire que, sous la condition que celui-ci effectue à sa charge tous les **travaux de remise en état et aux normes** requis par la salle et ses dépendances, pour un montant minimal alors estimé à 23 millions d'euros hors taxes, l'Etat prendrait l'immeuble à bail pour une période de 50 ans, au terme de laquelle il deviendrait propriétaire pour un euro symbolique. Il convient de préciser que les locaux de bureaux attenants n'étaient pas visés par cet accord.

Les travaux ainsi prévus, dont une importante rénovation architecturale et acoustique de la salle, ont été menés à bien, entre 2004 et 2006, par la société IDSH que préside par M. Martigny. Leur montant total s'est élevé à **27 millions d'euros** hors taxes, et la réalisation a été unanimement reconnue comme particulièrement satisfaisante. Par ailleurs, des travaux de **rénovation des bureaux attenants** ont été réalisés, pour un montant de **11 millions d'euros** hors taxes.

Conformément à l'accord précité de 2004 entre le propriétaire et l'Etat, la salle Pleyel a donc été **prise à bail, en 2006, par la Cité de la musique**¹, dont une filiale a été créée afin d'assurer l'exploitation de l'auditorium. Ce bail, conclu comme prévu pour une période de **50 ans à l'issue desquels l'Etat entrerait en propriété** de l'immeuble pour un euro symbolique, fixe un **loyer annuel de 1,5 million d'euros** (hors taxes et hors charges), **indexé sur l'indice officiel du coût de la construction plafonné à 2,2 %**. Les bureaux attenants, quant à eux, ont été loués par le propriétaire au secteur privé.

Le bail conclu entre la Cité de la musique et le propriétaire de la salle Pleyel comprend une **clause d'option d'achat anticipé du bien**, qui peut être levée à tout moment par le locataire. Il a été stipulé que, dans ce cas, le prix de la vente serait déterminé selon une formule fondée sur l'évolution du taux des obligations assimilables du Trésor (OAT). Tel est le projet qui justifie l'avance proposée par le présent article, à la suite du vote de l'Assemblée nationale, en faveur de la Cité de la musique, à hauteur de **60,5 millions d'euros** : ce montant correspondant au **prix sur lequel l'établissement et le propriétaire de la salle se sont mis d'accord**. Outre la salle et ses dépendances, **la vente comprendrait les bureaux attenants**.

¹ La Cité de la musique constitue un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial. Inaugurée en 1995, elle est située, avenue Jean-Jaurès (parc de La Villette), dans le XIX^e arrondissement de la capitale.

B. UNE OPÉRATION FINANCIÈREMENT INTÉRESSANTE DONT L'ENJEU DE POLITIQUE CULTURELLE RESTE À DÉBATTRE

Compte tenu de ses modalités d'indexation précitées, **le loyer actuellement acquitté** par la Cité de la musique pour la location de la salle Pleyel, en valeur cumulée **sur la durée totale du bail** – 50 ans –, représenterait un montant de **134 millions d'euros**. Ce coût est présenté, à la fois, comme *maximal*, étant donné le plafonnement de l'indexation retenue, et *vraisemblable*, eu égard à l'évolution moyenne de l'indice officiel du coût de la construction observée sur une période longue. Il convient de remarquer que le montant total du loyer sur 50 ans, hors indexation, atteindrait déjà 75 millions d'euros, soit 14,5 millions d'euros de plus que le prix conclu pour la cession anticipée.

En outre, en considérant le prix d'acquisition de la salle Pleyel par son propriétaire actuel (20 à 25 millions d'euros en valeur actualisée) et le coût des travaux qu'il a réalisés (27 millions d'euros pour la salle et ses dépendances, auxquels il convient d'ajouter 11 millions d'euros pour la rénovation des bureaux attenants, compris dans l'acquisition projetée), soit au total un **investissement de 58 à 63 millions d'euros**, on peut estimer comme « juste » le prix de 60,5 millions d'euros sur lequel s'est fait l'accord de vente.

Un achat anticipé de la salle Pleyel par la Cité de la musique apparaît donc comme une opération **rentable pour les deniers publics**, bien qu'elle consiste, pour dépenser moins sur la durée, à engager une dépense importante dans l'immédiat. Le montage financier envisagé pour l'opération, cependant, permet de relativiser cette dépense :

- *du point de vue de l'Etat*, d'abord, il convient de souligner que la mesure introduite par l'Assemblée nationale dans le présent article constitue seulement une *avance* en faveur de la Cité de la musique, afin de permettre à cette dernière d'acquitter au vendeur de la salle Pleyel le prix convenu. **L'établissement a vocation à rembourser cette avance à l'Etat avant la fin de l'année 2009**, au moyen d'un prêt bancaire qu'il souscrira pour une période d'environ 30 ans ;

- *du point de vue de la Cité de la musique*, ensuite, le prêt envisagé précité devrait se trouver financé par deux ressources nouvelles. D'une part, du fait même de l'acquisition de la salle Pleyel, la **suppression du versement du loyer** afférent permettra de dégager une **économie annuelle de 1,5 million d'euros par an**, sans compter l'indexation prévue. D'autre part, la Cité de la musique n'ayant pas l'utilité des locaux de bureaux dont elle va devenir propriétaire – locaux actuellement loués, comme on l'a signalé, au secteur privé –, elle pourra bénéficier du **produit des loyers de ces bureaux**, qui atteint **1,7 million d'euros par an**. Sur une trentaine d'années, ces ressources, au total, représentent un minimum de 75 millions d'euros environ.

Aussi, **bien qu'il s'étonne que le service France Domaine n'ait pas été consulté sur la réalisation de cette opération¹, votre rapporteur général estime que celle-ci, du strict point de vue financier, est opportune.**

Il s'avoue plus circonspect sur le plan des enjeux de politique culturelle ici en cause. En effet, les salles de concerts et maisons d'opéra, à Paris, sont déjà relativement nombreuses. Dans ce contexte, l'acquisition de la salle Pleyel par la Cité de la musique ne serait-elle pas l'occasion, sinon d'abandonner, au moins de reporter à des « temps meilleurs », pour les finances publiques, le projet de construire un nouvel auditorium sur le site de la Cité de la musique elle-même (parc de La Villette), projet dont la réalisation reste officiellement fixée à l'horizon 2012-2013 ? Nos collègues députés, lors du débat sur le présent article à l'Assemblée nationale, ont discuté ce point. La question, si elle excède quelque peu le cadre du présent rapport, méritera d'être approfondie.

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

¹ *Votre commission des finances, à partir du cas de la cession puis du rachat par l'Etat de l'immeuble « historique » de l'Imprimerie nationale, a préconisé un meilleur encadrement des opérations immobilières menées par les opérateurs de l'Etat. Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufrils et Adrien Gouteyron. V. également, sur ce sujet, les observations de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale, dans son rapport sur le PLF pour 2009 (rapport n° 99, 2008-2009, tome III, annexe 12).*

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

ARTICLE 8 A (nouveau)

Fonds de concours entre un syndicat d'électricité et ses communes membres

Commentaire : le présent article propose d'étendre la réglementation applicable aux fonds de concours entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres aux fonds de concours entre les syndicats d'électricité et leurs communes membres.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du principe de spécialité, le budget des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne peut théoriquement comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. Parallèlement, le budget des communes membres ne peut pas non plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice de compétences qui ont été transférées à un EPCI puisque le transfert emporte dessaisissement immédiat et total des communes, qui ne peuvent plus intervenir dans ce champ de compétences¹.

Toutefois, les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales prévoient respectivement pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines **les modalités de versement de fonds de concours entre ces communautés et leurs communes membres**. Les règles régissant ces fonds de concours ont été assouplies par l'article 186 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales². Les articles précités du code général des collectivités territoriales disposent actuellement qu'afin « *de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté [de communes, d'agglomération ou urbaine] et les communes membres après accords*

¹ En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, Commune de Saint-Vallier, 16 octobre 1970, arrêt n° 71536.

² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total de ces fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

Ainsi, **les règles de cofinancement, au travers de fonds de concours, entre les communes et leurs EPCI à fiscalité propre sont relativement souples.** Comme le relevait notre collègue Michel Mercier, dans son rapport pour avis sur la loi du 13 août 2004¹, « *cette latitude présente d'incontestables avantages, en offrant la possibilité à plusieurs partenaires de s'associer autour d'un projet* ».

Il apparaît en revanche que **les règles relatives aux fonds de concours entre les communes et les syndicats d'électricité restent floues.** En effet, de tels types de fonds de concours existent, alors même que les dispositions législatives permettant ces fonds de concours ne visent que les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines et excluent donc, *a priori*, les simples syndicats d'électricité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement**, un amendement portant article additionnel, présenté par **nos collègues députés MM. de Courson, Perruchot, Vigier et les membres du groupe Nouveau centre, qui prévoit l'extension aux fonds de concours entre les syndicats d'électricité et leurs communes membres des règles applicables aux fonds de concours entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.**

Ainsi, des fonds de concours pourront être versés, d'une commune au syndicat d'électricité, ou du syndicat d'électricité à la commune, pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux concernés. L'article 8 A (nouveau) transpose également du régime applicable aux EPCI à fiscalité propre la règle qui impose que le montant total des fonds de concours ne puisse excéder la part du financement assurée par le bénéficiaire du fonds de concours.

Enfin, l'article additionnel ainsi inséré prévoit que ces fonds de concours ne seront autorisés que dans le cas où la taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne puissance, visée à l'article L. 2333-2 du code général des collectivités territoriales, reste perçue par les communes et n'est pas transférée au syndicat intercommunal, comme le permet l'article L. 5212-24 du même code.

¹ Avis n° 41 (2003-2004) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 octobre 2003.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification apportée par le présent article additionnel vise, d'une part, à légaliser une pratique existante, puisque de nombreux syndicats d'électricité ont déjà créé des fonds de concours pour accélérer les investissements en matière d'infrastructures électriques, notamment pour le renforcement ou l'enfouissement du réseau et, d'autre part, à favoriser, dans l'esprit du plan de relance, les investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements dans ce domaine.

Il paraît en effet souhaitable de **fournir un cadre juridique stable** aux fonds de concours entre les syndicats d'électricité et leurs communes membres. De ce point de vue, le présent article additionnel, dont la rédaction est calquée sur la législation existante concernant les fonds de concours entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, est satisfaisant.

Par ailleurs, cette mesure devrait également permettre de **lever un frein aux investissements des collectivités territoriales** en matière d'infrastructures d'électricité.

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

ARTICLE 8 B (nouveau)

Alignement des conditions applicables à la réduction d'impôt pour investissements, dans les anciens secteurs de la location meublée professionnelle, sur les conditions de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif (dispositif « Scellier »)

Commentaire : le présent article propose d'aligner les conditions d'application de la réduction d'impôt créée lors du recentrage du régime de loueur en meublé professionnel sur les conditions, plus favorables, applicables à la nouvelle réduction d'impôt pour l'investissement locatif.

I. LES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF NOUVELLEMENT CRÉÉES

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT « COMPENSATRICE » DE LA RÉFORME DU STATUT DE LOUEUR EN MEUBLÉ PROFESSIONNEL

L'article 90 de la **loi de finances pour 2009** (loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) a procédé à une **réforme du régime des locations en meublé professionnel** en vue de réserver son bénéfice aux personnes inscrites au registre du commerce et des sociétés en tant que loueurs professionnels et tirant de leur activité de location une part significative de leurs revenus.

Il a prévu notamment que les loueurs en meublé professionnels devraient désormais répondre cumulativement aux conditions suivantes :

- un membre du foyer fiscal au moins est inscrit au registre du commerce et des sociétés en qualité de loueur en meublé professionnel ;
- les recettes annuelles retirées de cette activité au sein du foyer fiscal sont supérieures à 23.000 euros ;
- les recettes annuelles retirées de cette activité représentent plus de 50 % des revenus d'activités professionnelles du foyer fiscal.

Afin de compenser les effets de cette réforme sur le volume d'investissement des particuliers, un **mécanisme de réduction d'impôt** a été prévu parallèlement qui s'applique spécifiquement à trois secteurs de l'immobilier locatif : les **résidences avec services pour étudiants**, les

résidences de **tourisme** classées et les établissements d'hébergement pour **personnes âgées dépendantes** (EHPAD) ou pour personnes handicapées.

Ce dispositif, codifié à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, prévoit que la **réduction d'impôt** est calculée sur le prix de revient des logements. Son **taux est égal à 5 %** et son **montant annuel ne peut excéder 25.000 euros**.

B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT DITE « SCCELLIER »

La **loi de finances rectificative pour 2008** (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) a mis en place, pour une durée limitée aux années 2009 et 2010, un **dispositif nouveau de réduction d'impôt** pour l'achat d'un logement neuf destiné à la location à titre de résidence principale.

Ce régime fiscal avantageux, codifié à l'article 199 *septvicies* du code général des impôts, permet à l'acquéreur d'un bien immobilier neuf destiné à la location de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à **25 % de son prix d'acquisition**, dans une limite de 300.000 euros, soit **75.000 euros de réduction d'impôt maximum répartis sur 9 ans**.

Le régime de base prévoit le plafonnement du loyer en fonction de la zone géographique pendant ces 9 années de mise en location.

S'il s'engage à louer le bien immobilier pour 6 années supplémentaires (selon deux périodes de 3 ans), sous conditions de plafonds de loyers et plafonds de ressources du locataire, le contribuable peut bénéficier d'une réduction d'impôt supplémentaire de 12 % (régime dit « Scellier-Carrez »).

A compter du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'en 2012, la réduction d'impôt est ramenée à 20 % du prix de revient en régime de base, et à 32 % dans le cas d'une location sur 15 ans.

II. LE DISPOSITIF ADOPTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement et de la commission des finances**, un **amendement identique présenté par nos collègues députés Michel Bouvard, Marc Censi et Charles de Courson**.

L'article additionnel ainsi inséré **modifie le régime de la réduction d'impôt créée par la loi de finances pour 2009 et aligne ses conditions d'application sur celles de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif dite « Scellier-Carrez »**, mise en place par la loi de finances rectificative pour 2008.

Il prévoit que la réduction d'impôt, qui s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2012, est calculée sur le prix de revient des logements retenu pour sa fraction inférieure à **300.000 euros**. Il fixe son **taux à 25 %** pour les logements acquis en 2009 et 2010, et à 20 % pour les logements acquis à compter de l'année 2011. Il précise enfin que la réduction d'impôt est **répartie sur neuf années** et que lorsque la fraction de la réduction d'impôt imputable au titre d'une année d'imposition excède l'impôt dû par le contribuable au titre de cette même année, le solde peut être imputé sur l'impôt dû au titre des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que les caractéristiques sensiblement différentes des deux régimes d'incitation fiscale à l'investissement locatif, adoptés par le Parlement dans les deux lois de finances de la fin de l'année 2008, ont effectivement pu **désavantager les produits de résidences avec services** par rapport aux logements locatifs à usage de résidence principale.

Le choix des investisseurs s'établissant moins en fonction de l'intérêt social et économique des logements qu'en fonction de l'importance des avantages fiscaux qui leurs sont attachés, il estime justifié de rétablir une relative **égalité de concurrence** entre ces deux branches de l'immobilier locatif.

En outre, la dépense fiscale supplémentaire, induite par le présent article serait négligeable selon les informations fournies à votre rapporteur général et le fait d'aligner les deux dispositifs permettra en disposant d'un « produit unique sur étagère » de faciliter tout particulièrement la vente de résidences pour personnes âgées sur l'ensemble du territoire, sans considération de zonage.

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

ARTICLE 8 C (nouveau)

Conditions d'application de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif

Commentaire : le présent article propose d'autoriser les préfets à agréer les logements locatifs en vue de les faire bénéficier du régime de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif créé par la loi de finances rectificative pour 2008.

I. LE ZONAGE DU DISPOSITIF D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2008

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) a créé un **dispositif nouveau de réduction d'impôt** pour l'achat d'un logement neuf destiné à la location à titre de résidence principale.

Ce dispositif dit « Scellier », ou « Scellier-Carrez » dans sa version incluant des contraintes en termes de revenus du locataire, présente, par rapport aux régimes antérieurs (« Robien » et « Borloo ») basés sur des déductions au titre de l'amortissement, un **double avantage de simplicité et d'équité** puisqu'il ne varie pas selon la tranche d'imposition du contribuable.

Les conditions de cet avantage fiscal, définies à l'article 199 *septvicies* du code général des impôts, sont particulièrement avantageuses.

En contrepartie d'un **engagement de location de neuf ans**, l'acquéreur d'un **bien immobilier neuf** destiné à la location peut en effet bénéficier d'une réduction d'impôt égale à **25 % de son prix d'acquisition**, dans une limite de 300.000 euros soit 75.000 euros de réduction d'impôt maximum répartis sur 9 ans. A compter du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'en 2012, la réduction d'impôt est ramenée à 20 % du prix de revient

Deux limites ont toutefois été fixées à cette incitation fiscale :

- en premier lieu, une limite d'**application dans le temps** puisque le dispositif est borné entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012 ;

- en second lieu une **contrainte géographique**, le dispositif faisant l'objet d'une mise en œuvre différenciée selon les zones du territoire national. Le paragraphe X de l'article 199 *septvicies* du code général des impôts prévoit ainsi que : « *A compter de la publication d'un arrêté des ministres chargés du budget et du logement classant les communes par zones géographiques en fonction de l'offre et de la demande de logements, la réduction d'impôt prévue au présent article n'est plus accordée au titre des logements situés dans des*

communes classées dans des zones géographiques ne se caractérisant pas par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements et acquis à compter du lendemain de la date de publication de cet arrêté. »

Le principe d'une **restriction géographique** du périmètre des investissements concernés avait été introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, lors de la première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2008. Inspirée des mêmes considérations qui ont conduit le Parlement à procéder **au recentrage des dispositifs « Robien » et « Borloo »** dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, cette disposition avait 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 tendu¹.

Zonage des aides à l'investissement locatif « Robien »

| 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'Île-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

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, **contre l'avis du gouvernement** qui a maintenu le gage, un amendement identique de notre collègue député Michel Bouvard et de nos collègues Gilles Carrez et François Scellier, sous-amendé par le groupe socialiste.

Cet amendement vise à compléter le paragraphe X de l'article 199 *septvicies* du code général des impôts par un alinéa précisant que *« cette réduction d'impôt est également acquise au titre des logements situés*

¹ *Le recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement locatif a fait l'objet d'un rapport sur « l'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif » remis au Parlement en février 2008 par le gouvernement. Il constitue l'un des axes majeurs de la révision générale des politiques publiques dans le domaine du logement.*

dans les communes mentionnées au premier alinéa lorsqu'ils ont fait l'objet d'un agrément délivré par le préfet du département, après avis du maire de la commune d'implantation ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale territorialement compétent en matière d'urbanisme. La décision du préfet de délivrer ou non l'agrément doit tenir compte des besoins en logements adaptés à la population. »

Il autorise donc les préfets à déroger, au cas par cas, à la règle de l'exclusion des communes classées dans la zone C en vertu de l'arrêté ministériel prévu par la loi.

Selon ses initiateurs, le texte proposé vise à introduire de la **souplesse dans la prise en compte des besoins locaux**, autorisant un zonage différent de celui applicable dans le cadre des régimes d'incitation fiscale plus classiques. Ils affirment ainsi *« qu'à l'occasion des travaux préparatoires de la loi de finances rectificatives pour 2008, il a été souligné que la définition de ces zones ne pouvait être identique à celle retenue pour le zonage des plafonds de loyers et/ou de ressources des dispositifs dits Robien et Borloo compte tenu des défauts manifestes de celui-ci. Pourtant, l'arrêté du 30 décembre 2008 pris pour l'application de la nouvelle réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif s'est borné à reproduire ce zonage antérieur.*

Puisque le Gouvernement n'est pas parvenu à la définition d'un zonage national satisfaisant, qui est effectivement difficile, il vous est proposé d'introduire un élément de souplesse sous la forme d'une procédure locale de dérogation en ouvrant le bénéfice de la réduction d'impôt à des logements situés dans la zone dite C dès lors que le programme immobilier a fait l'objet d'un agrément ad hoc par le préfet, après avis du maire ou du président de l'EPCI compétent. Cet agrément permettra donc de tenir compte de critères plus précis que ne peut le faire un zonage national (taille des logements, par exemple). »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le recentrage des avantages fiscaux en faveur de l'immobilier locatif avait réuni une quasi-unanimité sur son principe. Il a en revanche soulevé un débat assez vif au stade de la redéfinition du zonage.

A cet égard, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale manifeste d'abord une **impatience devant les délais** pris par le gouvernement dans la publication des textes d'application de la loi de finances rectificative pour 2008. L'affirmation du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, selon laquelle l'arrêté interministériel de classement des communes serait publié *« aux alentours du 15 avril »* n'a, sur ce point, pas convaincu l'Assemblée nationale.

Il exprime aussi l'**inquiétude** de certains élus s'agissant des **effets sur l'économie locale** d'une exclusion du champ d'application de régimes

fiscaux avantageux, dans un contexte très difficile pour l'activité de la construction et de la vente de logements.

Pour autant, le présent article, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, présente des insuffisances juridiques et pratiques importantes.

En premier lieu, il est **contestable du point de vue constitutionnel** en donnant au représentant de l'Etat dans le département le pouvoir de définir le périmètre d'application de la loi fiscale, *a fortiori* en dérogeant à la règle établie par le législateur et codifiée à l'article 199 *septvicies* du CGI.

Il paraît également **inapproprié** de prévoir que **l'agrément dérogatoire sera accordé par logement** (et non sur des parties de territoire), ce qui présente le risque de rompre le principe de l'égalité devant la loi au profit d'un promoteur ou d'un constructeur en particulier.

Enfin, il semble **illusoire de penser que les représentants de l'Etat dans le département pourraient prendre des décisions contraires aux orientations ministérielles**, s'agissant de l'appréciation de la situation plus ou moins tendue des marchés locatifs sur un territoire.

Votre rapporteur général souhaite également appeler l'attention sur la nécessité de préserver la **sécurité et la confiance des particuliers investisseurs**. Les dispositifs antérieurs, notamment le « Robien », ont souvent été critiqués pour avoir conduit les épargnants à investir dans des logements construits dans des zones où le besoin de logements locatifs intermédiaires n'était pas suffisant par rapport à l'offre. Du fait de l'impossibilité de trouver des locataires dans le délai d'un an imposé par la loi, un grand nombre d'entre eux ont perdu le bénéfice des avantages fiscaux qui assuraient l'équilibre de l'opération d'investissement.

Il convient donc, en tout état de cause, de **garantir une localisation des constructions, qui soit moins inspirée par l'intérêt fiscal que par les besoins réels du marché locatif**.

Or le projet d'arrêté interministériel, mis au point par les ministères du budget et du logement, dont votre rapporteur général a eu connaissance, s'appuie effectivement sur une analyse fine des situations locales. En ce sens, il répond aux engagements pris devant le Sénat par la ministre du Logement le 19 février 2009, à l'occasion de la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

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

ARTICLE 8 D (nouveau)

Aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscriptions au capital de PME

Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer la condition limitant à cinquante le nombre d'associés dans des holdings permettant de la bénéficier de la réduction d'ISF au titre de souscriptions au capital de PME pour les seules holdings investissant dans des PME en amorçage, en démarrage ou en expansion au sens communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉDUCTION D'ISF DITE « TEPA » : UNE DISTINCTION ENTRE INVESTISSEMENTS DIRECTS ET INVESTISSEMENTS INTERMÉDIÉS

L'article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a instauré **une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de souscription au capital de PME** ou de dons au profit d'organismes d'intérêt général. Les dispositions visant à favoriser l'investissement dans les PME sont codifiées à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

Une distinction est établie entre les investissements directs dans les sociétés-cibles et les investissements intermédiés, dont certaines formes permettent de bénéficier de la réduction d'impôt. Ainsi, le législateur a souhaité privilégier les investissements directs qui offrent un régime fiscal plus favorable.

1. Les investissements directs

a) Les conditions à respecter et l'avantage fiscal

Visés au I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, les « investissements directs » concernent les versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés¹, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières.

¹ *Ou les souscriptions dans les mêmes conditions dans des sociétés coopératives ouvrières de production ou dans d'autres sociétés coopératives.*

La société bénéficiaire des versements doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être une PME au sens communautaire¹ ;
- exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier² ;
- avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) 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 ;
- ne pas être cotée ;
- être soumise à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun ou y être soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;
- être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion au sens des lignes directrices concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME (2006/C194/02) ;
- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ou relever des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie ;

De plus, le montant des versements reçus par cette société et permettant aux souscripteurs de bénéficier de cette réduction d'impôt ne doit pas excéder un plafond fixé par décret et ne pouvant excéder 1,5 million d'euros. Toutefois, l'article 15 de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, adopté à l'initiative de votre rapporteur général, a porté ce plafond à 2,5 millions d'euros par période de 12 mois au titre de la période allant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010.

Enfin, le redevable de l'ISF doit conserver les titres reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société jusqu'au 31 décembre de la 5^{ème} année suivant celle de la souscription.

Dans ces conditions, 75 % des versements peuvent être imputés sur l'ISF du contribuable, dans la limite de 50.000 euros par an.

¹ C'est-à-dire au sens de l'annexe I au 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.

² Cette condition n'est pas exigée pour les entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-2 du code du travail qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale.

b) La possibilité d'investir au travers d'une holding

Aux termes du 3 du I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, **le même avantage s'applique aux souscriptions en numéraire au capital d'une société holding** qui a pour objet exclusif de détenir des participations dans des sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, **en proportion des investissements qu'elle a effectuée dans des entreprises vérifiant l'ensemble des conditions listées *supra*.**

Comme cela sera détaillé ci-après, cette faculté de bénéficier de l'avantage « ISF TEPA » pour des investissements au travers d'une holding au même titre que pour des investissements directs a été utilement encadrée par la loi de finances pour 2009.

2. Les investissements intermédiés

Le III de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts permet également aux redevables de l'ISF de **bénéficier d'une réduction d'impôt** pour les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire :

- **soit aux parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)** définis par l'article L. 214-41-1 du code monétaire et financier **dont la valeur des parts est constituée au moins à hauteur de 20 % de titres** reçus en contrepartie de souscriptions au capital ou de titres reçus en contrepartie d'obligations converties **de sociétés exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de 5 ans vérifiant l'ensemble des conditions listées *supra* ;**

- **soit aux parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)** mentionnés à l'article L. 214-41 du code monétaire et financier **et aux parts de fonds communs de placement à risques (FCPR)** mentionnés aux articles L. 214-36 et L. 214-37 du même code **dont l'actif est constitué au moins à hauteur de 40 % de titres** reçus en contrepartie de souscriptions au capital **de sociétés exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de 5 ans, vérifiant les mêmes conditions.**

Dès lors, à condition de conserver ses parts jusqu'au 31 décembre de la 5^{ème} année suivant celle de la souscription et de ne pas dépasser, conjointement avec les membres de sa famille, certains quotas de détention au sein de ces fonds, le redevable peut imputer sur son ISF **50 % du montant de ses versements, dans la limite de 20.000 euros par an.**

Cet avantage fiscal pour investissement intermédié est cumulable avec l'avantage pour investissement direct au titre de la même année, sous réserve que le montant total imputé sur l'ISF résultant de ces avantages n'excède pas 50.000 euros.

B. LE DISPOSITIF « ANTI-ABUS » VISANT LES HOLDINGS

Le législateur ayant souhaité distinguer le régime des investissements directs dans les PME et des investissements au travers de fonds, il importait **d'assurer que la faculté de bénéficiaire de la réduction d'ISF « investissements directs » pour des souscriptions via certaines holdings n'engendrait pas des abus et des contournements.**

C'est pourquoi l'article 106 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot, a permis de **mieux encadrer ces holdings**. A compter du 15 juin 2009, pour permettre à leurs souscripteurs d'entrer dans le cadre de l'ISF TEPA, elles doivent respecter les critères suivants :

- **ne pas compter plus de 50 associés ou actionnaires ;**
- avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;
- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de 5 ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, vise à **supprimer la condition limitant à 50 le nombre d'associés dans des holdings permettant de la bénéficiaire de la réduction d'ISF au titre de souscriptions au capital de PME pour les seules holdings investissant dans des PME en amorçage, en démarrage ou en expansion au sens communautaire.**

A cette fin, il propose d'insérer un *f* au 3 du I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, supprimant toute condition relative au nombre d'actionnaires ou d'associés pour les sociétés dont l'actif est composé de titres reçus en contrepartie de la souscription au capital initial ou aux augmentations de capital **de sociétés satisfaisant aux conditions prévues au 1 du I du même article** (et énumérées *supra*), exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis **moins de 10 ans, comprenant moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 10 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉVENIR LA PROFESSIONALISATION DE LA RÉDUCTION D'ISF TEPA

Au cours de l'ensemble des (déjà) nombreux débats autour de la réduction d'ISF dite « TEPA » favorisant l'investissement dans les PME, votre rapporteur général a toujours défendu, d'une part, le dispositif lui-même, dont les premières données disponibles ont démontré le succès, et, d'autre part, le principe selon lequel **les souscriptions devaient passer le moins possible par des instruments d'intermédiation.**

En effet, un tel mode d'investissement présente de nombreux avantages.

En premier lieu, il est celui qui **favorise le mieux le lien entre le souscripteur et la société** dans laquelle il investit, c'est-à-dire l'*affectio societatis*.

Ensuite, il a le mérite de la **simplicité**. Or, la complexité n'est pas le moindre défaut de notre système fiscal et il en résulte une prolifération d'instruments, à la finalité économique discutable, créés dans le seul but d'échapper à l'impôt. S'agissant de « l'ISF-TEPA », **il importe d'échapper à cette « professionnalisation du non-impôt »** pour en rester à l'esprit du dispositif, soit l'investissement direct et productif dans une PME.

Enfin, **un investissement direct comporte une plus grande part de risque que l'investissement intermédié**. Or, il convient de garder à l'esprit que l'investissement « ISF-TEPA » se substitue au paiement direct de l'impôt dû par le contribuable, qui est, par définition, « à perte » pour l'intéressé. Il apparaît donc nécessaire d'éviter de perdre cette logique de risque consubstantiel à l'investissement dans la PME pour entrer dans une pure logique de rendement, ce que permet une mutualisation excessive des souscriptions.

C'est pourquoi votre rapporteur général a soutenu la démarche de notre collègue Philippe Adnot¹ quand il a défendu son amendement visant à mieux encadrer les holdings permettant à leurs souscripteurs de bénéficier des dispositions de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, devenu l'article 106 de la loi de finances pour 2009 précité.

B. LES INCONVÉNIENTS DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à encourager l'investissement vers un type particulier de PME qui répondent à l'ensemble des critères que doivent respecter les entreprises permettant de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des investissements directs et qui,

¹ *Compte-rendu des débats du Sénat, séance du 9 décembre 2008.*

de plus, ont été créées depuis moins de 10 ans, compte moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10 millions d'euros. Un tel objectif est évidemment intéressant.

Cependant, le dispositif proposé présente plusieurs inconvénients.

D'une part, il introduit **une strate supplémentaire de complexité** dans le mécanisme de « l'ISF-TEPA », qui gagnerait pourtant à rester le plus simple possible. En cas d'adoption du présent article, les investissements ouvrant droit à la réduction pourraient être « directs » ou intermédiés (*via* des FCPR, FCPI ou FIP) ; les investissements « directs » pourraient être « réellement directs » ou passer au travers de holdings ; et ces holdings devraient soit comporter moins de 50 associés, soit échapper à cette condition si elles investissent dans un type très précis de sociétés.

D'autre part, l'absence complète de limitation du nombre d'actionnaires ou d'associés entraîne **un risque de perversion du dispositif**, même en resserrant le champ des sociétés-cibles sur de petites structures. Par définition, la mutualisation dilue l'*affectio societatis*, encourage la constitution de montages par des professionnels de la défiscalisation et limite le risque lié à l'investissement pour ce qui reste, malgré tout, un impôt à liquider.

La suppression de tout critère relatif au nombre d'actionnaires ou d'associés des holdings permettant de bénéficier de l'avantage « ISF-TEPA » au titre des investissements directs ne semble donc pas envisageable.

C'est pourquoi votre rapporteur général propose d'en rester à l'équilibre atteint à l'issue de l'examen de la loi de finances pour 2009 et donc de supprimer le présent article.

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

ARTICLE 8

Garantie accordée par l'Etat à des prêts aux opérateurs de la filière bois

Commentaire : le présent article vise à faciliter l'octroi de prêts bancaires aux opérateurs de la filière bois pour un montant global de 600 millions d'euros, en permettant la garantie par l'Etat du principal de ces prêts dans une limite de 80 %.

LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. SOUTENIR LA FILIÈRE BOIS FRAGILISÉE PAR LA TEMPÊTE KLAUS

Le présent article fait suite à **l'annonce par M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche**, le 12 février 2009, au terme d'une phase de concertation avec les élus concernés et les professionnels de la filière bois, du « **plan chablis 2009** ». Ce plan est composé de plusieurs mesures dont certaines trouvent leur traduction dans le présent projet de loi.

Elles doivent permettre de **soutenir la filière bois particulièrement touchée par les conséquences de la tempête Klaus des 24 et 25 janvier derniers.**

1. Les effets de la tempête Klaus

Ces intempéries ont conduit les autorités à constater l'état de catastrophe naturelle¹. Les dégâts peuvent d'ores et déjà être qualifiés de considérables pour les forêts françaises, puisque **42,5 millions de m³ de bois au moins ont été déracinés**, selon les dernières estimations disponibles de l'inventaire forestier national (IFN). **Le massif forestier de l'Aquitaine a été particulièrement dévasté**, en particulier dans les départements des Landes, de la Gironde et du Lot et Garonne. Cette région comptabilise à elle seule 94 % des forêts sinistrées. Les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont aussi été atteintes.

Engendrés par la tempête, les bois chablis², dont le coût d'exploitation unitaire moyen est supérieur au bois coupé, concernent surtout

¹ Cf. l'arrêté du 28 janvier 2009 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

² Le bois déraciné par les intempéries est appelé chablis. On distingue le chablis du volis, en ce que le premier concerne les arbres dont les racines sont arrachées, et le second les arbres brisés au niveau du tronc.

deux espèces d'arbre : le pin maritime (37 millions de m³) et le peuplier (5 millions de m³).

Selon les informations transmises par le gouvernement, les volumes de chablis représentent cinq à six années de récolte. La vente ainsi que le paiement des bois se trouvent différés de deux à trois ans. L'impact économique est notable : outre des pertes dans le produit de la gestion de leurs forêts par les propriétaires, **l'ensemble de la filière bois se trouve fragilisé.**

Déjà frappée par les tempêtes Lothar et Martin des 26 et 27 décembre 1999¹, victime d'une **baisse récente de la demande**, elle doit aujourd'hui faire face à de nouveaux **coûts de stockage et de transport** des chablis, ainsi qu'à des besoins de **financement du nettoyage et de la reconstitution des forêts sinistrées**. Les opérateurs ne pouvant acquérir qu'une partie du bois couché issu de la tempête, et de manière progressive, le volume restant doit être transporté hors de la zone chablis, ou stocké, en vue d'assurer sa valorisation et l'approvisionnement de la filière pendant les prochaines années, au cours desquelles l'approvisionnement en bois frais sera réduit du fait des chablis.

Les enjeux économiques du secteur sont importants : la filière représente en France au moins **240.000 emplois**. Elle fournit une large gamme de produits transformés, utilisés pour la construction, l'ameublement, l'emballage ou la communication écrite.

L'ampleur des déracinements occasionnés par la tempête Klaus provoque des **déséquilibres sur les marchés du bois et de ses sous-produits**, et fait peser des **tensions sur les entreprises** de la filière, en particulier pour leur trésorerie. Elle induit également des **effets indirects** sur l'économie, dans la mesure où les externalités positives qu'engendrent les forêts sont réduites par ces destructions de bois vivant².

2. Les mesures destinées à soutenir la filière bois

Dans ce contexte, **l'intervention publique se justifie en vue de soutenir ce secteur économique fragilisé**. Après l'annonce de l'ouverture d'une **enveloppe globale d'un milliard d'euros** pour le « plan chablis 2009 »³, l'ouverture de 68,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP est ainsi immédiatement proposée sur le programme « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et

¹ Ces tempêtes ont causé la destruction de 140 millions de m³ de bois et les aides publiques qu'elles ont nécessitées, en particulier en matière de nettoyage et de reconstitution des forêts, ne cesseront qu'à la fin de l'année 2009, soit un dispositif courant sur dix ans.

² La forêt française fixe environ 10 % du CO2 produit au niveau national par les activités humaines, contribuant ainsi à limiter les effets de la pollution de l'air. Elle est également facteur de bien-être collectif et de biodiversité.

³ Les mesures arbitrées à caractère pluriannuel concernent 415 millions d'euros sur 8 ans au titre du reboisement et de la reconstitution des forêts sinistrées. Le montant pluriannuel des crédits pour le stockage et le transport du bois n'a pas à ce jour fait l'objet d'un arbitrage.

affaires rurales »¹. Ces nouvelles ouvertures viennent s'ajouter à des redéploiements en gestion, des reports de crédits et le dégel de la réserve du programme².

Au total, selon les informations transmises à ce jour par le gouvernement, les crédits destinés en 2009 à faire face aux conséquences de la tempête Klaus représentent donc **plus de 88 millions d'euros d'AE et 89 millions de CP**.

A côté de ces crédits budgétaires, il est proposé la création d'un nouveau dispositif de garantie bancaire accordée par l'État à des prêts aux opérateurs de la filière bois. Ce dispositif est l'objet du présent article.

B. LE RÉGIME DE GARANTIE PROPOSÉ

1. Les conditions d'éligibilité au dispositif

Dans un contexte de rationnement du crédit, ce **dispositif de garantie bancaire** doit faciliter l'octroi de prêts aux opérateurs de la filière bois. **Cette garantie par l'État vise en effet à permettre à l'ensemble des opérateurs privés³ de la filière de contracter des crédits**, sans discrimination à raison de la taille de la structure⁴.

L'État pourra accorder sa garantie **dans la limite d'un montant total de 600 millions d'euros de prêts**, qui devront permettre le financement d'**opérations d'achat, de mobilisation ou de stockage** des chablis issus des **massifs forestiers touchés par la tempête** des 24 et 25 janvier derniers. **La durée de ces prêts devra être inférieure ou égale à cinq ans**, comme le requiert ce type d'opérations. Cette disposition évite aussi l'étalement excessif de la durée de remboursement et accroît consécutivement l'efficacité de la mesure.

Les garanties porteront sur le **principal de ces prêts bancaires, dans la limite de 80 %**. La mesure induit donc un **risque financier maximal de 480 millions d'euros pour les finances publiques**, sans impliquer de charges directes pour le budget de l'Etat.

¹ Ces crédits se décomposent de la manière suivante : 3,95 millions d'euros d'AE et 5,1 millions d'euros de CP destinés à financer le déblaiement urgent des routes et des pistes forestières ; 50 millions d'euros d'AE et de CP ayant pour objet le transport des bois et la construction d'aires de stockage ; et enfin 15 millions d'euros d'AE et de CP correspondant au financement de la première annuité du plan de nettoyage et de reconstitution des forêts sinistrées.

² En complément des crédits ouverts en collectif budgétaire, le programme sera ainsi abondé par un redéploiement de 11,8 millions d'euros d'AE et de CP, par un report des crédits non consommés au 31 décembre 2008, soit 1,49 million d'euros en AE et 0,38 million d'euros en CP, et, enfin, par le dégel intégral de la réserve de précaution constituée sur le programme, soit 5,86 millions d'euros en AE et 6,68 millions d'euros en CP.

³ Le soutien aux opérateurs publics de la filière devrait faire l'objet d'autres mesures.

⁴ Selon les informations transmises par le gouvernement, un propriétaire de forêt, une petite scierie, une coopérative forestière tout comme une grande entreprise de papeterie ou de transformation du bois seraient éligibles au dispositif.

2. Les modalités de mise en œuvre

Ces prêts devraient faire l'objet d'une bonification, selon les informations transmises par le gouvernement. **Le régime et les modalités de cette bonification restent à préciser.** Les banques accompagneraient donc les opérateurs de la filière bois à travers l'offre de trois types de prêt : le prêt bonifié à l'achat des bois, le prêt bonifié au transport des bois et le prêt bonifié au stockage des bois.

Le dispositif prendra la forme d'**appels à propositions**. Il exigera, de la part des bénéficiaires, des engagements clairs en contrepartie, qu'il s'agisse de quantités de chablis achetées, transportées ou stockées, ou, encore, de stratégies commerciales de valorisation. En outre et de manière à **limiter les effets d'aubaine**, des factures seront exigées de manière à apporter la preuve qu'une première commercialisation du bois avant stockage a bien été réalisée par le bénéficiaire du prêt garanti.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UN ARTICLE ADOPTÉ SANS MODIFICATION...

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification. Néanmoins, elle a ouvert des crédits supplémentaires sur le programme « Forêt », pour faire face aux conséquences de la tempête Klaus. Ces nouvelles ouvertures viennent s'ajouter aux 68,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP déjà prévus par le présent projet de loi¹.

B. ...MAIS UN PROGRAMME « FORÊT » MAJORÉ

En effet, suite à l'adoption d'un amendement déposé par nos collègues députés **Gilles Carrez, Rapporteur général, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Henri Emmanuelli, avec l'avis favorable du gouvernement, 40 millions d'euros supplémentaires** en AE sont ouverts, au titre du programme 149 « Forêt »².

Les AE consacrées en 2009 au soutien de la filière bois représenteraient donc au total plus de 138 millions d'euros.

¹ Cf. l'article 4 du présent projet de loi.

² Cf. l'article 5 bis (nouveau) du présent projet de loi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève qu'aux termes des articles 34 et 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **seules les lois de finances, initiales ou rectificatives, peuvent autoriser l'octroi de garanties de l'État et fixer leur régime.**

Il constate que le dispositif de garantie proposé par le présent article s'insère dans un processus récent de **multiplication des régimes de garantie bancaire.**

Ces régimes visent le plus souvent à soutenir l'activité dans un contexte de crise financière ayant provoqué un durcissement des conditions d'accès au crédit¹.

A. UNE GARANTIE QU'IL CONVIENT DE PRÉCISER

Votre rapporteur général se déclare favorable au présent article. Cependant, il estime nécessaire de **limiter dans le temps la possibilité de bénéficiaire du dispositif.** Il propose donc de préciser la rédaction de l'article de manière à fixer un délai pour les dates de contraction des prêts garantis.

Il vous propose également **deux amendements de précision** afin de :

- spécifier au premier alinéa que le montant de **600 millions d'euros** concerne bien les prêts et non le niveau des garanties ;

- de circonscrire le dispositif aux **massifs forestiers des régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées** touchés par la tempête des 24 et 25 janvier derniers. L'appartenance des chablis à ces massifs doit en effet être une condition d'éligibilité au dispositif des prêts garantis.

B. DES INTERROGATIONS SUR CERTAINES MODALITÉS

Votre rapporteur général observe que **des effets d'aubaine** risquent de réduire l'efficacité des dispositions proposées. Il demande donc au gouvernement de faire preuve de **vigilance dans les modalités d'octroi de ces prêts garantis.**

Il se déclare par ailleurs réservé sur la question de la bonification des prêts, dont l'impact budgétaire final reste incertain. En effet, la définition du régime et des modalités de bonification des prêts n'est pas proposée.

Il s'interroge donc sur **le coût de telles bonifications¹,** ainsi que sur **les difficultés liées à leur contrôle.** Ces inconvénients ont été notamment

¹ Les trois dernières lois de finances rectificatives (n° 2008-1061 du 16 octobre 2008, n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 et n° 2009-122 du 4 février 2009) ont ainsi créé huit nouveaux régimes de garanties.

constatés par la **Cour des Comptes** dans ses observations concernant les prêts bonifiés à l'agriculture à l'occasion de ses rapports publics annuels pour 2007 et 2009².

De manière générale, si **votre commission des finances approuve les mesures proposées** par le présent projet de loi concernant les conséquences de la tempête Klaus, elle souhaite dans le même temps réitérer ici son souhait d'une **meilleure prévision budgétaire des aléas climatiques, mais aussi économiques et sanitaires** : la gestion des crises au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » reste en effet le « parent pauvre » du budget comme l'avait fait remarquer notre collègue rapporteur spécial Joël Bourdin³.

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

¹ Pour mémoire, les prêts bonifiés à destination des exploitants forestiers touchés par la tempête des 26 et 27 décembre 1999 ont représenté un coût de 252 millions d'euros sur une enveloppe de 541 millions d'euros.

² Dans son rapport public pour 2007 (p.26), la Cour avait ainsi observé que « si les prêts bonifiés constituent des produits d'appel pour les banques, auxquelles ils procurent clients et commissions, ils entraînent des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'Etat. Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles, génère pendant la même durée des charges dans les banques, les services de l'Etat et ceux du CNASEA, et le coût des bonifications pèse sur le budget de l'Etat ».

Plus récemment, la Cour a regretté, dans son rapport public pour 2009, que ses recommandations à ce sujet n'aient « pour l'essentiel pas été suivies d'effet à ce jour » (p.173 de la deuxième partie du rapport consacrée aux suites données aux observations des juridictions financières).

³ Rapport spécial n°99 de M. Joël Bourdin au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 2009, p.19 (annexe n°3 au tome III du rapport général).

ARTICLE 9 (nouveau)

Prélèvement sur les ressources financières des organismes d'habitations à loyer modéré

Commentaire : le présent article propose de reprendre une disposition votée dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement, mais annulée par le Conseil constitutionnel, et visant à prélever une partie des ressources financières des organismes d'HLM lorsqu'au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen.

I. LE PRÉLÈVEMENT PROPOSÉ DANS LE CADRE DE LA LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, adoptée définitivement, après réunion de la commission mixte paritaire, par les deux Assemblées le 19 février 2009, prévoyait dans son article 4 d'insérer dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 423-14 aux termes duquel : « *A compter du 1^{er} janvier 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen. Un décret en Conseil d'Etat fixe le niveau de cette fraction qui ne peut être supérieure à la moitié du potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices. - Le prélèvement est calculé, selon un taux progressif, sur le potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices sans pouvoir excéder le tiers de celui-ci* ».

La **gestion** de ce prélèvement était confiée à la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** appelée à créer un fonds spécifique chargé d'attribuer des « *concours financiers aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte pour la réalisation de leurs opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux* ».

Le même article renvoyait à un **décret en Conseil d'Etat** le soin de fixer les conditions d'application du prélèvement et notamment le mode de

calcul du potentiel financier annuel moyen ainsi que la liste des investissements annuels pris en compte.

Le Conseil constitutionnel par sa **décision du 18 mars 2009** (n° 2009-578 DC) a considéré que ce prélèvement entrant dans la **catégorie des « impositions de toutes natures »** mentionnées à l'article 34 de la Constitution pour lesquelles la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ».

Il a estimé en conséquence qu'en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir le « potentiel financier » annuel moyen, d'arrêter la liste des investissements à prendre en compte pour déterminer le champ d'application du prélèvement en cause et de fixer, sans l'encadrer suffisamment, le taux de ce prélèvement, le législateur avait habilité le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette et le taux d'une imposition et qu'il avait ainsi **méconnu l'étendue de sa compétence**.

Le Conseil constitutionnel, sans examiner les autres griefs de la saisine, a donc déclaré cet article contraire à la Constitution.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, un amendement du gouvernement qui vise à réintroduire le dispositif** du prélèvement tout en **répondant aux objections formulées par la décision du Conseil constitutionnel**.

S'agissant de la notion de **potentiel financier**, le texte adopté précise d'une part, la **notion d'investissement annuel** pris en compte, d'autre part les **types de ressources et d'emplois à long terme**, dans des termes qui permettent de se référer directement aux documents comptables arrêtés par les bailleurs sociaux chaque année.

L'encadrement et le **mode de calcul du taux de prélèvement** sont également précisés.

Les modifications apportées sont retracées dans le tableau suivant :

| Article 4 de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion | Texte du présent article |
|--|---|
| <p>I. – Le chapitre III du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation est complété par un article L. 423-14 ainsi rédigé : « Art. L. 423-14. – À compter du 1er janvier 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen. Un décret en Conseil d'État fixe le niveau de cette fraction qui ne peut être supérieure à la moitié du potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices. « Le prélèvement est calculé, selon un taux progressif, sur le potentiel financier annuel moyen des deux derniers exercices sans pouvoir excéder le tiers de celui-ci.</p> <p>« Les organismes soumis au prélèvement versent avant le 30 novembre de chaque année le montant des sommes dont ils sont redevables à la Caisse de garantie du logement locatif social. Les articles L. 452-5 et L. 452-6 sont applicables à ce prélèvement. « Le prélèvement n'est pas effectué si son produit est inférieur à 10 000 € ou si, à la date où il devient exigible, l'organisme bénéficie des mesures de prévention ou de redressement de la Caisse de garantie du logement locatif</p> | <p>I. – Après l'article L. 423-13 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 423-14 ainsi rédigé : « Art. L. 423-14. – À compter du 1er janvier 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à 30 % de leur potentiel financier annuel moyen. « L'investissement annuel est égal à la différence entre les immobilisations brutes figurant au bilan de clôture de deux exercices successifs. « Le potentiel financier correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois à long terme. Les ressources de long terme prises en compte sont les dotations et réserves, les reports à nouveau, les résultats non affectés, les subventions d'investissement, les provisions autres que les provisions pour gros entretien, les emprunts hors intérêts et amortissements courus non échus et hors intérêts compensateurs et les dettes assimilées à l'exception des dépôts de garantie des locataires. Les emplois à long terme pris en compte correspondent aux valeurs nettes des immobilisations incorporelles et corporelles de toute nature, des immobilisations en cours, aux participations et immobilisations financières, aux charges à répartir et primes de remboursement des obligations. « Le taux du prélèvement sur le potentiel financier est fixé à 30 % moins le rapport, exprimé par un pourcentage, entre les investissements annuels moyens et le potentiel financier moyen sur les deux derniers exercices comptables.</p> <p>« Les organismes soumis au prélèvement versent avant le 30 novembre de chaque année le montant des sommes dont ils sont redevables à la Caisse de garantie du logement locatif social. Les articles L. 452-5 et L. 452-6 sont applicables à ce prélèvement. « Le prélèvement n'est pas effectué si son produit est inférieur à 10 000 € ou si, à la date où il devient exigible, l'organisme bénéficie des mesures de prévention ou de redressement de la Caisse de garantie du logement locatif</p> |

| | |
|--|---|
| <p>social mentionnées à l'article L. 452-1.</p> <p>« Sur sa demande, la Caisse de garantie du logement locatif social obtient des organismes les informations nécessaires à l'application du présent article. Les organismes qui ne communiquent pas ces informations sont redevables d'une pénalité dont le montant est fixé à 300 € par logement locatif dont ils sont propriétaires. Cette pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5.</p> <p>« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article et définit le mode de calcul du potentiel financier annuel moyen ainsi que la liste des investissements annuels mentionnés au premier alinéa. »</p> <p>II. – Après l'article L. 452-1 du même code, il est inséré un article L. 452-1-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 452-1-1. – La Caisse de garantie du logement locatif social gère un fonds dont les ressources proviennent des prélèvements effectués en application de l'article L. 423-14. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, ce fonds attribue des concours financiers aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte pour la réalisation de leurs opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux. »</p> <p>III. – L'article L. 452-3 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Au f, le mot : « Du » est remplacé par le mot : « Le » ;</p> <p>2° Il est ajouté un g ainsi rédigé :</p> <p>« g) Le produit des pénalités et prélèvements recouverts en application des articles L. 423-14 et L. 445-1. »</p> <p>IV. – En 2010, le prélèvement prévu à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation est calculé soit dans les conditions fixées au deuxième alinéa du même article, soit en prenant en compte les investissements et le potentiel financier du seul exercice 2009. Le montant du prélèvement dû est égal au plus faible des deux montants ainsi calculés</p> | <p>social mentionnées à l'article L. 452-1.</p> <p>« Sur sa demande, la Caisse de garantie du logement locatif social obtient des organismes les informations nécessaires à l'application du présent article. Les organismes qui ne communiquent pas ces informations sont redevables d'une pénalité dont le montant est fixé à 300 € par logement locatif dont ils sont propriétaires. Cette pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5.</p> <p>« Un décret en Conseil d'État fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article et définit le détail du mode de calcul du potentiel financier annuel moyen ainsi que la liste des investissements annuels mentionnés au premier alinéa. »</p> <p>II. – Après l'article L. 452-1 du même code, il est inséré un article L. 452-1-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 452-1-1. – La Caisse de garantie du logement locatif social gère un fonds dont les ressources proviennent des prélèvements effectués en application de l'article L. 423-14. Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, ce fonds attribue des concours financiers aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte pour la réalisation de leurs opérations de construction et d'amélioration de leur parc de logements locatifs sociaux. »</p> <p>III. – L'article L. 452-3 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Au f, le mot : « Du » est remplacé par le mot : « Le » ;</p> <p>2° Il est ajouté un g ainsi rédigé :</p> <p>« g) Le produit des pénalités et prélèvements recouverts en application des articles L. 423-14 et L. 445-1. »</p> <p>IV. – En 2010, le prélèvement prévu à l'article L. 423-14 du code de la construction et de l'habitation est calculé soit dans les conditions fixées au quatrième alinéa du même article, soit en prenant en compte les investissements et le potentiel financier du seul exercice 2009. Le montant du prélèvement dû est égal au plus faible des deux montants ainsi calculés.</p> |
|--|---|

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission souscrit aux objectifs visés par cet article et qui avaient été acceptés par l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion : inciter les organismes HLM à investir, dans une période très tendue sur le marché de la construction, où la relance par l'offre publique peut contribuer à fluidifier l'ensemble de la chaîne du logement et créer un mécanisme de péréquation entre les organismes, par le biais de la CGLLS.

Elle observe également que la rédaction proposée et l'insertion dans un projet de loi de finances permettent de répondre de manière satisfaisante aux critiques formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 mars 2009.

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

ARTICLE 10 (nouveau)

Extension du bénéfice du régime de l'auto-entrepreneur aux bénéficiaires de l'ACCRE (aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise)

Commentaire : le présent article vise à étendre aux demandeurs d'emploi bénéficiaire de l'ACCRE au titre de la création ou de la reprise d'une entreprise le bénéfice du régime simplifié de l'auto-entrepreneur.

I. LE DROIT EXISTANT : DEUX RÉGIMES DISTINCTS DE STIMULATION DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE

A. L'ACCRE : UNE EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES AU BÉNÉFICE DES DEMANDEURS D'EMPLOI CRÉANT OU REPRENANT UNE ENTREPRISE

L'ACCRE consiste en une **exonération de charges sociales pendant un an** à compter, soit de la date de l'affiliation au régime des travailleurs non-salariés, soit du début d'activité de l'entreprise.

Les bénéficiaires doivent créer ou reprendre une entreprise, quel que soit son secteur d'activité, sous forme d'entreprise individuelle ou de société (associations, GIE et groupements d'employeurs exclus) et en exercer effectivement le contrôle :

- soit détenir plus de 50 % du capital, seul ou en famille avec au moins 35 % à titre personnel,

- soit être dirigeant dans la société et détenir au moins 1/3 du capital (seul ou en famille avec au moins 25 % à titre personnel) sous réserve qu'un autre associé ne détienne pas directement ou indirectement plus de la moitié du capital.

L'exonération porte sur la partie des revenus ou rémunérations ne dépassant pas 120 % du Smic en vigueur au 1^{er} janvier (19 022 € pour 2009). Sont prises en charge, dans les deux cas, quel que soit leur nouveau statut, les cotisations (patronales, et salariales pour les assimilés salariés) correspondant à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse et veuvage.

En revanche, les cotisations relatives à la CSG-CRDS, au risque accident du travail, à la retraite complémentaire, à la formation professionnelle continue et au versement transport ne sont pas exonérées.

La prolongation est d'une durée de 24 mois maximum selon les modalités suivantes :

- exonération totale jusqu'à 5.456 euros de revenus professionnels annuels ;
- exonération de 50 % de 5.456 euros à 15.852 euros de revenus professionnels annuels.

B. L'AUTO-ENTREPRENEUR : UN RÉGIME SOCIAL ET FISCAL SIMPLIFIÉ DE CRÉATION D'ENTREPRISE

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, conformément aux dispositions de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie, du 4 août 2008, ce régime est destiné à **stimuler la création d'une activité indépendante**, par une simple déclaration au centre de formalités des entreprises, sur un formulaire papier ou par internet.

Ce statut s'adresse aux étudiants, salariés, fonctionnaires, demandeurs d'emploi ou retraités et se caractérise par un formalisme allégé et de règles de gestion simplifiées. L'auto-entrepreneur est dispensé d'immatriculation au registre du commerce ou des métiers et bénéficie d'avantages sociaux et fiscaux :

- les prélèvements fiscaux et sociaux ne sont effectués qu'une fois le chiffre d'affaires réalisé¹,
- l'entreprise ne facture pas la TVA du fait de son affiliation obligatoire au régime fiscal de la micro-entreprise².

L'accès à ce statut est limité aux entreprises ayant un chiffre d'affaires maximum de :

- 80 000 euros HT pour une activité de vente de marchandises, d'objets, de fournitures, de denrées à emporter ou à consommer sur place ou une activité de fourniture de logement,

¹ Le prélèvement libératoire trimestriel ou mensuel (au choix) est calculé sur le chiffre d'affaires et égal à partir du 1^{er} janvier 2009 à 12% pour une activité commerciale, 21,3 % pour une activité de prestations de services ou 18,3% pour les prestations de service des professionnels libéraux affiliés à la CIPAV.

² Si le revenu fiscal de référence du bénéficiaire est inférieur à la limite supérieure, par part de quotient familial, de la tranche d'imposition à 14 %, le versement mensuel ou trimestriel libératoire de l'impôt sur le revenu, trimestriel ou mensuel (au choix) est calculé sur le chiffre d'affaires : 1 % pour les entreprises dont l'activité principale est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement ; 1,7 % pour les entreprises dont l'activité principale est de fournir des prestations autres que celles relevant du seuil de 80 000 euros ; 2,2 % pour les autres prestations de service, imposables dans la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC).

Si la condition de revenu maximum du foyer fiscal n'est pas remplie, l'auto-entrepreneur sera assujéti au régime de base de la micro-entreprise, barème progressif après un abattement forfaitaire.

- 32 000 euros HT pour les prestations de services relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si, contrairement à l'ACCRE, le régime de l'auto-entrepreneur n'est pas spécifiquement dédié aux demandeurs d'emploi, près de 50 % des créations d'entreprises le sont par des chômeurs. Or, selon le droit existant, les demandeurs d'emploi qui créent des entreprises ne peuvent pas cumuler les avantages et la simplicité du régime de l'auto-entrepreneur et les exonérations dont ils bénéficient quand ils sont éligibles à l'ACCRE.

L'amendement présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **adapter le régime de l'auto-entrepreneur à la situation des bénéficiaires de l'ACCRE.**

Le présent article vise à ouvrir, sans demande préalable, aux créateurs d'entreprises relevant de l'ACCRE le principe du taux de prélèvement forfaitaire applicable au régime de l'auto-entrepreneur. Toutefois, ils bénéficieraient de taux plus faibles, afin de tenir compte des exonérations auxquelles ils ont déjà droit : la première année, d'un taux égal au quart du taux normal de cotisation, la deuxième année à la moitié, la troisième année aux trois quarts, et rejoindront le régime commun de l'auto-entrepreneur à compter de la quatrième année. Dans le cas d'une activité commerciale, dont le prélèvement social est fixé à 12 %, le taux forfaitaire de cotisations débiterait à 3 % la première année, puis 6 % et 9% les deux années suivantes.

Le dispositif serait applicable aux entreprises créées à compter du 1^{er} mai 2009. En cas de dépassement des seuils de chiffre d'affaires relevant de l'activité d'auto-entrepreneur, il est prévu que le travailleur indépendant cesse de bénéficier de l'exonération de cotisations sociales et que les cotisations dues au titre de la part du chiffre d'affaires excédentaire soient soumises à régularisation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La coordination effectuée par cet article additionnel entre deux mesures d'incitation à l'exercice d'activités économiques indépendantes est de nature à conforter la **hausse significative des créations d'entreprises en France depuis le mois de janvier 2009, liée à l'entrée en vigueur du régime de l'auto-entrepreneur.**

Sur les douze derniers mois, le nombre des créations d'entreprises s'établit à 348.339, dont plus de 76.000 depuis le 1^{er} janvier¹.

Il paraît en effet urgent et indispensable d'encourager le développement de l'esprit d'entreprise en France. De ce point de vue, la multiplication des régimes d'aides et d'exonérations, lorsque ceux-ci ne sont pas coordonnés, s'avère contre-productive. Le présent article additionnel illustre la nécessité de « décloisonner » et de simplifier toutes les procédures qui constituent des freins à l'initiative.

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

¹ Le nombre cumulé de créations des mois de décembre 2008, janvier 2009 et février 2009 est en nette hausse par rapport aux mêmes mois un an auparavant (+ 14,9 %). Les secteurs qui contribuent le plus à cette hausse sont les activités de services et le commerce (source INSEE).

ARTICLE 11 (nouveau)

**Renforcement des conventions entre l'Etat et les banques
bénéficiant de la garantie financière de l'Etat**

Commentaire : le présent article propose de compléter, dans le cadre du soutien au financement de l'économie, les conventions passées entre l'Etat et les banques, afin de conditionner l'octroi de la garantie financière de l'Etat à la connaissance, d'une part, des relations entretenues par les banques avec les paradis fiscaux, et d'autre part, des modalités d'attribution des stock-options et des actions gratuites.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin d'assurer le financement de l'économie française dans un contexte de crise financière aiguë, la France a mis en place un **dispositif de soutien au secteur bancaire**, permettant de :

- **pallier l'asphyxie du crédit interbancaire sur le moyen terme** (soutien à la liquidité) par la création de la Société de financement de l'économie française (SFEF) ;

- de **prévenir un risque d'insuffisance de fonds propres** de certains établissements (soutien à la solvabilité) grâce à la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE).

Pour remplir leurs missions, **ces deux sociétés ont été autorisées, par le Parlement, à bénéficier de la garantie de l'Etat à hauteur de 360 milliards d'euros. Le bénéfice du soutien accordé via ces deux canaux a été conditionné au respect d'un certain nombre d'engagements**, formalisés au sein d'une convention signée entre l'Etat et les établissements bénéficiaires.

Ce principe de contreparties substantielles au refinancement directement ou indirectement assuré par l'Etat est indispensable, admis par la place et retenu par tous les plans de « sauvetage » du secteur bancaire, en particulier par ceux des gouvernements américain (émission de warrants au profit du Trésor en contrepartie de la cession d'actifs illiquides, plafonnement de la rémunération des dirigeants et suppression des « parachutes dorés ») et britannique (suppression des bonus pour les dirigeants des banques recapitalisées).

Ainsi l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie précise que « les

*établissements [...] passent une convention avec l'Etat qui fixe les contreparties de la garantie, notamment en ce qui concerne le **financement des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales**. Cette convention précise également les **engagements des établissements et de leurs dirigeants sur des règles éthiques conformes à l'intérêt général**. »*

S'agissant du financement de l'économie réelle, **il a ainsi été demandé que les établissements accroissent en moyenne leurs encours de prêts de 3,5 % en 2009**.

En revanche, **les règles éthiques ne semblent pas avoir fait l'objet d'engagements particuliers lors de la signature des premières conventions**. Il est néanmoins envisagé, selon les informations de votre rapporteur général et du président de votre commission des finances, qui sont membres du comité de suivi du dispositif de financement de l'économie française, de demander, **à l'occasion de la seconde opération de renforcement des fonds propres des banques par la SPPE, un avenant aux premières conventions indiquant que les établissements affectent en priorité leur bénéfice au renforcement de leurs fonds propres**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Didier Migaud, président de la commission des finances, et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, propose de compléter sur deux points les conventions liant l'Etat aux établissements financiers bénéficiant de son soutien au travers des instruments mis en place dans le cadre de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie précitée : l'un relatif aux relations entretenues par lesdits établissements avec les Etats non coopératifs et l'autre relatif aux modalités d'attribution des stock-options et des actions gratuites.

A. LES RELATIONS ENTRETENUES PAR LES BANQUES SOUTENUES AVEC LES ETATS NON COOPÉRATIFS

La première phrase du **deuxième alinéa du I** du présent article vise à compléter le deuxième alinéa du A du II de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificatives pour le financement de l'économie afin que la convention que les établissements bénéficiant du soutien de l'Etat *via* la SFEF ou la SPPE concluent avec celui-ci « *porte (...) sur les conditions dans lesquelles les établissements exercent des activités dans des Etats ou territoires qui ne prêtent pas assistance aux autorités administratives françaises en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et entretiennent des relations commerciales avec des personnes ou entités qui y sont établies* ».

Il ne s'agit donc pas d'interdire toute activité ou toute relation dans ces Etats mais de les connaître et de les encadrer.

B. LA CONNAISSANCE DES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES STOCK OPTIONS ET DES ACTIONS GRATUITES

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté un sous-amendement à l'amendement de la commission des finances ci-dessus explicité, tendant à **conditionner l'octroi de la garantie financière de l'Etat à la connaissance des modalités d'attribution de stock-options et d'actions gratuites par les banques bénéficiaires.**

A cette fin, la deuxième phrase du **deuxième alinéa du I** du présent article tend à compléter le A du II de l'article 6 de la loi de finances rectificatives pour le financement de l'économie précitée, relatif au contenu des conventions, par la mention suivante :

« Par ailleurs, elle présente les modalités qui seront proposées par le conseil d'administration ou le directoire pour l'attribution dans les conditions prévues aux articles L. 225-177 à L. 225-186 et L. 225-197 à L. 225-197-3 du code de commerce ».

Les articles L. 225-177 à L. 225-186 du code de commerce renvoient au régime des options de souscriptions ou d'achat d'actions. Les articles L. 225-197 à L. 225-197-3 du code de commerce font référence au régime d'attribution des actions gratuites.

C. LA RÉVISION DES CONVENTIONS DÉJÀ CONCLUES

Le **II** du présent article précise que *« les conventions visées au deuxième alinéa du A du II de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie déjà conclues à la date de publication de la présente loi sont révisées en conséquence. »*

Ainsi, l'ensemble des établissements ayant déjà bénéficié du soutien de l'Etat, soit par l'intermédiaire des émissions de la SFEF soit par l'apport de capitaux par la SPPE, seraient tenus de réviser la convention les liant à l'Etat. Les dispositions du présent article ne s'appliqueraient donc pas aux seuls groupes envisageant de bénéficier de la deuxième tranche de souscriptions de fonds propres par la SPPE.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE RENFORCEMENT DES CONVENTIONS EST LÉGITIME ET NÉCESSAIRE

Votre rapporteur général est favorable aux modifications proposées par le présent article.

Tout d'abord, **il approuve le souci de clarifier les activités des établissements bancaires bénéficiant d'un soutien public dans des Etats ne coopérant pas avec la France** et les relations qu'ils entretiennent dans ces mêmes Etats. Ces dispositions s'inscrivent dans le droit fil des recommandations du Groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la crise financière internationale¹, transmises au Président de la République le 13 novembre 2008, avant le premier sommet du G 20 de Washington. Le Groupe de travail a ainsi souligné que toute « remise à plat » du système financier international ne saurait éluder la « question récurrente » des paradis bancaires, fiscaux et juridiques. Si la plupart de ses recommandations en la matière portaient sur les niveaux mondial et européen, il plaidait aussi pour des actions nationales, notamment l'institution d'une « *procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs* ». La révision des conventions banques – Etats pourrait permettre d'avancer dans ce sens.

De même, votre rapporteur général souscrit à l'ajout spécifique d'un volet relatif à la politique d'attribution de stock-options et d'actions gratuites, au sein des conventions. **Dès lors que des entreprises bénéficient d'un soutien public, l'Etat est en droit d'attendre des dirigeants des groupes aidés une attitude exemplaire en termes de rémunérations.** Ainsi, il serait opportun que les conventions liant l'Etat aux banques bénéficiant de financements de la Société de financement de l'économie française (SFEF) ou d'apports de capitaux de la Société de prise de participations de l'Etat (SPPE) assurent une application effective des recommandations du MEDEF et de l'AFEP, notamment s'agissant de l'attribution de stock-options ou d'actions gratuites. **Il souhaite que le détail des critères retenus à ce titre dans les conventions soient communiqués dans les plus brefs délais à votre commission des finances.**

Votre rapporteur général remarque que le dispositif actuel prévoyait d'ores et déjà les conventions devaient préciser « *les engagements des établissements et de leurs dirigeants sur des règles éthiques conformes à l'intérêt général* ». Il regrette que le législateur ait à préciser les points sur lesquels ces engagements doivent porter, mais **certaines attitudes vertueuses nécessitent d'être initiées et accompagnées.**

¹ Ce document, intitulé « Propositions de réformes du système financier international », est disponible sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/rapport_etape/rapport_etape.html

B. LES MODALITÉS DE RÉVISION DES CONVENTIONS DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉES

Le **II** du présent article prévoit que les conventions déjà conclues seront révisées en conséquence, ce qui signifie *a-priori* une **application rétroactive** des dispositions prévues par le présent article. Au regard des débats ayant eu lieu à l'Assemblée nationale, **votre rapporteur général souhaite que la ministre s'exprime en séance publique sur le caractère rétroactif de ces dispositions.**

Si votre rapporteur général en approuve le principe, **il s'interroge néanmoins sur la capacité de l'Etat à sanctionner les établissements qui ne rempliraient pas leurs nouvelles obligations** alors même qu'ils ont déjà bénéficié de l'appui de l'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

ARTICLE 12 (nouveau)

Simplification du régime de mobilisation de certaines garanties constituées au profit de la SFEF

Commentaire : le présent article propose de compléter les dispositions législatives relatives au nantissement de collatéral effectué par les établissements de crédit pour garantir les prêts qui leur sont accordés par la Société de financement de l'économie française (SFEF).

I. LE CADRE ACTUEL D'ACTIVITÉ DE LA SFEF

La Société de financement de l'économie française (SFEF), créée par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008¹, émet, en fonction des besoins exprimés par les banques de la place, plusieurs tranches d'emprunts obligataires avec la garantie de l'Etat. Ces titres, assimilés à des emprunts quasi-souverains, offrent ainsi (hors tarification de la garantie) un « *spread* » réduit par rapport aux emprunts de l'Agence France Trésor.

Les obligations émises par la société sont souscrites par des investisseurs institutionnels et leur produit est intégralement destiné à apporter des financements aux banques sous forme de prêts, dont les caractéristiques et conditions **tendent à rapprocher le fonctionnement de la SFEF de celui d'une banque centrale**. La quotité du prêt accordé est ainsi fonction de la valeur et de la qualité des actifs remis en garantie, tandis que la qualité de l'emprunteur (mesurée par la prime du CDS – *Credit Default Swap* – à 5 ans) détermine le coût de la garantie de l'Etat et donc le taux du prêt.

Les établissements bénéficiaires doivent ainsi apporter des actifs en garantie de leurs emprunts auprès de la société de refinancement. Afin de constituer un **droit réel** sur les actifs remis en garantie, et selon un mécanisme analogue à la pension livrée, **la société peut acquérir des titres émis par les établissements de crédit bénéficiaires**, dont la liste fixée par la loi est conforme aux pratiques de marché : billets à ordre, fiducies et parts ou titres de créances émis par des fonds ou sociétés de titrisation (constitués par les banques emprunteuses).

Ces titres ont vocation à être rétrocédés à la banque cessionnaire, à une date et un prix convenus à l'avance. Ils confèrent à la SFEF, pendant la durée du prêt, un **droit de créance** sur l'établissement de crédit bénéficiaire,

¹ Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

d'un montant égal au principal et aux intérêts et accessoires du prêt consenti par la société.

La gamme des collatéraux est limitée à six catégories d'actifs sécurisés par une sûreté ou un risque limité de défaut :

- des prêts assortis d'une hypothèque de premier rang ou d'une sûreté immobilière conférant une garantie au moins équivalente ;
- les prêts immobiliers consistant en une opération de crédit-bail ou cautionnés par un établissement financier ;
- les expositions aux personnes publiques sous forme de prêts ;
- les prêts aux entreprises bénéficiant au moins du quatrième meilleur échelon de qualité de crédit attribué par une agence de notation reconnue par la Commission bancaire ;
- les crédits à la consommation consentis aux particuliers résidant en France ou dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ;
- les crédits à l'exportation assurés ou garantis par une agence de crédit export d'un Etat européen ou de six autres pays industrialisés.

La SFEF est susceptible d'accepter en garantie les créances nées de contrats à exécution successive (soit les contrats de crédit-bail et de location avec option d'achat) et les créances sur des débiteurs étrangers (crédit export) **sous réserve de leur titrisation** dans le cadre du nouveau régime français de la titrisation de créances. Introduit par une ordonnance du 13 juin 2008¹, ce régime a substitué aux anciens fonds communs de créances deux types de véhicules, les sociétés et fonds communs de titrisation (ces derniers ne disposant pas de la personnalité morale), et permet de sécuriser les créances en cas de procédure collective affectant le débiteur.

La sécurité du refinancement est également renforcée par deux dispositions, susceptibles de limiter la mise en œuvre de la garantie de l'Etat :

- les titres acquis par la société de refinancement lui confèrent un **privilège de remboursement**, en cas de défaillance de la banque bénéficiaire ou d'une entité interposée (holding en particulier), sur les types de créances sous-jacentes exposés *supra*, ainsi que sur leurs intérêts et accessoires et le produit de l'exécution des garanties qui leur sont attachées. La société de refinancement ne peut, le cas échéant, être « primée » que par les créanciers tirant leurs droits de la gestion des créances et garanties ou du fonctionnement d'une entité interposée ;
- de manière analogue au marché interbancaire, il est prévu un mécanisme de « **sur-collatéralisation** » ou de « surdimensionnement ». Le montant total des éléments d'actif apportés en garantie par les établissements

¹ Ordonnance n°2008-556 du 13 juin 2008 portant transposition de la directive n°2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005, relative à la réassurance et réformant le cadre juridique des fonds communs de créances.

de crédit bénéficiaires doit ainsi être **supérieur** au montant des éléments de passif bénéficiant de la garantie de l'Etat, et la décote est fonction de la qualité des actifs remis en garantie (mécanisme dit du « *collateral haircut* »).

Début mars 2009, la SFEF avait réalisé six émissions et un placement privé (auprès de la Caisse des dépôts et consignations), représentant au total 24 milliards d'euros et 6 milliards de dollars de ressources. Ce produit avait permis d'accorder, au 10 février 2009, **28,62 milliards d'euros de prêts à 12 établissements de crédit.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel **tendant à modifier le régime de mobilisation des collatéraux éligibles aux prêts de la SFEF.** Le présent article complète ainsi par six alinéas le A du II de l'article 6 de la loi du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, précitée, pour **permettre à la SFEF de bénéficier directement d'un régime équivalent à celui, très protecteur, des nouveaux organismes de titrisation.**

Il s'agit, par cette extension, d'éviter que chaque banque bénéficiaire des prêts de la SFEF soit contrainte de constituer un véhicule de titrisation dédié, destiné à porter les créances apportées en garantie à la SFEF.

Les dispositions suivantes sont ainsi applicables aux garanties financières portant sur des créances et constituées au profit de la SFEF sous le régime de droit commun des articles L. 211-36 à L. 211-40 du code monétaire et financier¹ :

1) La garantie est **opposable aux tiers et aux débiteurs**, quelle que soit la date de naissance, d'échéance ou d'exigibilité des créances, et quelle que soit la loi applicable aux créances et la loi du pays de résidence des tiers ou des débiteurs. En outre, cette opposabilité est de droit **nonobstant toute éventuelle clause contraire** dans les contrats régissant ces créances.

2) La SFEF et l'établissement de crédit qui a constitué la garantie peuvent prévoir la constitution, au profit de la SFEF, d'un **compte d'affectation spéciale** sur lequel sont créditées tout ou partie des sommes encaissées au titre des prêts, crédits ou créances faisant l'objet de la garantie financière. La constitution de ce compte est soumise, sans autres formalités, à la signature d'une **convention d'affectation** entre la SFEF, l'établissement de crédit concerné, et le cas échéant l'établissement chargé du recouvrement des créances et l'établissement teneur de compte si ceux-ci sont distincts de la banque bénéficiaire. Les sommes portées au crédit de ce compte deviennent

¹ *Relatifs aux régimes de compensation et cession de créances et de garantie des obligations financières.*

indisponibles pour les tiers saisissants, à l'exception des assureurs-crédit bénéficiant d'une subrogation légale.

3) La garantie financière constituée au profit de la SFEF **conserve également tous ses effets en cas d'ouverture d'une procédure collective** (sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires) ou d'une procédure équivalente sur le fondement d'un droit étranger à l'encontre de l'un des établissements signataires de la convention d'affectation.

Il en résulte que lorsque la créance sur laquelle porte la garantie résulte d'un contrat à exécution successive (crédit-bail ou location avec option d'achat), la poursuite de ce contrat ne peut être remise en cause par la procédure collective. De même, les créanciers de l'établissement défaillant ne peuvent poursuivre le paiement de leurs créances sur le compte d'affectation spéciale et la poursuite de la convention d'affectation ne peut être remise en cause.

4) Enfin les inscriptions comptables au titre des comptes spécialement affectés à la SFEF **doivent être contrôlés ou certifiés par un ou plusieurs commissaires aux comptes**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve ces dispositions de nature à renforcer l'efficacité et la sécurité des garanties apportées à la SFEF dans le cadre de son activité de refinancement du secteur bancaire français. L'exigence de rapidité et de simplicité de la mobilisation des créances pour renforcer la liquidité des banques paraît, en effet, justifier la création d'un régime *ad hoc* de constitution de certaines garanties au profit de la SFEF, d'effets équivalents à ceux de la titrisation et permettant de dispenser les établissements de crédit bénéficiaires de créer préalablement un organisme de titrisation dédié.

A cet égard, la possibilité de constituer un compte d'affectation spéciale et la protection, contre une éventuelle procédure collective ouverte à l'encontre de la banque débitrice, des sommes qui sont créditées sur ce compte au titre des garanties, constituent des caractéristiques et atouts traditionnels de la titrisation.

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

ARTICLE 13 (nouveau)

Rapport au Parlement sur les conventions fiscales et d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales conclues lors des douze derniers mois

Commentaire : le présent article propose que le gouvernement remette annuellement au Parlement un rapport sur les conventions fiscales et d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales conclues par la France lors des douze derniers mois avec des Etats ou territoires.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Didier Migaud, président de la commission des finances, et Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

Son **I** propose que le gouvernement présente chaque année, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur les conventions fiscales et leurs avenants, ainsi que les conventions d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et leurs avenants, conclus au cours des 12 mois précédents par des Etats ou des territoires avec la France. Il est indiqué que ce rapport devrait préciser les modalités de la coopération avec les administrations fiscales étrangères concernées.

Son **II** vise à ce que, à titre exceptionnel, le rapport publié en annexe du projet de loi de finances pour 2010 présente l'ensemble des conventions fiscales applicables à la date de dépôt.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable aux mesures proposées par le présent article.

En effet, comme l'a notamment souligné le Groupe de travail Assemblée nationale – Sénat sur la crise financière internationale, la question de la non-assistance entre Etats pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales est un sujet déterminant dont doit s'emparer la représentation nationale.

Or, comme l'ont souligné nos collègues députés le président Didier Migaud et le rapporteur général Gilles Carrez, s'agissant d'accords

internationaux, le Parlement n'est saisi des conventions fiscales et d'assistance administrative et de leur contenu qu'au moment où le gouvernement sollicite l'autorisation de les ratifier.

Informé le Parlement chaque année sur ce sujet, à l'occasion de la discussion budgétaire annuelle, semble donc très opportun.

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

**AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE
M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
MERCREDI 4 MARS 2009**

Réunie le **mercredi 4 mars 2009**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'**audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, et de **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, sur le **deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009**.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que le projet de loi de finances rectificative, adopté le matin même par le Conseil des ministres, est le troisième volet budgétaire du plan de relance, après la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 et la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, a indiqué que, selon le dernier consensus disponible, la croissance de la France en 2009 serait de - 1,4 %, contre - 2 % pour la zone euro, - 2,1 % pour les Etats-Unis d'Amérique, - 2,5 % pour l'Allemagne et - 3,8 % pour le Japon. A ce stade, l'économie française résiste mieux que celles de ses partenaires, du fait d'une croissance de la consommation des ménages toujours positive, d'un ajustement du marché immobilier moins intense que dans d'autres pays, et de l'impact des mesures de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie.

La crise est cependant « sans précédent », ce qui rend la prévision très difficile. Aux Etats-Unis, le plan d'aide aux banques et le plan de relance ne paraissent pas avoir convaincu les marchés. Contrairement à ce que l'on espérait, la crise s'est étendue aux pays d'Asie.

Les nouvelles prévisions du Gouvernement pour 2009 et 2010 sont pour la croissance du PIB, de respectivement - 1,5 % et + 1 % ; pour l'inflation, de respectivement 0,4 % et 1,4 % ; pour les créations d'emploi, de respectivement - 290.000 et + 33.000.

Le présent projet de loi de finances rectificative met en œuvre le « pacte automobile » du 9 février 2009 (consécutif aux « Etats généraux de l'automobile » du 20 janvier 2009) et les décisions du « sommet social » du 18 février 2009. Il vient après le « plan PME » du 2 octobre 2008, de 22 milliards d'euros, le plan de soutien aux banques du 16 octobre 2008 (50,5 milliards d'euros décaissés) et le plan de relance de 26 milliards d'euros (annoncé le 4 décembre 2008). Il doit être suivi de la réunion du G20 à Londres le 2 avril prochain, de la réforme de la formation professionnelle qui devrait intervenir au printemps 2009, puis de la réforme de la taxe professionnelle.

La traduction budgétaire du « pacte automobile » comprend deux volets :

- le financement de la filière automobile, avec, pour les constructeurs, des prêts participatifs de l'Etat à hauteur de 6,5 milliards d'euros, et, pour l'innovation, des prêts bonifiés à 6 %, pour un montant total de 250 millions d'euros (sur deux ans, dont 150 millions d'euros en 2009) ;

- un fonds de garantie pour les prêts octroyés aux équipementiers et sous-traitants, correspondant à une dotation budgétaire de 240 millions d'euros.

Le Fonds d'investissement social, créé à la suite du sommet social du 18 février 2009, a pour objet de coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Son niveau de ressources est fixé à environ 2,5 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros pour l'Etat (500 millions d'euros dans le cadre de la loi du 4 février 2009 précitée de finances rectificative pour 2009 et 800 millions d'euros dans celui du présent projet de loi de finances rectificative).

Procédant également à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, a présenté la baisse des deux tiers de l'impôt sur le revenu pour les contribuables de la tranche d'imposition à 5,5 %. La mise en œuvre de cette mesure sera entièrement assurée par l'administration fiscale, sans que les contribuables aient de démarche particulière à effectuer. Seraient concernés les contribuables dont le revenu net de 2008 est, par part, compris entre 5 852 euros et 11 673 euros, ou inférieur à 12 475 euros (avec un avantage dégressif pour éviter les effets de seuil). Le coût de la mesure est évalué à 1,1 milliard d'euros. Le gain moyen serait de 200 euros pour la tranche à 5,5 %, et de 130 euros pour le début de la tranche à 14 %. 6 millions de foyers fiscaux seraient concernés : 2 millions de foyers imposés à la première tranche, 2 millions de foyers imposés au début de la deuxième tranche, mais aussi 2 millions de foyers qui, en raison de réductions ou de crédits d'impôt, ne paient pas d'impôt sur le revenu.

M. Jean Arthuis, président, a demandé quelle sera l'année de revenus prise en compte pour la détermination de cet avantage fiscal.

M. Eric Woerth a précisé qu'il s'agira de 2007 pour le deuxième tiers, mais que le solde sera calculé sur la base des revenus de 2008.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'accroître les dépenses de l'Etat de 9,6 milliards d'euros, dont 2,6 milliards correspondant aux mesures du sommet social, 6,9 milliards destinés au pacte automobile, et 0,1 milliard d'euros relevant de la rubrique « autres ». A ces ouvertures de crédits, non gagées mais non pérennes, imputées sur la mission « Plan de relance de l'économie », s'ajoute 0,3 milliard d'euros, gagé par des annulations de la réserve de précaution, afin de financer les mesures consécutives à la tempête Klaus et aux Etats généraux de la presse, ainsi qu'un abondement du « Fonds jeunes ».

En réponse à deux questions de **Mme Nicole Bricq**, il a indiqué que le 0,1 milliard d'euros d'ouvertures de crédits de la rubrique « autres » concerne en particulier l'équipement informatique des écoles primaires en zone rurale, et que le présent projet de loi de finances rectificative ne prend pas en compte le coût des mesures devant être prochainement décidées en faveur de l'Outre-mer.

Les dépenses de l'Etat seraient, comme prévu, stabilisées en volume : par rapport à l'exécution 2008, les dépenses (hors relance) progresseraient en valeur de 0,4 %, ce qui correspond strictement à la nouvelle prévision d'inflation.

Par rapport à la loi du 4 février 2009 précitée de finances rectificative pour 2009, les recettes fiscales sont revues fortement à la baisse, d'environ 6,3 milliards d'euros, dont 3,5 milliards d'euros pour la TVA. Les prévisions de recettes non fiscales sont également réduites, de 1,1 milliard d'euros, du fait de la diminution des rentrées attendues des participations de l'Etat, qui ne serait pas compensée par les recettes nouvelles provenant de la rémunération de la garantie de la société de financement de l'économie française (SFEF), de l'ordre de 700 millions d'euros. Le déficit budgétaire de 2009, de 86,8 milliards d'euros après l'adoption de la loi du 4 février 2009 précitée, est désormais évalué à 103,8 milliards d'euros. Selon les estimations du Gouvernement, sur ce montant, seulement 42,2 milliards d'euros seraient « structurels », les 61,6 milliards d'euros restants se répartissant entre les pertes de recettes résultant de la faible activité économique (30 milliards d'euros) et les dépenses nouvelles induites par le traitement de la crise : 19 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance, 2,9 milliards supplémentaires apportés par le présent projet de loi de finances rectificative, et 9,7 milliards de participations et de prêts (3 milliards pour le fonds stratégique d'investissement et 6,7 milliards de prêts au secteur automobile). Le déficit public est désormais évalué à 3,4 points de produit intérieur brut (PIB) en 2008, 5,6 points en 2009 et 2,9 points en 2012 (contre respectivement 3,2, 4,4 et 1,5 points de PIB selon les hypothèses inscrites dans la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012). Le déficit du régime général de la sécurité sociale pourrait être de l'ordre de 17 ou 18 milliards d'euros.

Les mesures fiscales tendant à améliorer la trésorerie des entreprises, instaurées par la loi du 30 décembre 2008 précitée de finances rectificative pour 2008, soutiennent déjà l'activité économique. Sur les 5,4 milliards d'euros de demandes déposées du 1^{er} janvier au 1^{er} mars 2009, des remboursements ont ainsi été réalisés pour 3,9 milliards d'euros. Par ailleurs, alors que cette faculté leur est ouverte depuis trois semaines, la mensualisation des remboursements de crédits de TVA a été demandée par 4.334 entreprises et a donné lieu au versement de 136 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que le déficit public prévu pour 2009, de 5,6 points de PIB, doit être comparé à celui constaté en 1993, 1994 et 1995, de respectivement 6,4, 5,4 et 5,5 points de richesse nationale. Les dépenses supplémentaires en faveur de l'Outre-mer devraient être de plusieurs centaines de millions d'euros.

Il a posé deux questions. La prévision de charge de la dette a-t-elle été revue à la hausse, du fait de la majoration prévisible du déficit ? Par ailleurs, est-il conforme au principe de sincérité budgétaire que, dans le cadre de la SFEF, l'Etat perçoive dès l'octroi de la garantie la totalité de sa rémunération, quelle que soit la durée du prêt ?

En réponse, **M. Eric Woerth** a indiqué que la prévision de charge de la dette, maintenue inchangée, devrait plutôt être revue à la baisse, du fait d'une inflation inférieure aux prévisions. Les modalités de prise en compte de la rémunération de l'Etat pour les garanties accordées par l'intermédiaire de la SFEF sont conformes au principe de sincérité budgétaire. **Mme Christine Lagarde** a souligné à cet égard que la garantie de l'Etat est accordée en totalité dès le début du prêt, ce qui justifie, selon elle, que l'Etat soit rémunéré en totalité à ce moment.

Mme Nicole Bricq a considéré que, au rythme constaté depuis le début de l'année, le nombre de chômeurs pourrait augmenter de 600.000 personnes en 2009, et déploré que le présent projet de loi de finances rectificative bénéficie essentiellement aux ménages contribuant à l'impôt sur le revenu, qui ne sont, par définition, pas les plus modestes. Elle s'est interrogée sur les modalités de financement du Fonds d'investissement social, et a souhaité savoir si les 30 milliards d'euros de moindres recettes au titre de l'impact des stabilisateurs automatiques indiqués par M. Eric Woerth comprennent le coût des dispositifs de la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA).

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que le recours massif à l'emprunt par les Etats en 2009 suscitera une augmentation des taux d'intérêt. Il a proposé que l'Etat se finance en partie grâce à la ressource placée sur les nouveaux livrets d'épargne réglementée.

M. Bernard Angels s'est interrogé sur la manière optimale de fixer la rémunération de la société de prise de participation de l'Etat (SPPE).

M. Philippe Adnot a proposé, afin de soutenir l'économie, de suspendre le malus écologique sur les voitures les plus polluantes, et de soutenir davantage les revenus des personnes sans emploi.

M. Serge Dassault a craint que le déficit budgétaire soit nettement supérieur aux 103,8 milliards d'euros annoncés. Il a souhaité que la règle d'irrecevabilité financière prévue par l'article 40 de la Constitution s'applique non seulement aux parlementaires, mais aussi au Gouvernement. Avec des dépenses de 292,5 milliards d'euros et des recettes de 196,3 milliards d'euros, le budget général serait déficitaire de 92,2 milliards d'euros, masse qui représente 33 % des dépenses et 49 % des recettes.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que ce dernier taux était plus « parlant » que la prévision d'un déficit public de 5,6 points de PIB.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur les perspectives de réalisation des investissements prévus par la loi du 4 février 2009 précitée de finances rectificative pour 2009.

M. Albéric de Montgolfier a souhaité connaître les causes de la révision à la baisse d'1 milliard d'euros des prévisions de recettes d'impôt sur le revenu par rapport à celles de la loi du 4 février 2009 précitée.

M. Philippe Dallier a considéré que le nombre de délivrances de permis de construire pourrait être nettement inférieur aux prévisions du gouvernement, et que les collectivités territoriales devraient être davantage incitées à recourir au dispositif du contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité savoir si l'impact du plan de relance est pris en compte dans les prévisions de croissance du gouvernement et connaître les contreparties demandées au secteur automobile en matière d'efforts de modernisation. Il s'est interrogé sur les modalités de financement du supplément de déficit du régime général de sécurité sociale.

M. Joël Bourdin a souhaité connaître les prévisions du gouvernement en matière d'évolution du taux d'épargne.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si l'obligation, pour les constructeurs automobiles bénéficiant de l'aide de l'Etat, de ne pas supprimer d'emplois, concerne également leurs sous-traitants. Il a jugé utile de réduire les « impôts de production ».

En réponse, **Mme Christine Lagarde** a indiqué que le Gouvernement prévoit la suppression de 350.000 emplois dans le secteur marchand. Il réfléchit, par ailleurs, à la manière d'éviter que l'allégement d'impôt sur le revenu proposé par le présent projet de loi de finances rectificative bénéficie aux ménages aisés imposés à la seule première tranche de l'impôt sur le revenu. La contribution du Gouvernement au Fonds de financement social sera de 1,3 milliard d'euros, le

solde nécessaire pour atteindre l'objectif de 2,5 milliards d'euros correspondant à la contribution des partenaires sociaux, avec lesquels des négociations sont en cours. La mise en place de ce fonds est prévue pour juin 2009. Les 800 millions d'euros prévus par le présent projet de loi de finances rectificative au titre du financement de ce fonds (venant s'ajouter aux 500 millions d'euros prévus par la loi du 4 février 2009 précitée de finances rectificative pour 2009) doivent être mis en regard des 700 millions d'euros devant être perçus par l'Etat au titre de la rémunération de la garantie accordée aux banques par l'intermédiaire de la SFEF. Le Gouvernement ne partage pas le pessimisme de M. Jean-Pierre Fourcade en matière d'évolution des taux d'intérêt ; il juge cependant ses propositions intéressantes. La rémunération de l'Etat dans le cadre de la SPPE correspond au différentiel entre le taux auquel elle prête, de l'ordre de 8 %, soit légèrement inférieur à celui du marché, et celui auquel l'Etat emprunte les sommes correspondantes, soit environ 3 %. La faiblesse des prêts actuellement accordés par les banques provient non d'un rationnement du crédit, mais de la faiblesse de la demande.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le nouveau zonage qui doit déterminer la liste des communes dans lesquelles seront applicables les incitations fiscales aux investissements des particuliers dans le logement locatif neuf (selon le régime Robien ou d'après la nouvelle réduction d'impôt dite « Scellier »). Il convient que l'analyse des marchés immobiliers locaux qui présidera au choix du zonage « recentré » ne se limite pas à la comptabilisation de l'état des stocks de logements non occupés, lequel ne reflète que très imparfaitement la réalité du terrain puisque malheureusement nombre des logements ainsi construits ne correspondent pas aux besoins locaux.

Mme Christine Lagarde a indiqué que, dans le cas du secteur automobile, le critère de non-suppression d'emplois auquel est subordonné l'octroi de l'aide de l'Etat s'applique à l'ensemble constitué par les constructeurs et leurs sous-traitants.

M. Eric Woerth a considéré que, par le mécanisme des « stabilisateurs automatiques », le Gouvernement effectue d'ores et déjà une relance fiscale massive. Par ailleurs, un point de baisse de l'inflation correspond à 12 ou 13 milliards d'euros de pouvoir d'achat en plus. Les recettes de l'Etat au titre de la rémunération des garanties accordées aux banques par l'intermédiaire de la SFEF seront bien de 700 millions d'euros. Les 30 milliards d'euros de moindres recettes correspondant au jeu des stabilisateurs automatiques, dont 26 milliards d'euros pour les recettes fiscales, ne comprennent pas, par construction, le coût de la loi TEPA. Le gouvernement prévoit une augmentation de 1,4 % du revenu des ménages, dont la consommation augmenterait de seulement 0,4 %, ce qui devrait se traduire par une remontée mécanique du taux d'épargne. Il n'est pas possible, à ce stade, d'être certain que le déficit budgétaire ne sera pas supérieur à 103,8 milliards d'euros. L'effet des plans de relance est bien pris en compte dans les prévisions de croissance du gouvernement. La révision à la baisse des prévisions d'impôt sur le revenu provient en particulier d'une masse salariale et

de plus-values immobilières pour 2008 revues à la baisse. Enfin, les modalités de financement du supplément de déficit du régime général de sécurité sociale seront déterminées à l'automne.

AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE MARDI 24 MARS 2009

Réunie le **mardi 24 mars 2009**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à **l'audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique** sur les **résultats de l'exécution budgétaire 2008, la situation des comptes publics et le projet de loi de finances rectificative pour 2009** (n° 297, 2008-2009).

A l'invitation de **M. Jean Arthuis, président, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique** est revenu sur les principaux éléments de l'exécution 2008. L'exercice 2008 s'est achevé sur un déficit budgétaire de 56,2 milliards d'euros, en augmentation de 14,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI). Cette dégradation est, pour 4,7 milliards d'euros, imputable à la conjoncture.

Les moins-values de recettes sont concentrées sur les recettes fiscales, en baisse de 11,5 milliards d'euros par rapport à la LFI. Ces dernières ont fortement diminué les deux derniers mois de l'année, principalement au titre de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés. Le produit de TVA est inférieur de 5,2 milliards d'euros à la prévision de la LFI, en raison de l'accélération du remboursement des crédits de TVA par l'administration fiscale et de la réduction de l'assiette taxable imputable à la dégradation de la situation économique. S'agissant de l'impôt sur les sociétés (IS), qui s'inscrit en diminution de 4,6 milliards d'euros par rapport à la LFI, les anticipations de résultats moins favorables ont conduit les redevables à verser des acomptes moindres en décembre 2008, singulièrement dans les secteurs financiers et de l'énergie.

En revanche, le ministre a fait observer que les autres recettes fiscales étaient conformes ou supérieures aux prévisions. Par rapport aux prévisions actualisées par le second collectif budgétaire pour 2008, le rendement de l'impôt sur le revenu est en hausse de 200 millions d'euros, en raison d'une amélioration du taux de recouvrement. Les autres recettes fiscales dépassent de 800 millions d'euros la prévision du collectif grâce au dynamisme des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers. Les recettes non fiscales sont, enfin, inférieures de 100 millions d'euros à la prévision établie en LFI. Ce solde résulte d'évolutions de sens contraires, dans la mesure où la baisse des produits tirés des jeux, des amendes de police ou de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés de la Caisse des dépôts et consignations a été compensée par les premières recettes tirées de la rémunération de la garantie accordée à Dexia et à la Société de financement de l'économie française (SFEF).

M. Eric Woerth est ensuite revenu sur l'exécution des dépenses. Au sens de la norme élargie, celles-ci s'établissent à 344,9 milliards d'euros, soit un dépassement de 4 milliards d'euros par rapport à la LFI, imputable à l'augmentation des charges de la dette (3,3 milliards d'euros), à la révision à la hausse du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes (300 millions d'euros) et aux autres dépenses du budget général. En conséquence, la progression des dépenses de l'Etat en 2008 est restée conforme à l'objectif du « zéro volume », puisqu'elle s'est établie à 2,8 %, soit la valeur de l'inflation.

S'agissant des comptes spéciaux, le ministre a brièvement évoqué le déficit de 400 millions d'euros du compte d'avances aux collectivités territoriales, dû aux moins-values de taxe professionnelle. Les entreprises semblent avoir davantage limité leurs versements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, à la fois en raison d'une dynamique plus faible de la valeur ajoutée et dans un but d'optimisation de leur trésorerie dans un contexte contraint.

Puis **M. Eric Woerth** a abordé la situation des comptes sociaux. Les efforts de maîtrise des dépenses devraient permettre, en 2008, de contenir le déficit du régime général à 10 milliards d'euros, soit un niveau proche de la prévision actualisée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Le ralentissement de l'activité a pesé sur les recettes du régime général, en recul d'un milliard d'euros en raison de la moindre croissance de la masse salariale. Si la progression des dépenses d'assurance maladie semble devoir être conforme aux prévisions (+ 3,3 %), les dépenses de la branche vieillesse sont légèrement plus faibles que prévu (- 200 millions d'euros) et les prestations de la branche famille plus dynamiques qu'anticipé (+ 400 millions d'euros au titre des allocations logement et des dépenses d'aide à la garde d'enfant). La baisse des taux d'intérêt et la reprise de dette opérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ont enfin minoré les frais financiers de 100 millions d'euros par rapport à la prévision.

Au total, et dans l'attente des prévisions de l'INSEE, le ministre a estimé à 3,4 % du PIB le déficit des administrations publiques pour 2008. Il a conclu en rappelant que le Gouvernement est animé par le souci de maîtriser les dépenses courantes et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes, stratégie permettant d'assurer la soutenabilité des finances publiques.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a interrogé le ministre sur le respect de la norme de dépense en 2009, sur la persistance de certaines sous-budgétisations constatées en 2008 et sur les perspectives pour 2009 en matière d'équilibre des comptes sociaux.

M. Eric Woerth a indiqué que l'inflation avait atteint, en 2008, 2,8 %, soit un niveau sensiblement plus élevé que l'hypothèse retenue par la loi de finances initiale (1,6 %). Par rapport à ce résultat, l'inflation serait limitée au taux de 0,4 % en 2009. Pour autant, sur la base de l'exécution 2008, la norme du

« zéro volume » en matière d'évolution des dépenses de l'Etat devrait, hors mesures du plan de relance, pouvoir être respectée.

Il a précisé que la sous-budgétisation constatée en loi de finances initiale pour 2008 avait justifié l'ajustement des crédits, en loi de finances initiale pour 2009, à hauteur d'un milliard d'euros au total - dont 40 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix et 50 millions d'euros pour les opérations extérieures du ministère de la défense, 216 millions d'euros au titre des exonérations de charges sociales et 154 millions d'euros pour les exonérations de charges sociales outre-mer, 121 millions d'euros au titre du régime de retraite du personnel de la RATP, enfin 77 millions d'euros pour l'aide médicale d'Etat et 140 millions d'euros en faveur de l'aide médicale d'urgence. Il a souligné la « tendance à la re-budgétisation » des opérations extérieures, couvertes par les crédits ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 55 % en 2008, contre 18 % seulement en 2005.

S'agissant des comptes sociaux, il a indiqué que les déficits devraient s'établir en 2009 à un niveau de l'ordre de 17 ou 18 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros en 2008. Cette situation résultera principalement de la quasi stagnation de la masse salariale, mais aussi d'un moindre produit des prélèvements sociaux sur le capital. Il a jugé d'autant plus impérieuse l'exigence de maîtrise des dépenses en ce domaine, grâce notamment au respect de l'objectif national des dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM). Il a cependant fait observer que l'assurance vieillesse avait connu, en 2008, une évolution vers un déficit plus important que celui de l'assurance maladie et que ce sont aujourd'hui les retraites qui posent le problème le plus grave.

M. Jean-Jacques Jégou a souhaité obtenir des précisions sur la date et le montant de la prise en charge par la CADES de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Il a également interrogé le ministre sur l'opportunité d'augmenter le plafond d'avances de trésorerie à l'ACOSS ainsi que sur la situation de la branche vieillesse et du Fonds de réserve des retraites.

M. Jean-Pierre Fourcade est revenu sur l'évolution des dividendes perçus par l'Etat actionnaire et sur la nécessité d'actualiser les montants prévus pour 2009.

M. Gérard Miquel a interrogé le ministre sur l'évolution des cotisations retraites versées par les collectivités territoriales pour les agents de la fonction publique d'Etat qui leur ont été transférés.

Mme Nicole Bricq a sollicité des précisions sur l'impact d'une réduction de la TVA applicable à la restauration et sur le financement des mesures de lutte contre le chômage des jeunes annoncées par M. Martin Hirsch, Haut-commissaire à la jeunesse.

M. François Rebsamen s'est interrogé sur l'opportunité de moduler le taux de l'impôt sur les sociétés, pour les entreprises du secteur de l'énergie, en fonction des bénéfices qu'elles ont réalisés et de la proportion de ces bénéfices versée sous forme de dividendes.

M. Albéric de Montgolfier a souhaité obtenir une ventilation des recettes de TVA en fonction des différents taux applicables.

M. Jean Arthuis, président, a questionné le ministre sur l'impact budgétaire des mesures en faveur de l'outre-mer, et sur leur traduction partielle dans le projet de loi de finances rectificative. Il est également revenu sur l'émotion suscitée par le versement de rémunérations exceptionnelles au sein d'entreprises bénéficiant d'aides publiques, et sur la nécessité d'encadrer ce type de pratiques.

M. Eric Woerth, sur les sujets abordés par MM. Gérard Miquel et Albéric de Montgolfier, s'est engagé à faire parvenir par écrit les éléments demandés.

En réponse à M. Jean-Jacques Jégou, après avoir précisé les modalités et dates exactes de reprise de dette par la CADES, il n'a pas exclu une révision des modalités de financement de l'ACOSS par la Caisse des dépôts et consignations. Il a indiqué que le régime d'assurance vieillesse serait affecté, en 2009, par une moindre ressource de 1,8 milliard d'euros. Le Fonds de réserve des retraites, instrument de long terme, ne devrait pas être impacté par la crise actuelle.

Sur la demande de **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que le régime d'assurance maladie des exploitants agricoles est compris dans les prévisions de déficit qu'il avait indiquées, mais non leur régime d'assurance vieillesse, qui devrait subir un déficit supplémentaire de 1,5 à 2 milliards d'euros, montant qu'il conviendra d'ajouter aux 17 à 18 milliards de déficit attendus pour le régime général.

Par ailleurs, il a rappelé qu'une mission de réflexion a été confiée par le Président de la République à M. Yves Bur, député, en vue de la définition des nouvelles sources de financement pour la branche famille de la sécurité sociale.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, il a indiqué que la prévision de dividendes que recevra l'Etat actionnaire en 2009 est révisée à la baisse, par le projet de loi de finances rectificative, à hauteur de 1,3 milliard d'euros (dont - 625 millions d'euros pour Suez-GDF, - 240 millions d'euros pour France Telecom, - 190 millions d'euros pour Renault, - 180 millions d'euros pour EDF, - 80 millions d'euros pour la Poste et - 80 millions d'euros pour la SNCF).

Interrogé par **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) a vocation à verser un dividende à l'Etat à compter de 2010.

A l'attention de Mme Nicole Bricq, il a indiqué que l'impact d'une réduction de la TVA applicable à la restauration serait de l'ordre de 2,6 milliards d'euros. Toutefois, la mesure n'ayant été décidée que dans son principe, et les modalités de sa mise en œuvre restant à arrêter en concertation avec les professionnels, elle n'est pas prise en compte par le projet de loi de finances rectificative. Il a souligné qu'elle constitue l'aboutissement de nombreuses années de négociation, de la part de la France, au sein des instances communautaires. A la requête de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, il a précisé que cette réduction restera strictement limitée en faveur des hôtels, cafés et restaurants, et que sa mise en œuvre sera, en tout état de cause, soumise à des contreparties à respecter par les bénéficiaires.

Par ailleurs, il a reconnu la légitimité des nouvelles mesures en faveur de la jeunesse, mais il a estimé ne pas être en mesure de se prononcer sur les annonces du Haut-commissaire. Il a rappelé que le Fonds d'investissement social, abondé par l'Etat à hauteur de 1,3 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros ouverts par le projet de loi de finances rectificative, et par les partenaires sociaux, pour atteindre un montant global de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros, doit permettre le financement d'actions spécifiques en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes.

En réponse à M. François Rebsamen, il a indiqué que la modulation du taux de l'impôt sur les sociétés pourrait faire l'objet d'un débat dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2010. En tout état de cause, le projet de loi de finances rectificative, à ses yeux, ne constitue pas le bon instrument d'une nouvelle politique fiscale.

Pour répondre à M. Jean Arthuis, président, il a précisé que le projet de loi de finances rectificative ouvre 283 millions d'euros d'autorisations d'engagement en faveur de l'outre-mer, soit 233 millions d'euros au titre du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et 50 millions d'euros en faveur du Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer, déjà doté de 119 millions d'euros en loi de finances initiale. L'aménagement des exonérations de charges prévu par la loi relative au développement économique de l'outre-mer, les compléments de financement apportés au service militaire adapté (SMA), les aides spécifiques au logement et les dispositifs concernant la restauration scolaire ou l'aide aux personnes âgées ne peuvent pas être pris en compte maintenant et trouveront leur traduction, en termes budgétaires, dans le projet de loi de finances rectificative de la fin d'année 2009.

Quant à l'encadrement des rémunérations des dirigeants d'entreprise, il a indiqué qu'une éventuelle intervention des pouvoirs publics devrait être précédée d'une réflexion approfondie, visant en particulier à distinguer la situation des entreprises aidées par l'Etat des autres cas. Une loi n'est peut-être pas nécessaire, mais un simple code de déontologie, en la matière, lui apparaît insuffisant.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'Assemblée nationale a voté, au sein du projet de loi de finances rectificative, un article 8 C habilitant les préfets à agréer certains logements locatifs, en vue de les faire bénéficier du régime de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif créé par la loi de finances rectificative pour 2008 (dispositif « Scellier »), alors même que ces logements sont situés en zone C, en principe exclue du bénéfice de ce régime. Il s'est interrogé sur la pertinence de cet article additionnel, comme sur les modalités de définition du zonage préalable à l'application du régime de réduction d'impôt « Scellier ».

M. Eric Woerth a indiqué que ce zonage est en cours de finalisation et doit être rendu public très prochainement. Il a rappelé que le Gouvernement avait émis un avis défavorable à l'adoption de l'article additionnel par l'Assemblée nationale.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a abondé dans ce sens en faisant valoir l'inconstitutionnalité du dispositif, dont il propose à la commission, en conséquence, la suppression.

M. Jean-Jacques Jégou a fait état des déclarations de Mme Christine Boutin, ministre du logement, annonçant, en cas de risque d'expulsion de locataires en difficulté, la prise en charge par l'Etat du paiement des loyers, pour un coût qu'elle évalue à 1,8 milliard d'euros. Revenant sur les annonces de M. Martin Hirsch, Haut-commissaire à la jeunesse, il a souhaité connaître les crédits disponibles pour le financement des mesures envisagées. Par ailleurs, il s'est enquis de la possibilité que certains projets présentés par les collectivités locales, mais non encore complètement finalisés au 31 décembre 2009, puissent tout de même bénéficier des dispositifs du plan de relance.

Sur le premier point, **M. Eric Woerth** a douté que l'Etat puisse venir en aide à l'ensemble des locataires défaillants. Il a précisé que le budget dont dispose actuellement le Haut-commissaire à la jeunesse s'élève à 150 millions d'euros. Selon les arbitrages interministériels qui seront rendus, le Fonds de solidarité pour le logement, d'une part, et le Fonds d'investissement social, d'autre part, pourront être utilisés pour telle ou telle action nouvelle.

Sur le second point, il a confirmé qu'une instruction sera donnée aux trésoriers-payeurs généraux et aux préfets afin d'éviter l'effet « couperet » des délais imposés aux projets éligibles aux aides inscrites dans le plan de relance. Sous la réserve de la réalité de l'avancement des projets, la finalisation de ces derniers après la date-butoir sera admise.

M. Jean-Pierre Fourcade, en vue d'apprécier les propositions de remplacement de la taxe professionnelle appelée à disparaître à l'horizon 2010, a souhaité disposer des bases de cette taxe en 2008, telles qu'elles ont été notifiées aux collectivités territoriales, assorties d'un recensement des investissements

nouveaux. En réponse, **M. Eric Woerth** a indiqué que ces données, disponibles pour l'exercice 2007, ne le sont pas encore en ce qui concerne 2008.

M. Eric Doligé s'est inquiété de l'impact, pour l'Etat, de la hausse des taux de taxe professionnelle décidée par certaines collectivités territoriales. **M. Eric Woerth** a estimé qu'il n'est pas en mesure, à ce stade, d'apprécier ce point. **M. François Rebsamen** a fait observer que, s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale, les hausses, en ce domaine, sont liées aux décisions prises par les communes membres.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 25 mars 2009** au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen** du **rapport** de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi de finances rectificative pour 2009** (n° 297, 2008-2009).

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tout d'abord souligné que l'économie mondiale est confrontée à la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette crise présente la double caractéristique d'être à la fois une crise de l'économie réelle et une crise financière et de confiance. La croissance du produit intérieur brut (PIB) en 2008, de 0,7 %, a été constamment revue à la baisse en cours d'année, en particulier après la faillite de la banque Lehman Brothers en septembre 2008. Au quatrième trimestre de 2008, la croissance a été de - 1,2 %, ce qui est le taux le plus négatif depuis le quatrième trimestre de 1974. Selon le consensus des conjoncturistes, les prévisions de croissance pour 2009 sont de - 5,8 % pour le Japon, - 3,2 % pour l'Allemagne, - 3 % pour le Royaume-Uni, - 2,8 % pour les Etats-Unis d'Amérique, - 2,6 % pour la zone euro et - 2 % pour la France. Cependant, la publication par l'Insee, le 19 mars 2009, de ses prévisions de croissance pour le premier trimestre 2009, de - 1,5 %, conduit à considérer que la croissance devrait plutôt être de l'ordre de - 3 % sur l'ensemble de l'année 2009 (contre - 1,5 % selon le Gouvernement). Le taux de chômage, de 7,2 % au troisième trimestre de 2008, est remonté à 7,8 % au dernier trimestre de 2008, et pourrait être de l'ordre de 10 % à la fin de l'année 2009 et de 10,5 % à la fin de l'année 2010. Pour que l'économie mondiale renoue véritablement avec la croissance, il paraît nécessaire de restructurer le système financier mondial. Les précédentes crises bancaires suggèrent que le coût de cette restructuration pour les finances publiques pourrait être élevé. Il existe d'importants aléas à la baisse, de nature essentiellement financière : créances des banques d'Europe occidentale vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, risques de forte augmentation des taux d'intérêt, de forte baisse du dollar, de déflation ou, à moyen terme, de forte inflation. Le Fonds monétaire international (FMI) considère que les Etats doivent mettre rapidement en place des dispositifs permettant d'évaluer de manière fiable les actifs des banques, afin de restaurer la confiance ; placer les actifs toxiques dans des structures publiques ad hoc ; recapitaliser les banques viables ; supprimer, fusionner ou temporairement nationaliser les autres.

Il convient de distinguer deux types de mesures : les mesures de relance stricto sensu, qui obéissent à une logique de « multiplicateur keynésien », et les mesures en faveur du crédit et de la trésorerie des entreprises, dont l'impact est difficile à évaluer mais qui n'en sont pas moins indispensables. Selon les estimations du rapporteur général, après prise en compte du présent projet de loi

de finances rectificative, le montant total des mesures, quel que soit leur support juridique, hors garanties de l'Etat, est de 84,9 milliards d'euros en 2009-2010, dont 68 milliards d'euros de mesures en faveur du crédit et de la trésorerie des entreprises et 16,9 milliards d'euros de mesures de « relance keynésienne » (soit respectivement 3,5 points et 0,9 point de PIB). Ces montants paraissent plus significatifs que celui, de 26 milliards d'euros, souvent évoqué. L'impact des mesures de « relance keynésienne » sur le PIB pourrait être de l'ordre de 0,6 point en 2009, dont 0,1 point correspondant au présent projet de loi de finances rectificative. Dans le cadre du plan de soutien au système bancaire, la garantie de l'Etat a jusqu'à présent été engagée à hauteur d'environ 100 milliards d'euros, pour un plafond de 360 milliards d'euros. Le rapporteur général a estimé que l'information de la commission au sujet des garanties accordées à la banque Dexia pourrait être améliorée.

Si l'on considère la seule année 2009, l'effort de relance français est analogue aux efforts de relance européen et américain. Certes, selon le FMI, si l'on prend en compte la totalité des mesures de relance mises en œuvre en 2009, y compris celles déjà en vigueur en 2008, l'effort des Etats-Unis est de l'ordre de 2 points de PIB, contre 1 point pour les principaux Etats de l'Union européenne, et 0,7 point pour la France. Cependant, si l'on s'appuie sur les données du FMI, aux Etats-Unis l'impulsion budgétaire – c'est-à-dire la variation par rapport à l'année précédente –, seule notion pertinente sur le plan économique, est de seulement 0,9 point de PIB (du fait d'un effort de relance qui était déjà de 1,1 point de PIB en 2008), ce qui est exactement égal aux mesures des principaux Etats de l'Union européenne, et du même ordre de grandeur que les mesures élaborées par la France. Par ailleurs, si l'on considère que le plan de relance français ne sera pas également réparti sur 2009 et 2010, comme le suppose le FMI, mais centré sur l'année 2009, le plan de relance français est d'un montant de 1,4 point de PIB. Sur les 787 milliards de dollars – soit plus de 5 points de PIB – du « plan Obama », l'effort consenti en 2009 correspond à seulement 1,3 point de PIB, dont 0,9 point de PIB de dépenses. Si le « plan Obama » paraît si élevé, c'est parce que les Etats-Unis communiquent sur le montant global du plan, centré sur 2009-2010 mais qui prévoit encore des dépenses en 2015.

Il n'est pas évident de déterminer, à ce stade, si des mesures supplémentaires sont nécessaires. Dans le cas de 2009, si le niveau de déficit public déjà atteint rendrait très difficile toute mesure de consolidation ultérieure, il faut être attentif à ce que ne s'enclenche pas un cercle vicieux où dégradation de l'économie réelle et fragilisation des banques se renforceraient mutuellement. Dans le cas de 2010, la croissance pourrait être encore faible, et exiger le maintien de l'effort de relance réalisé en 2009.

Selon les estimations du rapporteur général, sur la base d'un scénario économique qualifié de « central » et supposant que la croissance, de - 3 % en 2009, augmenterait progressivement jusqu'à 2 % en 2012, le déficit public pourrait être de plus de 6 points de PIB en 2009 (contre 5,6 points de PIB selon le

Gouvernement), et demeurer nettement au-dessus de 3 points de PIB en 2012, la dette publique atteignant alors environ 90 points de PIB.

Le présent projet de loi de finances rectificative révisé à la baisse les prévisions de recettes de l'Etat pour 8,5 milliards d'euros, dont 7,4 milliards d'euros pour les recettes fiscales (y compris l'impact de l'allègement d'impôt sur le revenu) et 1,1 milliard d'euros pour les recettes non fiscales. Il prévoit 2,7 milliards d'euros de mesures en faveur des ménages (dont 1,1 milliard d'euros d'allègement d'impôt sur le revenu) et 6,7 milliards d'euros de prêts au secteur automobile. La révision de l'hypothèse d'inflation pour 2009, de 1,5 % à 0,4 %, a un impact défavorable sur la progression en volume de la norme de dépense. Interrogé la veille sur ces évolutions au cours de son audition par la commission, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a déclaré que la norme de dépense devrait cependant être tenue, hors dépenses du plan de relance, entre l'exécution 2008 et l'exécution 2009. Compte tenu des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de loi de finances rectificative, et une fois réintégrées les dépenses liées au plan de relance, les dépenses de l'Etat au sens de la norme élargie s'établissent en hausse de 20 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, soit une progression de 5,9 % en valeur et de 5,5 % en volume. Aux termes de l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le besoin de financement de l'Etat s'établit à 216,1 milliards d'euros, en accroissement de 17,3 milliards d'euros (+ 8,7 %) par rapport à la prévision de la première loi de finances rectificative pour 2009 et de 36,5 milliards d'euros (+ 20,3 %) par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2009. L'augmentation du besoin de financement est intégralement imputable au creusement du déficit budgétaire. Les crédits consacrés à la charge de la dette demeurent évalués à 42,979 milliards d'euros, conformément au montant voté en loi de finances initiale pour 2009. Le Gouvernement considère en effet que, dans la mesure où cette charge pourrait être alourdie par l'accroissement des émissions à moyen et long termes prévues en 2009 (effet « volume »), la baisse des taux courts et la révision à la baisse des prévisions d'inflation devraient diminuer la charge d'intérêts d'un montant analogue. La comparaison des « spreads » à dix ans entre l'Allemagne et les différents Etats montre que la signature française reste la plus recherchée de la zone euro, après celle de l'Allemagne.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'intérêt des informations apportées par le rapporteur général au sujet en particulier de la crise, du « calibrage » du plan de relance et des perspectives à moyen terme des finances publiques.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur la notion d'impulsion budgétaire, et a considéré que le Gouvernement aurait dû prendre immédiatement des mesures de relance par la consommation.

M. François Marc a considéré que les perspectives de déficit public montrent que le Gouvernement a eu tort d'alléger les impôts avec la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que, sans cette loi, la situation économique serait pire.

Mme Marie-France Beauflis a estimé que cette analyse relevait de la « méthode Coué ».

S'appuyant sur l'exemple du département des Hauts-de-Seine, **M. Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur la possibilité de réaliser dès 2009 des investissements publics supplémentaires pour un montant significatif. La France pourrait avoir des difficultés à se financer à moyen et long termes sur les marchés, ce qui implique selon lui de réfléchir à la manière de davantage inciter les résidents à acquérir des bons du Trésor.

M. Jean-Jacques Jégou s'est demandé si le fait que la France paraisse moins touchée que ses principaux partenaires par la crise économique vient de ce qu'elle aurait connu une croissance durablement plus faible. Il s'est interrogé sur la possibilité de réaliser un effort de relance plus important, compte tenu de la situation déjà très dégradée des finances publiques, et sur celle de ramener le déficit public en dessous de 3 points de PIB en 2012.

M. Philippe Marini a considéré que la croissance prévue pour la France en 2009 serait vraisemblablement plus faible si le modèle de croissance précédemment adopté avait été le même que celui de certains Etats, comme le Royaume-Uni ou l'Espagne. Le niveau élevé de la dette publique rend difficile d'accroître encore l'effort de relance. L'exemple de l'Espagne, encore montrée en exemple il y a quelques mois pour la saine gestion de ses finances publiques, illustre que la confiance des marchés financiers ne provient pas de la seule politique budgétaire. Le rééquilibrage des comptes publics sera nécessairement douloureux.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

Après les interventions de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Jean-Pierre Fourcade**, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 8 C, relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt pour l'investissement locatif.

Après une intervention de **M. Philippe Adnot**, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 8 D, relatif à l'aménagement du dispositif anti-abus applicable à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune applicable au titre de souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises.

Après une intervention de **Mme Nicole Bricq**, elle a apporté trois amendements de précision à l'article 8.

M. Jean Arthuis, président, a fait part de son intention de déposer, à titre personnel, un amendement encadrant la rémunération des dirigeants d'entreprises bénéficiant d'une aide de l'Etat. **M. Henri de Raincourt** a jugé qu'une telle initiative est judicieuse sur le fond, mais s'est interrogé sur son opportunité, alors que le Président de la République a demandé au Medef de faire des propositions à cet égard. **Mme Marie-France Beauvils** a considéré qu'il est nécessaire d'aboutir rapidement. **Mme Nicole Bricq** a exprimé des doutes quant à la possibilité du patronat de s'auto-réguler en matière de rémunérations, et a fait part de l'intention du groupe socialiste de déposer des amendements à ce sujet. **M. Henri de Raincourt** a rappelé que, si la commission ne s'est pas déclarée favorable à l'adoption de la proposition de loi de M. Thierry Foucaud tendant à abroger le bouclier fiscal et à moraliser certaines pratiques des dirigeants de grandes entreprises en matière de revenus, elle ne l'a pas rejetée, de manière à permettre sa discussion par articles en séance publique le 26 mars 2009. **M. Jean-Jacques Jégou** s'est déclaré favorable à l'amendement de M. Jean Arthuis. **M. Jean-Pierre Fourcade** a en revanche indiqué qu'il n'y était pas favorable, y voyant une forme de retour à une « économie administrée ».

A l'issue de ce débat, sur proposition de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a **adopté l'ensemble du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 ainsi modifié**.

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|------------------|---|--|--|
| | <p style="text-align: center;">PREMIÈRE PARTIE</p> <p style="text-align: center;">CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</p> <p style="text-align: center;"><i>IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS</i></p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – Il est institué au titre de l'imposition des revenus de l'année 2008 un crédit d'impôt pour les contribuables personnes physiques, fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts, dont le revenu imposable par part servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues aux 1 et 2 du I de l'article 197 du même code est inférieur à 12 475 €.</p> | <p style="text-align: center;">PREMIÈRE PARTIE</p> <p style="text-align: center;">CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</p> <p style="text-align: center;"><i>IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS</i></p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – Il est institué au titre de l'imposition des revenus de l'année 2008 un crédit d'impôt pour les contribuables personnes physiques, fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts, dont le revenu imposable par part servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu dans les conditions prévues aux 1 et 2 du I de l'article 197 du même code est inférieur à 12 475 €. <u>Le bénéficiaire du crédit d'impôt n'est pas ouvert aux contribuables imputant, sur leur revenu global au titre de l'année 2008 un déficit foncier d'un montant supérieur à la limite mentionnée au sixième alinéa du 3° du I de l'article 156 du même code, des charges mentionnées au 1° ter du II du même article ou un déficit provenant de la location directe ou indirecte de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués</u></p> | <p style="text-align: center;">PREMIÈRE PARTIE</p> <p style="text-align: center;">CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</p> <p style="text-align: center;"><i>IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS</i></p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

II. – Ce crédit d'impôt est égal :

1° Pour les contribuables dont le revenu net imposable par part n'excède pas 11 673 €, aux deux tiers de l'impôt calculé conformément aux 1 à 4 du I de l'article 197 du même code et, le cas échéant, à son article 197 C ;

2° Pour les contribuables dont le revenu net imposable par part est supérieur à la limite mentionnée au 1°, à un montant décroissant linéairement en fonction du revenu par part, égal au montant calculé conformément au 1° lorsque ce revenu est égal à cette limite et égal à zéro lorsque ce revenu atteint la limite mentionnée au I.

III. – Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu après imputation des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 *bis*, 200 *octies* et 200 *decies* A du même code, puis des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

IV. – En 2009, le second acompte prévu au 1 de l'article 1664 du même code ainsi que les prélèvements mensuels effectués à compter du mois de mai prévus à

meublés. Il n'est pas non plus ouvert aux contribuables dont le revenu fiscal de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417 du même code, divisé par le nombre de parts servant au calcul de l'impôt excède 12 475 € au titre de l'année 2008.

II. – Sans modification.

III. – Sans modification.

IV. – Sans modification.

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

l'article 1681 B du même code ne sont pas dus par les contribuables dont le revenu imposable servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu de 2007 dans les conditions prévues aux 1 et 2 du I de l'article 197 de ce code est inférieur à 11 344 € par part.

V. – Le montant des acomptes prévus au 1 de l'article 1664 du même code et des prélèvements mensuels prévus à son article 1681 B sont déterminés, pour l'année 2010, sur la base de l'imposition établie au titre de l'année 2009, augmentée du crédit d'impôt prévu au I du présent article. Pour la détermination de la somme figurant au 1 de l'article 1664 du même code, le montant inscrit au rôle est augmenté du crédit d'impôt prévu au I du présent article.

Article 2

Est autorisée, au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi, la perception des rémunérations de services instituées par le décret n° 2009-151 du 10 février 2009 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'État consistant en une valorisation de son patrimoine immatériel.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

V. – Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Propositions de la commission

—

Article 2

Sans modification.

Texte en vigueur

Code général des collectivités territoriales
Article L. 1615-6

.....

II.-Pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, autres que ceux mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent II, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à la pénultième année.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération instituées respectivement aux articles L. 5214-1 et L. 5216-1, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération sont celles afférentes à l'exercice en cours.

Pour les bénéficiaires du fonds qui s'engagent, avant le 15 avril 2009 et, après autorisation de leur assemblée délibérante, par convention avec le représentant de l'Etat dans le département, sur une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne de leurs dépenses réelles d'équipement de 2004, 2005, 2006 et 2007, les dépenses à prendre en considération sont, à compter de 2009, celles afférentes à l'exercice précédent. En 2009, pour ces bénéficiaires, les dépenses réelles d'investissement éligibles de 2007 s'ajoutent à celles afférentes à l'exercice

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Article 2 bis (nouveau)

À la première phrase du troisième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, la date : « 15 avril 2009 » est remplacée par la date : « 15 mai 2009 ».

Article 2 bis

Sans modification.

Texte en vigueur

—

2008 pour le calcul des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Si les dépenses réelles d'équipement constatées au titre de l'exercice 2009, établies par l'ordonnateur de la collectivité bénéficiaire avant le 15 février 2010 et visées par le comptable local, sont inférieures à la moyenne de celles inscrites dans les comptes administratifs 2004, 2005, 2006 et 2007, cette collectivité est à nouveau soumise, dès 2010, aux dispositions du premier alinéa du présent II ; elle ne perçoit alors aucune attribution au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée en 2010 au titre des dépenses réelles d'investissement de 2008 ayant déjà donné lieu à attribution.

.....

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la commission

—

Texte du projet de loi

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

Article 3

I.– Pour 2009, l'ajustement des ressources tel qu'il résulte des évaluations révisées figurant à l'état A annexé à la présente loi et le supplément des charges du budget de l'État sont fixés aux montants suivants :

| | <i>(En millions d'euros)</i> | | |
|---|------------------------------|--------------|-----------------|
| | RESSOURCES | CHARGES | SOLDES |
| Budget général | | | |
| Recettes fiscales brutes / dépenses brutes | -7 366 | 1 840 | |
| <i>À déduire : Remboursements et dégrèvements</i> | 0 | 0 | |
| Recettes fiscales nettes / dépenses nettes | -7 366 | 1 840 | |
| Recettes non fiscales | -1 089 | | |
| Recettes totales nettes / dépenses nettes | -8 455 | | |
| <i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes</i> | | | |
| Montants nets pour le budget général | - 8 455 | 1 840 | - 10 295 |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants | | | |
| Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours .. | - 8 455 | 1 840 | |
| Budgets annexes | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative | - 30 | - 30 | |
| Totaux pour les budgets annexes | - 30 | - 30 | |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants : | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative | | | |
| Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours | - 30 | - 30 | |
| Comptes spéciaux | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | | 6 750 | - 6 750 |
| Comptes de concours financiers | | | |
| Comptes de commerce (solde) | | | |
| Comptes d'opérations monétaires (solde) | | | - 6 750 |
| Solde pour les comptes spéciaux | | | - 6 750 |
| Solde général | | | - 17 045 |

II.– Pour 2009 :

1° Les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier sont évaluées comme suit :

| | <i>(En milliards d'euros)</i> | |
|---|-------------------------------|--------------|
| | Besoin de financement | |
| Amortissement de la dette à long terme | | 63,0 |
| Amortissement de la dette à moyen terme | | 47,4 |
| Amortissement de dettes reprises par l'État | | 1,6 |
| Déficit budgétaire | | 103,8 |
| Total | | 215,8 |
| Ressources de financement | | |
| Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique | | 155,0 |
| Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique | | 2,5 |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | | 37,1 |
| Variation des dépôts des correspondants | | - |
| Variation du compte du Trésor | | 19,0 |
| Autres ressources de trésorerie | | 2,2 |
| Total | | 215,8 |

2° Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an est fixé à 44,7 milliards d'euros.

III.– Pour 2009, le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État demeure inchangé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 3

Alinéa sans modification.

| | <i>(En millions d'euros)</i> | | |
|---|------------------------------|---------|---------|
| | RESSOURCES | CHARGES | SOLDES |
| Budget général | | | |
| Recettes fiscales brutes / dépenses brutes | -7 366 | 2 083 | |
| <i>À déduire : Remboursements et dégrèvements</i> | 0 | 0 | |
| Recettes fiscales nettes / dépenses nettes | -7 366 | 2 083 | |
| Recettes non fiscales | -1 089 | | |
| Recettes totales nettes / dépenses nettes | -8 455 | | |
| <i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes</i> | | | |
| Montants nets pour le budget général | -8 455 | 2 083 | -10 538 |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants | -8 455 | | |
| Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours .. | -8 455 | 2 083 | |
| Budgets annexes | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative | -30 | -30 | |
| Totaux pour les budgets annexes | -30 | -30 | |
| Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants : | | | |
| Contrôle et exploitation aériens | | | |
| Publications officielles et information administrative | | | |
| Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours | -30 | -30 | 0 |
| Comptes spéciaux | | | |
| Comptes d'affectation spéciale | | | |
| Comptes de concours financiers | 61 | 6 811 | -6 750 |
| Comptes de commerce (solde) | | | |
| Comptes d'opérations monétaires (solde) | | | |
| Solde pour les comptes spéciaux | | | -6 750 |
| Solde général | | | -17 288 |

Alinéa sans modification.
Alinéa sans modification.

| | <i>(En milliards d'euros)</i> | |
|---|-------------------------------|--|
| | Besoin de financement | |
| Amortissement de la dette à long terme | 63,0 | |
| Amortissement de la dette à moyen terme | 47,4 | |
| Amortissement de dettes reprises par l'État | 1,6 | |
| Déficit budgétaire | 104,1 | |
| Total | 216,1 | |
| Ressources de financement | | |
| Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêt annuel), nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique | 155,0 | |
| Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique | 2,5 | |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | 37,4 | |
| Variation des dépôts des correspondants | - | |
| Variation du compte du Trésor | 19,0 | |
| Autres ressources de trésorerie | 2,2 | |
| Total | 216,1 | |

2° Sans modification.

III. – Sans modification.

Propositions de la commission

—

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 3

Sans modification.

Texte en vigueur

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|------------------|---|--|--|
| | SECONDE PARTIE | SECONDE PARTIE | SECONDE PARTIE |
| | MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES | MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES | MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES |
| | TITRE I ^{er} | TITRE I ^{er} | TITRE I ^{er} |
| | AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009.— CRÉDITS | AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009.— CRÉDITS | AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2009.— CRÉDITS |
| | CRÉDITS DES MISSIONS | CRÉDITS DES MISSIONS | CRÉDITS DES MISSIONS |
| | Article 4 | Article 4 | Article 4 |
| | Il est ouvert aux ministres, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de 2 106 010 000 € et de 2 103 760 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi. | Il est ouvert aux ministres, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement supplémentaires s'élevant respectivement aux montants de <u>2 389 540 500 €</u> et de <u>2 347 140 500 €</u> , conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi. | Sans modification. |
| | Article 5 | Article 5 | Article 5 |
| | Il est annulé, au titre du budget général pour 2009, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 266 010 000 € et de 263 760 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B' annexé à la présente loi. | Il est annulé, au titre du budget général pour 2009, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de <u>266 540 500 €</u> et de <u>264 140 500 €</u> , conformément à la répartition par mission donnée à l'état B' annexé à la présente loi. | Sans modification. |

Propositions de la commission

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|------------------|---|---|---|
| | | <p style="text-align: center;">Article 5 bis (nouveau)</p> <p><u>Sont ouvertes au ministre de l'agriculture et de la pêche, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement, s'élevant au montant de 40 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B'' annexé à la présente loi.</u></p> <p style="text-align: center;">Article 5 ter (nouveau)</p> <p><u>Sont ouverts et annulés au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, pour 2009, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, s'élevant au montant de 3 000 000 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B'' annexé à la présente loi.</u></p> | <p style="text-align: center;">Article 5 bis</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">Article 5 ter</p> <p>Sans modification.</p> |
| | <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Il est annulé, au titre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » pour 2009, un crédit de 30 000 000 €, conformément à la répartition donnée à l'état C' annexé à la présente loi.</p> | <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Sans modification.</p> | <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Sans modification.</p> |
| | <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre des comptes de concours financiers, des autorisations d'engagement et crédits de paiement supplémentaires s'élevant à 6 750 000 000 €, conformément à la</p> | <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Il est ouvert à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, pour 2009, au titre des comptes de concours financiers, des autorisations d'engagement et crédits de paiement supplémentaires s'élevant à <u>6 810 500 000 €</u>, conformément à la</p> | <p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Sans modification.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|--|
| <p>Article L. 5212-24</p> <p>Lorsqu'il existe un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou que cette compétence est exercée par le département, la taxe prévue à l'article L. 2333-2 peut être établie par délibération du syndicat ou du département ou du département s'il exerce cette compétence, et perçue par lui en lieu et place des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles la taxe est perçue par le syndicat au 1^{er} janvier 2003. Pour les autres communes, cette taxe peut être perçue par le syndicat ou le département en lieu et place de la commune si elle est établie par délibérations concordantes du syndicat ou du département, s'il exerce cette compétence, et de la commune.</p> | <p>répartition par compte donnée à l'état D annexé à la présente loi.</p> <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS PERMANENTES</p> | <p>répartition par compte donnée à l'état D annexé à la présente loi.</p> <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS PERMANENTES</p> <p><i>Article 8 A (nouveau)</i></p> <p><u>Après le premier alinéa de l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</u></p> <p><u>« Lorsque cette taxe n'est pas perçue par le syndicat ou le département et afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre le syndicat d'électricité et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux concernés.</u></p> | <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS PERMANENTES</p> <p>Article 8 A</p> <p>Sans modification.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|---|
| <p>Lorsque le taux de la taxe est uniforme sur le territoire du syndicat ou du département, le gestionnaire du réseau de distribution ou le fournisseur la recouvrent sans frais.</p> | <p>Le syndicat ou le département peut reverser à une commune une fraction de la taxe perçue sur le territoire de celle-ci.</p> | <p><u>« Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »</u></p> | |
| <p>Les dispositions des articles L. 2333-3, L. 2333-4 et L. 2333-5 s'appliquent à la taxe perçue par le syndicat ou le département.</p> | <p>Lorsqu'il est situé hors du territoire métropolitain, le syndicat ou le département peut fixer sa taxe à un taux supérieur au taux défini à l'article L. 2333-4, dans la limite d'une fois et demie celui-ci, sous réserve qu'il affecte le supplément correspondant de produit à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques.</p> | <p><i>Article 8 B (nouveau)</i></p> <p><u>I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :</u></p> | <p>Article 8 B</p> <p>Sans modification.</p> |
| <p>Code général des impôts Article 39 G</p> | <p>Pour l'application du 2° du 1 de l'article 39, les amortissements des immeubles</p> | | |

Texte en vigueur

ayant ouvert droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 sexvicies ne sont admis en déduction du résultat imposable du bénéficiaire de cette réduction d'impôt qu'à hauteur de 85 % de leur montant qui a été régulièrement comptabilisé. Les 2 et 3 de l'article 39 C ne sont pas applicables à la part des amortissements qui n'a pas été admise en déduction du résultat imposable en application de l'alinéa précédent.

Article 199 *sexvicies*

I.-Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'acquisition, à compter du 1^{er} janvier 2009, d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou d'un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation ou qui fait l'objet de travaux de réhabilitation ou de rénovation si les travaux de réhabilitation ou de rénovation permettent, après leur réalisation, de satisfaire à l'ensemble des performances techniques mentionnées au II de l'article 2 quindecies B de l'annexe III du présent code, qu'ils destinent à une location meublée n'étant pas exercée à titre professionnel et dont le produit est imposé dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux lorsque ce logement est compris dans :

1° Un établissement mentionné aux 6° ou 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ou l'ensemble

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

1° Après les mots : « hauteur de », la fin du premier alinéa de l'article 39 G est ainsi rédigée : « ceux pratiqués sur la fraction du prix de revient des immeubles excédant le montant retenu pour le calcul de cette réduction d'impôt. » ;

2° L'article 199 *sexvicies* est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa du I, après l'année : « 2009 » sont insérés les mots : « et jusqu'au 31 décembre 2012 » ;

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|------------------------|---|-------------------------------|
| <p>des logements affectés à l'accueil familial salarié de personnes âgées ou handicapées, prévu par les articles L. 444-1 à L. 444-9 du même code géré par un groupement de coopération sociale ou médico-sociale ;</p> | | | |
| <p>2° Une résidence avec services pour étudiants ;</p> | | | |
| <p>3° Une résidence de tourisme classée ;</p> | | | |
| <p>4° Un établissement mentionné au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique.</p> | | | |
| <p>II.-La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient des logements. Son taux est égal à 5 %. Le montant annuel de la réduction d'impôt ne peut excéder 25 000 €.</p> | | <p><i>b) Le II est ainsi rédigé :</i></p> | |
| | | <p><u>« II. – La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient des logements retenu pour sa fraction inférieure à 300 000 €. Lorsqu'elle est acquise au titre d'un logement achevé depuis au moins quinze ans et qui fait l'objet de travaux de réhabilitation, elle est calculée sur le prix d'acquisition majoré du montant de ces travaux.</u></p> | |
| | | <p><u>« Le taux de la réduction d'impôt est de 25 % pour les logements acquis en 2009 et en 2010, et de 20 % pour les logements acquis à compter de l'année 2011.</u></p> | |
| <p>Elle est imputée dans les conditions prévues au 5 du I de l'article 197.</p> | | | |
| <p>Pour les logements acquis neufs, en l'état futur d'achèvement ou achevés depuis au moins quinze ans et ayant fait l'objet d'une</p> | | <p><u>« Lorsque le logement est détenu en indivision, chaque indivisaire bénéficie de la réduction d'impôt dans la limite de la quote-</u></p> | |

Texte en vigueur

réhabilitation, elle est accordée au titre de l'année d'achèvement du logement ou de celle de son acquisition si elle est postérieure.

Pour les logements achevés depuis au moins quinze ans et qui ont fait l'objet de travaux de réhabilitation, elle est calculée sur le prix de revient des logements majoré des travaux de réhabilitation et elle est accordée au titre de l'année d'achèvement de ces travaux.

Lorsque le logement est détenu en indivision, chaque indivisaire bénéficie de la réduction d'impôt à hauteur de la quote-part du prix de revient du logement majoré le cas échéant des travaux de réhabilitation, correspondant à ses droits indivis sur le logement concerné.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

part du prix de revient, majoré le cas échéant des dépenses de travaux de réhabilitation, correspondant à ses droits dans l'indivision.

« La réduction d'impôt est répartie sur neuf années.

« Pour les logements acquis neufs, en l'état futur d'achèvement ou achevés depuis au moins quinze ans et ayant fait l'objet d'une réhabilitation, elle est accordée au titre de l'année d'achèvement du logement ou de celle de son acquisition si elle est postérieure, et imputée sur l'impôt dû au titre de cette même année puis sur l'impôt dû au titre de chacune des huit années suivantes à raison d'un neuvième de son montant total au titre de chacune de ces années.

« Pour les logements achevés depuis au moins quinze ans et qui font l'objet de travaux de réhabilitation, elle est accordée au titre de l'année d'achèvement de ces travaux, et imputée sur l'impôt dû au titre de cette même année puis sur l'impôt dû au titre de chacune des huit années suivantes à raison d'un neuvième de son montant total au titre de chacune de ces années.

« Lorsque la fraction de la réduction d'impôt imputable au titre d'une année

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

III.-Le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant au moins neuf ans à l'exploitant de l'établissement ou de la résidence. Cette location doit prendre effet dans le mois qui suit la date :

-d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition si elle est postérieure, pour les logements acquis neuf ou en l'état futur d'achèvement ;

-d'acquisition pour les logements neufs achevés depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ;

-d'achèvement des travaux pour les logements achevés depuis au moins quinze ans et qui font l'objet de travaux de réhabilitation.

En cas de non-respect de l'engagement de location ou de cession du logement, la réduction pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de la cession. Toutefois, en cas d'invalidité correspondant au classement dans la deuxième ou la troisième des catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale, de licenciement ou de décès du contribuable ou de l'un des époux

d'imposition excède l'impôt dû par le contribuable au titre de cette même année, le solde peut être imputé sur l'impôt dû au titre des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement. »

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|------------------------|--|--|
| <p>soumis à imposition commune, la réduction d'impôt n'est pas reprise.</p> | | | |
| <p>La réduction n'est pas applicable au titre des logements dont le droit de propriété est démembré. Toutefois, lorsque le transfert de la propriété du bien ou le démembrement de ce droit résulte du décès de l'un des époux soumis à imposition commune, le conjoint survivant attributaire du bien ou titulaire de son usufruit peut demander la reprise à son profit, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités, du bénéfice de la réduction prévue au présent article pour la période restant à courir à la date du décès.</p> | | | |
| <p>IV.-Un contribuable ne peut, pour un même logement, bénéficier à la fois des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 undecies A et 199 undecies B et des dispositions du présent article.</p> | | | |
| <p>Article 199 <i>septvicies</i></p> | | | |
| <p>I. — Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B qui acquièrent, entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2012, un logement neuf ou en l'état futur</p> | | <p><u>II. — Le I s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009.</u></p> <p><i>Article 8 C (nouveau)</i></p> <p>I. — Le X de l'article 199 <i>septvicies</i> du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 8 C</p> <p><i>Supprimé.</i></p> |

Texte en vigueur

d'achèvement bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu à condition qu'ils s'engagent à le louer nu à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de neuf ans.

.....

X. — A compter de la publication d'un arrêté des ministres chargés du budget et du logement classant les communes par zones géographiques en fonction de l'offre et de la demande de logements, la réduction d'impôt prévue au présent article n'est plus accordée au titre des logements situés dans des communes classées dans des zones géographiques ne se caractérisant pas par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements et acquis à compter du lendemain de la date de publication de cet arrêté.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

~~« Toutefois, cette réduction d'impôt est également acquise au titre des logements situés dans les communes mentionnées au premier alinéa lorsqu'ils ont fait l'objet d'un agrément délivré par le préfet du département, après avis du maire de la commune d'implantation ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale territorialement compétent en matière d'urbanisme. La décision du préfet de délivrer ou non l'agrément doit tenir compte des besoins en logements adaptés de la population. »~~

~~H. — Le I s'applique à compter de l'imposition des revenus de 2009.~~

Texte en vigueur

Article 885-O V *bis*

I.-1. Le redevable peut imputer sur l'impôt de solidarité sur la fortune 75 % des versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières, ainsi qu'au titre de souscriptions dans les mêmes conditions de titres participatifs dans des sociétés coopératives ouvrières de production définies par la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 ou dans d'autres sociétés coopératives régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Cet avantage fiscal ne peut être supérieur à 50 000 euros.

La société bénéficiaire des versements mentionnée au premier alinéa doit satisfaire aux conditions suivantes :

a) Etre une petite et moyenne entreprise au sens de l'annexe I au 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) ;

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

~~III.— La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.~~

Texte en vigueur

b) Exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier définie à l'article 885 O quater, notamment celles des organismes de placement en valeurs mobilières, et des activités de gestion ou de location d'immeubles. Cette condition n'est pas exigée pour les entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-2 du code du travail qui exercent une activité de gestion immobilière à vocation sociale ;

c) Avoir son siège de direction effective 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 ;

d) Ses titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger ;

e) Etre soumise à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun ou y être soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;

f) Etre en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion au sens des lignes directrices concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (2006 / C 194 / 02) ;

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Texte en vigueur

g) Ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ou relever des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie ;

h) Le montant des versements mentionnés au premier alinéa ne doit pas excéder le plafond fixé par décret. Ce plafond ne peut excéder 1, 5 million d'euros par période de douze mois.

2.L'avantage fiscal prévu au 1 s'applique également aux souscriptions effectuées par des personnes physiques en indivision. Chaque membre de l'indivision peut bénéficier de l'avantage fiscal à concurrence de la fraction de la part de sa souscription représentative de titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de sociétés vérifiant les conditions prévues au 1.

3.L'avantage fiscal prévu au 1 s'applique également aux souscriptions en numéraire au capital d'une société satisfaisant aux conditions suivantes :

a) La société vérifie l'ensemble des conditions prévues au 1, à l'exception de celles prévues aux b, f et h ;

b) La société a pour objet exclusif de détenir des participations dans des sociétés

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Article 8 D (nouveau)

~~I. Le 3 du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts est ainsi modifié :~~

Article 8 D

Supprimé.

Texte en vigueur

exerçant une des activités mentionnées au b du 1 ;

c) La société ne compte pas plus de cinquante associés ou actionnaires ;

d) La société a exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;

e) La société n'accorde aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de cinq ans.

Le montant des versements effectués au titre de la souscription par le redevable est pris en compte pour l'assiette de l'avantage fiscal dans la limite de la fraction déterminée en retenant :

-au numérateur, le montant des versements effectués, par la société mentionnée au premier alinéa au titre de la souscription au capital dans des sociétés vérifiant l'ensemble des conditions prévues au 1, entre la date limite de dépôt de la déclaration devant être souscrite par le redevable l'année précédant celle de l'imposition et la date limite de dépôt de la déclaration devant être souscrite par le redevable l'année d'imposition. Ces versements sont ceux effectués avec les capitaux reçus au cours de cette période ou de la période d'imposition antérieure lors de la constitution du capital initial ou au titre de l'augmentation de capital auquel le redevable

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Texte en vigueur

a souscrit ;

-au dénominateur, le montant des capitaux reçus par la société mentionnée au premier alinéa au titre de la constitution du capital initial ou de l'augmentation de capital auquel le redevable a souscrit au cours de l'une des périodes mentionnée au numérateur.

.....

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

1° Après le e, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

~~« La condition prévue au e ne s'applique pas aux sociétés dont l'actif est composé de titres reçus en contrepartie de la souscription au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés satisfaisant aux conditions prévues au 1, exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de dix ans, comprenant moins de cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 10 millions d'euros. » ;~~

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

~~« En cas de souscription au capital de sociétés visées au septième alinéa, les versements retenus au numérateur sont ceux effectués par lesdites sociétés au titre de la souscription au capital des sociétés bénéficiaires desdits versements satisfaisant aux conditions prévues au même alinéa. »~~

~~H. Le I s'applique aux versements effectués à compter de la date limite de dépôt~~

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Article 8

La garantie de l'État peut être accordée aux prêts destinés aux opérateurs de la filière bois dans la limite d'un montant total de 600 millions d'euros ~~et~~ dans les conditions suivantes :

1° La garantie peut porter sur le principal de ces prêts bancaires, dans la limite de 80 % ;

2° La durée de ces prêts est inférieure ou égale à cinq ans ;

3° Ces prêts sont affectés au financement d'opérations permettant l'achat, la mobilisation et le stockage des bois chablis issus des massifs forestiers touchés par la tempête du 24 janvier 2009.

Article 8

Sans modification.

Article 9 (nouveau)

I. – Après l'article L. 423-13 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un article L. 423-14 ainsi rédigé :

« Art. L. 423-14. – À compter du 1^{er} janvier 2010, les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux

Article 8

La garantie de l'État peut être accordée aux prêts destinés aux opérateurs de la filière bois dans la limite d'un montant total de 600 millions d'euros de prêts dans les conditions suivantes :

1° Sans modification.

2° Ces prêts sont d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et doivent être contractés avant le 31 décembre 2011 ;

3° Ces prêts sont affectés au financement d'opérations permettant l'achat, la mobilisation et le stockage des bois chablis issus des massifs forestiers des régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées touchés par la tempête des 24 et 25 janvier 2009.

Article 9

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

derniers exercices comptables, leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à 30 % de leur potentiel financier annuel moyen.

« L'investissement annuel est égal à la différence entre les immobilisations brutes figurant au bilan de clôture de deux exercices successifs.

« Le potentiel financier correspond à l'écart entre les ressources de long terme et les emplois à long terme. Les ressources de long terme prises en compte sont les dotations et réserves, les reports à nouveau, les résultats non affectés, les subventions d'investissement, les provisions autres que les provisions pour gros entretien, les emprunts hors intérêts et amortissements courus non échus et hors intérêts compensateurs et les dettes assimilées à l'exception des dépôts de garantie des locataires. Les emplois à long terme pris en compte correspondent aux valeurs nettes des immobilisations incorporelles et corporelles de toute nature, des immobilisations en cours, aux participations et immobilisations financières, aux charges à répartir et primes de remboursement des obligations.

« Le taux du prélèvement sur le potentiel financier est fixé à 30 % moins le rapport, exprimé par un pourcentage, entre les investissements annuels moyens et le potentiel financier moyen sur les deux derniers exercices comptables.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

« Les organismes soumis au prélèvement versent avant le 30 novembre de chaque année le montant des sommes dont ils sont redevables à la Caisse de garantie du logement locatif social. Les articles L. 452-5 et L. 452-6 sont applicables à ce prélèvement.

« Le prélèvement n'est pas effectué si son produit est inférieur à 10 000 € ou si, à la date où il devient exigible, l'organisme bénéficie des mesures de prévention ou de redressement de la Caisse de garantie du logement locatif social mentionnées à l'article L. 452-1.

« Sur sa demande, la Caisse de garantie du logement locatif social obtient des organismes les informations nécessaires à l'application du présent article. Les organismes qui ne communiquent pas ces informations sont redevables d'une pénalité dont le montant est fixé à 300 € par logement locatif dont ils sont propriétaires. Cette pénalité est recouvrée au bénéfice de la Caisse de garantie du logement locatif social dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 452-5.

« Un décret en Conseil d'État fixe, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article et définit le détail du mode de calcul du potentiel financier annuel moyen ainsi que la liste des investissements annuels mentionnés au premier alinéa. »

II. – Après l'article L. 452-1 du même code, il est inséré un article L. 452-1-1 ainsi

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Code de la construction et de l'habitation
Article L. 452-3

Les ressources de la Caisse de garantie
du logement locatif social sont constituées
par :

f) Du produit des emprunts qu'elle
contracte avec l'autorisation du ministre
chargé des finances.

rédigé :

« Art. L. 452-1-1. – La Caisse de
garantie du logement locatif social gère un
fonds dont les ressources proviennent des
prélèvements effectués en application de
l'article L. 423-14. Dans des conditions fixées
par décret en Conseil d'État, ce fonds attribue
des concours financiers aux organismes
d'habitations à loyer modéré et aux sociétés
d'économie mixte pour la réalisation de leurs
opérations de construction et d'amélioration
de leur parc de logements locatifs sociaux. »

III. – L'article L. 452-3 du même code
est ainsi modifié :

1° Au f, le mot : « Du » est remplacé
par le mot : « Le » ;

2° Il est ajouté un g ainsi rédigé :

« g) Le produit des pénalités et
prélèvements recouvrés en application des
articles L. 423-14 et L. 445-1. »

IV. – En 2010, le prélèvement prévu à
l'article L. 423-14 du code de la construction
et de l'habitation est calculé soit dans les
conditions fixées au quatrième alinéa du
même article, soit en prenant en compte les
investissements et le potentiel financier du

Texte en vigueur

Code de la sécurité sociale
Article L. 133-6-8

Par dérogation aux cinquième et dernier alinéas de l'article L. 131-6, les travailleurs indépendants bénéficiant des régimes définis aux articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts peuvent opter, sur simple demande, pour que l'ensemble des cotisations et contributions de sécurité sociale dont ils sont redevables soient calculées mensuellement ou trimestriellement en appliquant au montant de leur chiffre d'affaires ou de leurs revenus non commerciaux effectivement réalisés le mois ou le trimestre précédent un taux fixé par décret pour chaque catégorie d'activité mentionnée auxdits articles du code général des impôts. Ce taux ne peut être, compte tenu des taux d'abattement mentionnés aux articles 50-0 ou 102 *ter* du même code, inférieur à la somme des taux des contributions mentionnés à l'article L. 136-3 du présent code et à l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

seul exercice 2009. Le montant du prélèvement dû est égal au plus faible des deux montants ainsi calculés.

Article 10 (nouveau)

I. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 133-6-8, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Des taux différents peuvent être fixés par décret pour les périodes au cours desquelles le travailleur indépendant est éligible à une exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale. » ;

Article 10

Sans modification.

Texte en vigueur

Article L. 161-1-3

Lorsque le créateur ou le repreneur d'entreprise bénéficie de l'allocation parentale d'éducation dans les conditions prévues à l'article L. 532-4-1, il bénéficie de l'exonération de cotisations prévue à l'article L. 161-1-2.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

2° L'article L. 161-1-3 est ainsi rédigé :

« Art. L. 161-1-3. – Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 133-6-8, lorsque les créateurs ou repreneurs d'entreprise bénéficient de l'exonération prévue à l'article L. 161-1-1 et relèvent des régimes définis aux articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts :

« 1° Les dispositions de l'article L. 133-6-8 du présent code leur sont appliquées sans demande préalable ;

« 2° En cas de dépassement des seuils prévus aux articles 50-0 et 102 *ter* du code général des impôts, les travailleurs indépendants cessent de bénéficier de l'exonération de cotisations de sécurité sociale prévue à l'article L. 161-1-1 du présent code, et les cotisations dues au titre de la part du chiffre d'affaires excédant lesdits seuils font l'objet d'une régularisation émise par l'organisme chargé du calcul et de l'encaissement des cotisations sociales ;

« 3° Un décret prévoit les modalités de mise en œuvre du présent article. »

II. – Le présent article est applicable aux entreprises créées à compter du 1^{er} mai 2009.

Texte en vigueur

Loi de finances rectificative pour le
financement de l'économie
(n° 2008-1061 du 16 octobre 2008)
Article 6

I. — Le ministre chargé de l'économie
peut accorder la garantie de l'Etat dans les
conditions mentionnées au présent article.

II.-A. — La garantie de l'Etat peut être
accordée à titre onéreux aux titres de créance
émis par une société de refinancement dont le
siège est situé en France et qui a pour objet,
par dérogation à l'article L. 511-5 du code
monétaire et financier, de consentir des prêts
aux établissements de crédit agréés et
contrôlés dans les conditions définies par ce
code.

Les établissements concernés passent
une convention avec l'Etat qui fixe les
contreparties de la garantie, notamment en ce
qui concerne le financement des particuliers,
des entreprises et des collectivités
territoriales. Cette convention précise
également les engagements des établissements
et de leurs dirigeants sur des règles éthiques
conformes à l'intérêt général.
Seuls les établissements de crédit satisfaisant
aux exigences de fonds propres prévues en
application du code monétaire et financier
pourront bénéficier des prêts accordés par la
société.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 11 (nouveau)

I. – Le deuxième alinéa du A du II de
l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du
16 octobre 2008 de finances rectificative pour
le financement de l'économie est complété par
deux phrases ainsi rédigées :

« Elle porte en outre sur les conditions
dans lesquelles les établissements exercent
des activités dans des États ou territoires qui

Propositions de la commission

Article 11

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

La société mentionnée au premier alinéa peut acquérir des billets à ordre, régis par les articles L. 313-43 à L. 313-49, émis par des établissements de crédit, souscrire ou acquérir des parts ou titres de créances émis par des organismes visés aux articles L. 214-42-1 à L. 214-49-14 ou des fiducies. Pour les besoins de son activité, la société de refinancement bénéficie des dispositions des articles L. 431-7 à L. 431-7-5 au même titre que les établissements de crédit. Ces parts, titres de créances ou billets à ordre confèrent à la société de refinancement :

— un droit de créance sur l'établissement de crédit bénéficiaire d'un montant égal au principal et aux intérêts et accessoires du prêt consenti par la société de refinancement à l'établissement de crédit ;

ne prêtent pas assistance aux autorités administratives françaises en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et entretiennent des relations commerciales avec des personnes ou entités qui y sont établies. Par ailleurs, elle présente les modalités qui seront proposées par le conseil d'administration ou le directoire pour l'attribution d'actions dans les conditions prévues aux articles L. 225-177 à L. 225-186 et L. 225-197 à L. 225-197-3 du code de commerce. »

II. – Les conventions visées au deuxième alinéa du A du II de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 précitée déjà conclues à la date de publication de la présente loi sont révisées en conséquence.

Texte en vigueur

— en cas de défaillance de l'établissement de crédit bénéficiaire, un droit direct sur le remboursement des créances sous-jacentes répondant aux caractéristiques définies aux 1° à 6° ci-dessous et le paiement des intérêts et accessoires se rapportant à ces créances ainsi que le produit de l'exécution des garanties attachées à ces créances, dans les conditions contractuelles qui les régissent ; la société de refinancement doit bénéficier de ce droit direct, même en cas de défaillance de l'établissement de crédit bénéficiaire du refinancement ou d'une entité interposée, sans subir le concours d'un autre créancier de rang supérieur à l'exception éventuelle de ceux qui tirent leurs droits de la gestion des créances et des garanties ou de la gestion ou du fonctionnement d'une entité interposée.

Peuvent être mobilisés en application du présent article :

1° Les prêts assortis d'une hypothèque de premier rang ou d'une sûreté immobilière conférant une garantie au moins équivalente ;

2° Les prêts exclusivement affectés au financement d'un bien immobilier situé en France, sous la forme d'une opération de crédit-bail ou assortis d'un cautionnement d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'assurance ;

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Article 12 (nouveau)

Après le huitième alinéa du A du II de l'article 6 de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 précitée, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :

« La constitution d'une garantie financière dans les conditions visées aux

Article 12

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

articles L. 211-36 à L. 211-40 du code monétaire et financier portant sur des créances et bénéficiant à la société de refinancement est opposable aux tiers et aux débiteurs, quelle que soit la date de naissance, d'échéance ou d'exigibilité des créances et ce quelle que soit la loi applicable aux créances et la loi du pays de résidence des tiers ou des débiteurs et nonobstant toute clause contraire des contrats régissant ces créances.

« La société de refinancement et l'établissement de crédit ayant constitué la garantie financière peuvent convenir que les sommes encaissées au titre des prêts, crédits ou créances faisant l'objet de la garantie financière ou tout ou partie du montant équivalent à ces encaissements seront portées au crédit d'un compte spécialement affecté au profit de la société de refinancement. Le caractère spécialement affecté du compte prend effet à la date de signature d'une convention d'affectation entre la société de refinancement, l'établissement ayant constitué la garantie financière, le cas échéant, l'établissement chargé du recouvrement de créances sur lesquelles porte la garantie financière et l'établissement teneur de compte si ceux-ci sont distincts de l'établissement ayant constitué la garantie financière, sans qu'il soit besoin d'autres formalités. Les sommes portées au crédit de ce compte bénéficient exclusivement à la société de refinancement, qui dispose de ces sommes dans les conditions définies par la convention d'affectation. L'affectation spéciale rend le compte et les sommes qui y sont portées indisponibles aux tiers saisissants. Par

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

dérogation à cette dernière disposition, les sommes encaissées au titre de prêts ayant bénéficié d'une couverture d'assurance crédit ou d'une garantie de prêt contre-garantie par l'État et portées au crédit de ce compte, peuvent être appréhendées par l'assureur-crédit agissant sur le fondement de sa subrogation légale.

« Nonobstant toutes dispositions législatives contraires et nonobstant l'ouverture éventuelle d'une des procédures visées au livre VI du code de commerce ou d'une procédure judiciaire ou amiable équivalente sur le fondement d'un droit étranger à l'encontre de l'établissement de crédit ayant constitué la garantie financière, de l'établissement chargé du recouvrement de créances sur lesquelles porte la garantie financière ou de l'établissement dans les livres duquel est ouvert le compte spécialement affecté au profit de la société de refinancement :

« – la garantie financière conserve tous ses effets après l'ouverture de la procédure et, lorsque la créance sur laquelle porte la garantie financière résulte d'un contrat à exécution successive, la poursuite du contrat ne peut être remise en cause :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

3° Les prêts mentionnés aux I et II de l'article L. 515-15 du code monétaire et financier ;

4° Les prêts aux entreprises bénéficiant au moins du quatrième meilleur échelon de qualité de crédit établi par un organisme externe d'évaluation de crédit reconnu par la Commission bancaire conformément à l'article L. 511-44 du même code ;

5° Les prêts à la consommation consentis aux particuliers résidant en France ou, selon des modalités à définir par la société mentionnée au premier alinéa, ceux consentis à des particuliers résidant dans d'autres Etats membres de l'Union européenne ;

6° Les crédits à l'exportation assurés ou garantis par une agence de crédit export d'un Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, des Etats-Unis

« – les créanciers de l'établissement ne peuvent poursuivre le paiement de leurs créances sur le compte spécialement affecté au profit de la société de refinancement ou sur les sommes qui y sont portées et la poursuite de la convention d'affectation ne peut être remise en cause.

« Les enregistrements comptables correspondant aux comptes spécialement affectés à la société de refinancement créés en vertu de ces dispositions doivent être contrôlés et certifiés par un ou plusieurs commissaires aux comptes. »

Texte en vigueur

d'Amérique, de la Confédération suisse, du Japon, du Canada, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande.

Selon des modalités prévues par arrêté du ministre chargé de l'économie, le montant total des éléments d'actif mobilisés par les établissements de crédit doit être supérieur au montant des éléments de passif bénéficiant de la garantie de l'Etat.

La Commission bancaire contrôle pour le compte de l'Etat dans les conditions prévues aux articles L. 613-6 à L. 613-11 du code monétaire et financier les conditions d'exploitation de la société mentionnée au premier alinéa et la qualité de sa situation financière.

Les statuts de la société mentionnée au premier alinéa sont agréés par arrêté du ministre chargé de l'économie. Un commissaire du Gouvernement assiste aux séances de l'organe d'administration de cette société avec un droit de veto sur toute décision de nature à affecter les intérêts de l'Etat au titre de cette garantie. Les dirigeants de la société ne peuvent exercer leurs fonctions qu'après agrément du ministre chargé de l'économie.

Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 228-39 du code de commerce, la société mentionnée au premier alinéa peut émettre des obligations dès la publication de la présente loi.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

.....

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Article 13 (nouveau)

I. – Le Gouvernement présente chaque année, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les conventions fiscales et leurs avenants, ainsi que les conventions d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et leurs avenants, conclus au cours des douze mois précédents par des États ou des territoires avec la France. Ce rapport précise, en particulier, les modalités de la coopération avec les administrations fiscales étrangères concernées.

II. – À titre exceptionnel, le rapport publié en annexe du projet de loi de finances pour 2010 présente l'ensemble des conventions fiscales applicables à la date de dépôt.

Propositions de la commission

—

Article 13

Sans modification.