

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 35* **Crédits du budget général** 9
- *ARTICLE 36* **Crédits des budgets annexes**..... 10
- *ARTICLE 37* **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**..... 11

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 38* **Autorisations de découvert**..... 12

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 39* **Plafond des autorisations d'emplois** 13
- *ARTICLE 40* **Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat**..... 14
- *ARTICLE 41* **Plafond des emplois des établissements à autonomie financière** 16

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2009 SUR 2010

- *ARTICLE 42* **Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement**..... 19

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43* **Demandes de rapports et fixation de rendez-vous législatifs pour tirer les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et des réformes en cours des compétences des collectivités territoriales** 21
- *ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43* **Affectation de ressources aux catégories de collectivités territoriales, répartition du produit fiscal entre collectivités et mesures de coordination** 24
- *ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43* **Modalités de compensation et de péréquation des ressources des collectivités territoriales suite à la suppression de la taxe professionnelle** 60

• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43 Réforme de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie	68
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43 Actualisation des valeurs locatives	82
• ARTICLE 43 Prorogation du crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale des personnes âgées ou handicapées	84
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 43 Abaissement du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu	86
• ARTICLE 44 « Verdissement » graduel de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif dite « Scellier »	92
• ARTICLE 44 bis (nouveau) Assouplissement du zonage de la réduction d'impôt « Scellier »	100
• ARTICLE 45 « Verdissement » graduel dans le logement neuf du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt d'acquisition de l'habitation principale	103
• ARTICLE 45 bis (nouveau) Assujettissement à l'impôt sur le revenu d'une partie des indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail	108
• ARTICLE 45 ter (nouveau) Régime d'imposition au titre des revenus fonciers du produit de la location d'une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale	121
• ARTICLE 45 quater (nouveau) Modification du régime de reprise de la réduction d'impôt pour investissement dans une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale	123
• ARTICLE 45 quinquies (nouveau) Prorogation de la réduction d'impôt « Madelin »	125
• ARTICLE 45 sexies (nouveau) Aménagement du crédit d'impôt au titre des emplois à domicile en matière de soutien scolaire	129
• ARTICLE 46 Prorogation pour trois ans du « prêt à 0 % » (PTZ) avec maintien du doublement jusqu'au 30 juin 2010	134
• ARTICLE 46 bis (nouveau) Elargissement du champ de la déduction pour aléas aux aléas d'origine économique	139
• ARTICLE 46 ter (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles	142
• ARTICLE 47 Accélération de la montée en puissance du malus automobile à compter de 2011	144
• ARTICLE 48 Création au profit des conseils régionaux d'une faculté d'augmenter la taxe intérieure de consommation sur le gazole et les supercarburants pour financer des projets d'infrastructures de transport	152
• ARTICLE 48 bis (nouveau) Introduction d'un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'EPCI	157
• ARTICLE 48 ter (nouveau) Modulation des exonérations de TFPB dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques	159
• ARTICLE 48 quater (nouveau) Modernisation du régime de la taxe de balayage	161
• ARTICLE 48 quinquies (nouveau) Introduction d'un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'EPCI	163
• ARTICLE 48 sexies (nouveau) Réévaluation des charges transférées	165
• ARTICLE 49 Imposition à l'impôt sur le revenu, pour la totalité de leur montant, des indemnités de départ volontaire à la retraite	167
• ARTICLE 49 bis (nouveau) Ajustement des modalités de calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal	170

• ARTICLE 50 Transposition de trois directives relatives à la territorialité des prestations de services soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et au remboursement aux assujettis communautaires par un autre Etat membre (Paquet TVA).....	177
• ARTICLE 50 bis (nouveau) Modalités d'assujettissement des câblo-opérateurs à la taxe sur les services de télévision.....	192
• ARTICLE 50 ter (nouveau) Exonération de taxe hydraulique en faveur des centrales d'énergie frigorifique.....	197
• Article 50 quater (nouveau) Information sur l'endettement et les engagements hors bilan dans l'annexe aux projets de loi de finances initiale relative aux opérateurs de l'Etat.....	199
• ARTICLE 50 quinquies (nouveau) Rapport au Parlement sur la transposition de la directive « Energies renouvelables ».....	203

II. AUTRES MESURES

Action extérieure de l'Etat	205
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 51 Plafonnement de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger.....	205
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	205
• ARTICLE 51 Revalorisation de la retraite du combattant.....	205
Culture	205
• ARTICLE 52 Ouverture d'une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'Etat aux collectivités territoriales volontaires.....	205
• ARTICLE 52 bis (nouveau) Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la procédure de dévolution du patrimoine historique aux collectivités territoriales volontaires.....	206
Economie	206
• ARTICLE 53 Prorogation de la garantie accordée à Dexia.....	206
• ARTICLE 54 Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de l'économie française (SFEF).....	206
• ARTICLE 54 bis (nouveau) Prorogation d'un an des dispositifs de complément d'assurance crédit public (CAP et CAP +).....	206
Enseignement scolaire	207
• ARTICLE 54 ter (nouveau) Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés.....	207
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	207
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 54 ter (nouveau) Rapport sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques.....	207
Outre-mer	207
• ARTICLE 54 quater (nouveau) Rapport sur la situation financière des communes d'outre-mer.....	207

Recherche et enseignement supérieur	208
• <i>ARTICLE 54 quinquies (nouveau)</i> Autorisation pour les établissements publics à caractère scientifique et technologiques de recruter certains agents en contrat à durée indéterminée	208
• <i>ARTICLE 54 sexies (nouveau)</i> Reclassement des maîtres de conférence	208
Relations avec les collectivités territoriales	208
• <i>ARTICLE 55 (art. L.2334-7 et L.2334-13 du code général des collectivités territoriales)</i> Ecrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes	208
• <i>ARTICLE 56 (art. L.2334-1, L.2334-18-1, L.2334-18-2 et L.2334-18-4 du code général des collectivités territoriales)</i> Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) en 2010	208
• <i>ARTICLE 56 bis (nouveau) (art. L.2334-17 du code général des collectivités territoriales)</i> Prise en compte des logements sociaux appartenant à une SEM nationale pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)	208
• <i>ARTICLE 57</i> Montant de la dotation de développement urbain (DDU) en 2010	209
• <i>ARTICLE 58</i> Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	209
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58 (art. L.4332-8 du code général des collectivités territoriales)</i> Modification du critère d'éligibilité à la dotation de péréquation régionale	209
• <i>ARTICLE 58 bis (nouveau) (art. L.2334-7 du code général des collectivités territoriales)</i> Extension aux surfaces maritimes classées en cœur de parc national du bénéfice de la dotation « cœur de parc naturel national »	209
Santé	209
• <i>ARTICLE 59</i> Prorogation d'un an de la taxe assurant le financement du centre national de gestion des essais de produits de santé (CeNGEPS)	209
• <i>ARTICLE 59 bis (nouveau)</i> Doublement du montant de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) pour les jeunes âgés de seize à vingt-quatre ans	209
• <i>ARTICLE 59 ter (nouveau)</i> Affectation à l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) de la contribution exceptionnelle des complémentaires santé aux dépenses liées à la grippe A/H1N1	210
Solidarité, insertion et égalité des chances	210
• <i>ARTICLE 59 quater (nouveau)</i> Extension du revenu de solidarité active aux jeunes actifs de moins de 25 ans	210
• <i>ARTICLE 59 quinquies (nouveau)</i> Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes	210
• <i>ARTICLE 59 sexies (nouveau)</i> Expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées	210
• <i>ARTICLE 59 septies (nouveau)</i> Remise d'un rapport sur les limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées	210
Sport, jeunesse et vie associative	211
• <i>ARTICLE 60</i> Relèvement de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit de la lutte contre le dopage	211

• <i>ARTICLE 60 bis (nouveau)</i> Document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse.....	211
• <i>ARTICLE 60 ter (nouveau)</i> Habilitation du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ) à distribuer certains revenus ou allocations à titre expérimental.....	211
Travail et emploi	211
• <i>ARTICLE 61</i> Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques	211
• <i>ARTICLE 62 (nouveau)</i> Extension des publics bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE).....	211
• <i>ARTICLE 63 (nouveau)</i> Extension aux régies de quartiers du régime d'agrément des associations de services à la personne	212
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)</i> Suppression de l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants	212
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)</i> Application aux entreprises de 50 salariés et plus d'une obligation d'accueillir un taux d'apprentis au moins égal à 4 % des effectifs	212
Ville et logement	212
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)</i> Provision constituée par l'Etat pour risque contentieux lié au droit au logement opposable	212
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)</i> Concours « 1 % relance »	212
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	213
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)</i> Engagements immobiliers de l'Etat.....	213
TRAVAUX DE LA COMMISSION	215
I. COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE DISPOSITIF DE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	215
II. EXAMEN EN COMMISSION	230

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 35

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par mission détaillée à l'état B annexé à la présente loi.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 381.497.569.780 euros en autorisations d'engagements et 380.029.019.022 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été **modifiées par l'Assemblée nationale**, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 381.203.968.005 euros en autorisations d'engagement et 379.741.845.043 euros en crédits de paiement.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes émis par le Sénat.

ARTICLE 36

Crédits des budgets annexes

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par budget annexe détaillée à l'état C annexé à la présente loi.

Il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 2.151.756.011 euros en autorisations d'engagements et 2.130.326.793 euros en crédits de paiement.

Ces montants n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 37

Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances, selon la répartition par compte détaillée à l'état D.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 130.370.212.149 euros en autorisations d'engagements et 130.108.212.149 euros en crédits de paiement.

Ces montants n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 38

Autorisations de découvert

Commentaire : le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce.

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2010, au titre des comptes de commerce, à la somme de 17.975.609.800 euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour 2010, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 400.000.000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé à la présente loi.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TITRE II
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2010
PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 39

Plafond des autorisations d'emplois

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois pour 2010.

Le plafond d'emplois pour 2010 n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale. Il se présente de la façon suivante :

I. - Budget général	2.007.745
Affaires étrangères et européennes	15.564
Alimentation, agriculture et pêche	33.795
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat	145.286
Culture et communication	11.518
Défense	309.562
Ecologie, énergie, développement durable et mer	66.224
Economie, industrie et emploi	15.097
Education nationale	963.666
Enseignement supérieur et recherche	53.513
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	615
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	283.343
Justice et libertés	73.594
Santé et sports	6.401
Services du Premier ministre	8.338
Travail, relations sociales, famille solidarité et ville	21.229
II. - Budgets annexes	12.507
Contrôle et exploitation aériens	11.609
Publications officielles et information administrative	898
Total général	2.020.252

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 40

Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat pour 2010.

Le présent article est issu de l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dont les dispositions résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse.

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur¹.

Le plafond d'emplois pour 2010 s'établit à 336.163 emplois temps plein (ETP), contre 266.061 dans la loi de finances pour 2009. Le plafond d'emploi n'est pas exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT) faute d'un outil de décompte adapté.

Compte tenu des mesures de « retraitement » et de périmètre, le solde de l'évolution des emplois « sous plafond » s'établit à 352 ETP. Le Gouvernement précise que « hors impact des 1.250 emplois créés en 2009 à Pôle emploi pour faire face à la crise », le solde diminue de 898 ETP par rapport à 2009.

Les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs de l'Etat

Action extérieure de l'Etat	6.510
Administration générale et territoriale de l'Etat	116
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	16.206
Aide publique au développement	244
Anciens combattants, mémoires et liens avec la Nation	1.445
Culture	17.765
Défense	4.767
Direction de l'action du Gouvernement	643

¹ S'agissant des universités, le plafond des autorisations d'emplois couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs, à l'exception, conformément à l'article 18 de la loi sur les libertés et responsabilités des universités, des emplois intégralement financés par des ressources propres, et ce quelles que soient leurs caractéristiques, notamment de durée.

Ecologie, développement et aménagement durables	14.243
Economie	3.880
Enseignement scolaire	4.919
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1.468
Immigration, asile et intégration	1.282
Justice	533
Outre-mer	124
Recherche et enseignement supérieur	203.561
Régimes sociaux et de retraite	447
Santé	2.666
Sécurité	131
Sécurité civile	121
Solidarité, insertion et égalité des chances	8.109
Sport, jeunesse et vie associative	1.035
Travail et emploi	45.012
Ville et logement	407
Contrôle et exploitation aériens (budget annexe)	529
Total	336.163

La portée du vote du Parlement s'agissant des emplois rémunérés par les opérateurs n'est pas la même que celle du plafond des emplois rémunérés par l'Etat. En effet, pour les emplois rémunérés par l'Etat, il s'agit d'un plafond strict. Pour les opérateurs de l'Etat, les plafonds par programme ne constituent, comme le précise l'exposé des motifs du présent article, que « *le mandat des représentants de l'Etat lors du vote des budgets 2010 des opérateurs* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 41

Plafond des emplois des établissements à autonomie financière

Commentaire : le présent article détermine, pour 2010, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF), c'est-à-dire des établissements et organismes de diffusion culturelle ou de recherche situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères et européennes.

Le présent article constitue la mise en œuvre, pour la première année, des dispositions de l'article 76 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, issues de l'adoption d'un amendement présenté par nos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux des missions « Aide publique au développement » et « Action extérieure de l'Etat ».

L'examen par le Sénat, dans sa séance du 26 novembre 2008, de l'amendement présenté par nos collègues, a donné lieu aux échanges suivants :

Article additionnel avant l'article 40

M. le président. L'amendement n° II-304, présenté par MM. Charasse et Gouteyron, est ainsi libellé :

Avant l'article 40, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À compter de l'exercice pour 2010, la loi de finances de l'année fixe le plafond d'emploi des établissements à autonomie financière visés à l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

La parole est à M. Adrien Gouteyron.

M. Adrien Gouteyron. M. Michel Charasse, qui fait à l'instant son entrée dans l'hémicycle, aurait pu tout aussi bien que moi, sinon mieux, présenter cet amendement, mais, puisque je m'apprêtais à le faire, je vais poursuivre.

M. Michel Charasse. Très bien !

M. Adrien Gouteyron. Cet amendement vise à corriger une lacune incompatible avec les prérogatives du Parlement prévues par la LOLF en termes d'autorisations d'emploi.

En application de l'article 34 de la LOLF, la loi de finances, comme nous le savons, fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Or cette disposition est apparue comme incomplète.

L'année dernière, dans l'article 64 du projet de loi de finances pour 2008, adopté sur l'initiative de M. Michel Charasse, il a donc été prévu de fixer le principe d'un plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État afin de corriger cette lacune.

M. Michel Charasse. Absolument !

M. Adrien Gouteyron. C'est une autre lacune que je propose de corriger ici, madame la ministre, en intégrant les établissements à autonomie financière – centres culturels, instituts culturels, centres de recherche situés à l'étranger – dans le plafond d'emploi de l'État.

Je précise, la question m'ayant été posée par au moins l'un de mes collègues, que l'article 66 de la loi qui est ici visée ne concerne que les établissements sis à l'étranger.

Je le répète : il s'agit de corriger une anomalie, tout du moins une lacune.

Au ministère des affaires étrangères et européennes, 3.220 équivalents temps plein, soit 17 % des 15.866 équivalents temps plein du ministère, correspondant aux agents de droit local des centres culturels à l'étranger, ne figurent pas, en effet, au sein du plafond d'emploi.

Aux termes du contrat de modernisation, signé entre M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des affaires étrangères, et M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, il était pourtant bien précisé que le Gouvernement s'engageait à faire étudier les « voies et moyens d'une intégration future des agents de droit local des établissements à autonomie financière dans le plafond d'emploi ministériel ».

Cette disposition du contrat de modernisation est jusqu'à présent restée lettre morte.

La mise sous plafond d'emploi, madame le ministre, concerne bien entendu les seuls emplois qui sont financés en tout ou partie par le budget de l'État,...

M. Michel Charasse. Bien sûr !

M. Adrien Gouteyron. ...et non pas les emplois qui sont financés sur ressources propres.

Il est bien entendu que cet amendement a aussi pour objet de pousser les établissements à accroître leurs ressources propres et à s'autofinancer autant que possible.

Sans vouloir allonger nos débats, je signale néanmoins que, dans les pays de l'OCDE, les taux d'autofinancement en 2007 étaient de 54 % – l'objectif est d'atteindre 62,5 % en 2011 –, avec, d'ailleurs, des inégalités très importantes entre établissements.

Dans les pays en développement, le taux d'autofinancement est évidemment encore plus faible, ce qui se comprend facilement.

Il s'agit de permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle, et, par ricochet, en quelque sorte, d'inciter les établissements à s'autofinancer le plus possible, ce à quoi ils s'efforcent.

Cet amendement a pour objet d'instaurer par la voie législative leur mise sous plafond, souhaitée également par M. le rapporteur général lors du débat sur le plafond d'emploi.

L'article 76 précité dispose que, à « compter de l'exercice pour 2010, la loi de finances de l'année fixe le plafond d'emploi des établissements à autonomie financière visés à l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974 ».

L'exposé des motifs du présent article précise que, au « 31 décembre 2008, le nombre d'agents locaux des EAF s'élevait à 6.029 (3.400 agents en contrat à durée indéterminée [CDI] et 2.629 en contrat à durée déterminée [CDD]). La masse salariale correspondante était de 83,5 M€, dont 66,2 M€ pour les CDI et 17,3 M€ pour les CDD.

« Au titre de 2008, les subventions publiques reçues par les EAF ont atteint 46,1 M€, soit moins que la seule masse salariale des agents en CDI. Il n'est par ailleurs pas possible de distinguer, dans cette subvention globale, ce qui sert à financer le fonctionnement de ce qui permet de couvrir les emplois. Enfin, il est nécessaire de laisser aux centres une certaine marge de manœuvre pour recruter des CDD afin de répondre aux demandes locales de services et accroître ainsi l'autofinancement de ces structures. C'est pourquoi il est proposé de limiter le plafond d'emplois aux seuls agents en CDI, ce qui concilie les exigences de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et de souplesse de gestion.

« Pour autant, pour une information complète du Parlement, les emplois des agents de droit local en CDD sont évalués et présentés de manière détaillée dans les projets et rapports annuels de performances ».

Le plafond ainsi entendu est fixé à 3.400 « équivalents temps plein » (ETP), dont 1.044 sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » et 2.356 sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2009 SUR 2010

ARTICLE 42

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article additionnel vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2009 sur celui de 2010.

L'article 15 de la LOLF, s'il prévoit que les crédits inscrits sur les autres titres que le titre des dépenses de personnel (titre 2) peuvent être reportés dans la **limite globale de 3 %** de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés, **autorise une majoration de ce plafond par une disposition de loi de finances.**

En conséquence, le présent article fixe une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes programmes par la loi de finances initiale pour 2009 n° 2008-1427 du 27 décembre 2008.

Le présent article identifie sept programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond. L'exposé des motifs précise qu'il « *est ainsi proposé de déroger au plafond de l'article 15 de la LOLF pour un nombre restreint de programmes, qui portent notamment sur des dépenses faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle au titre d'une loi de programme (« Équipement des forces »), d'investissements pluriannuels (Copernic et Chorus) ou apportant un soutien financier aux collectivités territoriales* ».

Programmes dont les reports de 2009 vers 2010 peuvent excéder le plafond de 3 %

Intitulé du programme en loi de finances pour 2009	Intitulé de la mission en loi de finances pour 2009	Intitulé du programme en loi de finances pour 2010	Intitulé de la mission en loi de finances pour 2010
Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'Etat	Vie politique, culturelle et associative	Administration générale et territoriale de l'Etat
Equiperment des forces	Défense	Equiperment des forces	Défense
Soutien de la politique de défense	Défense	Soutien de la politique de défense	Défense
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Presse	Médias	Presse	Médias
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
Intervention des services opérationnels	Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	Sécurité civile

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43

Demandes de rapports et fixation de rendez-vous législatifs pour tirer les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et des réformes en cours des compétences des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article tend à instaurer deux rendez-vous législatifs pour tenir compte de nouvelles simulations et de la future répartition des compétences sur la base de rapports transmis par le Gouvernement aux assemblées et à leurs commissions des finances.

A l'initiative de votre rapporteur général, le Sénat a, sur proposition de sa commission des finances, décidé de scinder l'article 2 du présent projet de loi de finances tel qu'il résultait des votes de l'assemblée nationale, en deux ensembles :

- en première partie de la loi de finances, les règles applicables dès 2010, c'est-à-dire en particulier la suppression de la taxe professionnelle pour les entreprises ;

- en seconde partie de la loi de finances, l'application, à partir de 2011, de la réforme des finances locales.

Mais cette dissociation du vote de la réforme en deux temps n'en rend pas moins indispensable que celle-ci intervienne dans le même mouvement.

Une série d'arguments plaident en faveur du vote d'un ensemble cohérent de dispositions ou d'orientations dès le projet de loi de finances pour 2010.

En particulier, **la lourdeur de la mise en œuvre de la réforme des finances locales, les ajustements indispensables, nécessitent qu'elle soit votée bien en amont de sa mise en application.**

Voter une réforme en loi de finances pour 2011, pour une application dès le 1^{er} janvier 2011, semble techniquement impossible et ferait **peser des incertitudes importantes sur les budgets des collectivités territoriales de 2011.**

Il n'en reste pas moins que si votre commission a bien souhaité soumettre aux votes du Sénat un **dispositif complet** permettant au Gouvernement et à son administration d'effectuer toutes les simulations permettant de voir les conséquences de la réforme pour toutes les collectivités, les incertitudes sur l'impact des nouvelles règles du jeu sont suffisamment importantes pour justifier que le législateur prévoie des clauses de rendez-vous législatif pour que son consentement soit éclairé sur la base de données incontestables.

Au surplus, il faudra tenir compte des réformes en cours de l'organisation territoriale, étant précisé que le dispositif proposé dans les articles additionnels s'entend « toutes choses égales par ailleurs » et donc que si les compétences des collectivités territoriales évoluaient substantiellement il devrait en être tiré les conséquences.

Tel est l'objet du présent article additionnel qui rappelle non seulement tous les points sur lesquels le parlement doit disposer d'informations complémentaires mais encore n'exclut pas qu'en fonction de l'impact réel de la réforme on puisse envisager à la demande des commissions des finances des Assemblées d'infléchir le sens des réformes en cours.

C'est ainsi qu'il est prévu qu'avant le 1er juin 2010, le Gouvernement transmette à l'Assemblée nationale et au Sénat, un rapport présentant des simulations détaillées des recettes de chaque collectivité et par catégorie de collectivités ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long terme, en application de la réforme des finances locales engagée par la présente loi de finances.

Ce rapport, qui met notamment en évidence les conséquences de la réforme sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages doit fournir un ensemble d'information et explorer une série de pistes. Il doit ainsi :

- présenter les résultats des analyses et des simulations complémentaires demandées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- proposer les ajustements nécessaires des transferts d'impositions entre niveaux de collectivités territoriales et des critères de répartition du produit des impositions en vue de garantir, pour chaque collectivité, le respect des objectifs de la réforme ;

- envisager différentes solutions pour faire évoluer le dispositif de compensation prévu par la présente loi de finances qui garantit aux collectivités le maintien des ressources dont elles disposaient avant la réforme ;

- étudier l'architecture et l'articulation des dispositifs de péréquation verticale abondés par des dotations de l'Etat et de péréquation horizontale entre collectivités de même niveau tenant compte de la nouvelle répartition des ressources entre collectivités ;

- tirer les conséquences de la création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les collectivités et en particulier celles accueillant des installations nucléaires ;

- et enfin analyser la faisabilité d'une évolution distincte de l'évaluation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises d'une part et pour les ménages d'autre part.

Au vu de ce rapport - qui devra comporter l'avis du comité des finances locales- et avant le 31 juillet 2010, une loi devra préciser et adapter le dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Mais le présent article additionnel prévoit aussi un autre rendez-vous puisqu'il est indiqué que « en temps utile pour la préparation du projet de loi de finances pour 2011 » et compte tenu de la répartition des compétences des collectivités territoriales, telle qu'elle résultera de l'adoption de la réforme des collectivités territoriales, le Gouvernement transmettra à l'Assemblée nationale et au Sénat un rapport précisant les évolutions des ressources des collectivités territoriales rendues nécessaires par les évolutions de leurs compétences.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43

Affectation de ressources aux catégories de collectivités territoriales, répartition du produit fiscal entre collectivités et mesures de coordination

Commentaire : le présent article additionnel tend à dégager les règles et les principes de répartition des produits de fiscalité locale entre catégories de collectivités et au sein de chaque catégorie de collectivités, rendues nécessaires par la suppression de la taxe professionnelle.

Consciente du caractère déterminant, pour l'équilibre des finances locales dans les années à venir, des choix qu'elle serait amenée à retenir, la commission des finances a engagé sur le volet « collectivités territoriales » de la réforme de la taxe professionnelle, proposée par le présent projet de loi de finances, un débat très approfondi, mené selon des procédures originales qui l'ont amenée à organiser plusieurs réunions d'orientation¹ auxquelles ont participé outre les membres de la commission eux-mêmes, les membres de la délégation sénatoriale pour les collectivités territoriales et la décentralisation et les membres de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

I. LES CHOIX EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

A l'issue de ces débats, des auditions auxquelles elle a procédé et des échanges constructifs menés entre votre rapporteur général et les ministères concernés, votre commission des finances a dégagé des principes qui ont permis de trancher les points suivants.

A. L'AFFECTATION DES RECETTES FISCALES AUX CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS

- Elle a approuvé le chemin entamé par l'Assemblée nationale en vue de **l'affectation d'une partie de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au bloc communal**, que ne prévoyait pas le texte initial du Gouvernement. Elle a estimé, en effet, que cette attribution serait seule de nature à assurer le lien indispensable entre les entreprises et les territoires. Elle a souhaité, sur ce point, poursuivre plus loin en dépassant la limite des 20 % du produit attribués au bloc communal. Elle a estimé aussi qu'il fallait tenir

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables sur le site internet du Sénat à l'adresse : <http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

compte sur ce point des votes intervenus en première partie du projet de loi de finances et notamment des conséquences de l'application de l'abattement de 35 % en faveur des entreprises industrielles sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui réduit de 200 millions d'euros les recettes fiscales du bloc communal. S'inspirant de l'idée selon laquelle la répartition entre les trois niveaux de collectivités territoriales des nouvelles recettes fiscales (CVAE, CFE et IFER) devait s'inspirer de la répartition constatée pour la taxe professionnelle, elle s'est prononcée en faveur d'un **réajustement raisonnable de la part de CVAE en faveur du bloc communal**.

**Répartition « avant/après » des impôts entreprises
entre catégories de collectivités territoriales**

(en milliards d'euros et %)

	TP	CFE + CVAE	CFE + CVAE + IFER
« Bloc communal »	17,14	8,08	8,78
	58,9%	47,0%	47,2%
Départements	8,86	6,27	6,27
	30,5%	36,5%	33,7%
Régions	3,09	2,85	3,55
	10,6%	16,6%	19,1%
Total	29,09	17,2	18,6

- Après avoir envisagé plusieurs évolutions de l'équilibre entre catégories de collectivités, résultant des votes de l'Assemblée nationale, et qui se traduisaient par des « échanges » de recettes fiscales entre ces catégories, votre commission des finances a finalement opté pour une solution radicalement différente, celle d'un **dégrèvement de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises**. Ce dispositif – exposé ci-dessous – est neutre pour le budget de l'Etat car il entraîne *de facto* une réduction des dotations versées aux collectivités en compensation des pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle. Mais il accroît sensiblement la part de recettes de nature fiscale dans le « panier » de chaque catégorie de collectivités, augmentant de ce fait son taux d'autonomie financière ;

- en conséquence, votre commission des finances, pour **écarter le risque d'une « surfiscalisation » du bloc communal**, n'a pas jugé opportun, à ce stade – au vu des chiffres dont elle disposait lors de ses délibérations –, de reprendre le dispositif visant au transfert au bloc communal de la taxe sur les surfaces commerciales ;

- elle a toutefois jugé utile de procéder à **certains aménagements** qui tendent à une **meilleure répartition des impositions** entre les niveaux d'administration locale. A cet égard, votre commission des finances a écarté tout a priori qui aurait consisté à privilégier un principe de spécialisation de l'impôt qu'elle a estimé excessivement contraignant et théorique. Elle a ainsi choisi de répartir à égalité le produit des **composantes « énergie » de l'IFER¹** entre le bloc communal et les départements. Elle a également affecté aux départements la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties que le projet initial affectait au bloc communal.

Elle a, en revanche, rejeté la solution d'un retour, au département, de tout ou partie de la taxe d'habitation ;

- elle a approuvé les dispositions visant une **diminution des frais de recouvrement et de gestion**, prélevés par l'Etat sur la fiscalité locale, telles qu'elles résultent des votes de l'Assemblée nationale.

B. LE TRAITEMENT DU BLOC COMMUNAL

- S'agissant du **traitement à réserver aux différentes composantes du bloc communal**, votre commission des finances a considéré qu'un traitement différencié se justifiait, notamment pour prendre en compte les spécificités des EPCI à TPU, compte tenu de la part prépondérante et quasi exclusive que la taxe professionnelle représentait dans leurs budgets.

¹ Les composantes énergie de l'IFER sont :

- la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique situées dans la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive, prévue à l'article 1519 D ;

- la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, prévue à l'article 1519 E ;

- la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux centrales de production d'énergie électrique photovoltaïque ou hydraulique prévue à l'article 1519 F .

Répartition des impôts selon le type de structure intercommunale

(en milliers d'euros et en %)

Type d'EPCI	Taxe d'habitation		Foncier bâti		Foncier non bâti	
Communautés urbaines	85 468	3,3%	84 768	3,3%	1 059	0,0%
Communautés d'agglomération	19 449	0,3%	24 990	0,4%	517	0,0%
Syndicat d'agglomération nouvelle	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Communauté de communes à taxe professionnelle unique	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Communauté de communes à 4 taxes	297 647	18,4%	386 307	23,8%	79 561	4,9%
Ensemble EPCI	402 564	3,0%	496 064	3,7%	81 137	0,6%
Communes isolées	1 589 610	25,8%	1 916 924	31,1%	56 582	0,9%

Type d'EPCI	Taxe professionnelle		TP de zone	
Communautés urbaines	2 351 725	91,7%	42 151	1,6%
Communautés d'agglomération	6 403 132	99,3%	0	0,0%
Syndicat d'agglomération nouvelle	230 418	100,0%	0	0,0%
Communauté de communes à taxe professionnelle unique	2 421 165	100,0%	0	0,0%
Communauté de communes à 4 taxes	606 446	37,4%	250 274	15,4%
Ensemble EPCI	12 012 886	90,4%	292 425	2,2%
Communes isolées	2 599 654	42,2%	0	0,0%

Source : DGCL

En conséquence, votre commission des finances a souhaité affirmer clairement la nécessité de **conforter l'intercommunalité la plus aboutie** en garantissant aux **anciens EPCI à TPU, devenus de fait EPCI à fiscalité unique**, un retour de recettes fiscales à hauteur la plus proche possible des pertes qu'ils auront enregistrées. Elle a donc approuvé la règle selon laquelle ces EPCI « *perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue à l'article 1519 I du code général des impôts, la taxe d'habitation, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ainsi que les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, prévues aux articles 1519 D, 1519 E, 1519 F, 1519 G et 1519 H* ».

S'agissant des **EPCI à fiscalité additionnelle**, elle a soutenu le principe selon lequel les nouvelles règles qui leur seront nécessairement applicables doivent inciter à une transformation progressive vers un statut d'EPCI à fiscalité unique. Toutefois, elle s'est prononcée en faveur d'un **assouplissement mesuré** et contrôlé par des règles de majorité qualifiée des **règles régissant les relations entre ces EPCI et les communes membres**, en particulier quant au degré d'évolution possible des attributions de

compensation liées à la perception, par l'EPCI, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Pour les **communes isolées**, considérant notamment les particularités de certaines situations régionales, elle a estimé inapproprié de les priver de la recette potentiellement dynamique de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en échange d'une compensation sous forme de dotation non évolutive.

**Détail des affectations d'impôts au sein du bloc communal
(hors fiscalité de zone)**

Impôt	Communes isolées	EPCI à fiscalité additionnelle	C mb d'un EPCI à FA	EPCI à fisc TPU ou fisc mixte	C mb d'une EPCI à TPU
Taxe d'habitation	Oui	Une faible part	La plus gde part	Une part	Une part
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Oui	Une faible part	La plus gde part	Une faible part	La plus gde part
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Inchangé par rapport à la situation actuelle : selon la compétence				
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	Oui	Une faible part	La plus gde part	Faible et seulement si mixte	Une part
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les TFNB	Oui	100 %	Non	100 %	Non
Cotisation foncière des entreprises	Oui	Une faible part	La plus gde part	100 %	Non
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Oui	100 % avec reversement d'une partie aux C sous forme d'attribution de compensation	Attribution de compensation à proportion de part de TP en 2010	100 %	Non
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau éoliennes maritimes comme terrestres (IFER)	Régime particulier	Régime particulier	Régime particulier	Régime particulier	Régime particulier
Autres IFER	Oui	Non	100 % sauf si délib concordantes pour transfert à EPCI	100 %	Non

Source : DLF et commission des finances

C. LA RÉPARTITION DE LA COTISATION VALEUR AJOUTÉE AU SEIN DES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS

- Sur la **territorialisation de l'impôt sur la valeur ajoutée des entreprises**, la solution retenue par votre commission des finances repose sur un **mixage des deux clés en fonction des spécificités de chaque niveau** de collectivité. La commission des finances a considéré que l'application d'une **clé de répartition de type micro-économique au niveau des communes et intercommunalités** prenant en compte des bases élargies aux entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 152.500 euros et 500.000 euros serait de nature à limiter les effets excessifs de la concentration des bases sur certaines parties du territoire renforcée par l'application d'un barème progressif de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, tout en permettant aux collectivités de percevoir un produit en relation avec leurs bases réelles. Elle a donc suivi sur ce point les votes de l'Assemblée nationale ;

- pour les **départements et les régions**, elle a jugé plus adapté le retour à la **clé de répartition de type macro-économique** que le Gouvernement avait retenue dans le projet de loi initial, compte tenu des charges récurrentes et prévisibles que supportent ces collectivités, plus particulièrement les départements, ce qui les amène légitimement à souhaiter une plus grande stabilité de leurs ressources.

Sur les critères à retenir pour effectuer cette péréquation, le Gouvernement avait proposé un tryptique identique pour les départements et pour les régions, faisant intervenir la population, les bases imposables à la CFE et les bases imposables à la CFE des établissements industriels.

Sans considérer que cette répartition devait être intangible, votre commission des finances s'est prononcée pour un **panel de critères plus péréquateur et surtout en lien avec les compétences actuelles de ces collectivités**, sachant que toute modification des compétences devrait donner lieu à une révision des critères, selon le principe des compétences constantes.

Elle a donc décidé de retenir, pour les départements, les quatre critères suivants pondérés pour chacun à hauteur de 25 % :

- bases de valeur ajoutée du territoire définies selon les mêmes calculs que pour le bloc communal ;
- population ;
- bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie ;
- longueur de voirie.

Pour les régions, les critères pourraient être les suivants, toujours pondérés sur la base de 25 % pour chacun d'entre eux :

- bases de valeur ajoutée du territoire définies selon les mêmes calculs que pour le bloc communal ;

- population ;
- effectifs scolarisés en lycées et stagiaires de formation professionnelle ;
- superficie.

Pour les autres recettes fiscales, plus « naturellement » localisées, votre commission des finances a approuvé le principe selon lequel le produit correspondant sera affecté au territoire source. Cette règle s'applique à l'ensemble des impôts reposant sur une assiette foncière (cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, y compris les frais de gestion transférés), des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et de l'IFER (à l'exception de la partie ferroviaire). En ce qui concerne la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), dont l'assiette est composite et non localisable, votre commission des finances a préféré retenir une répartition proportionnelle aux pertes subies par les départements du fait de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale, soit la solution de l'Assemblée nationale, plutôt qu'une répartition à la population qui était celle initialement proposée par le Gouvernement.

D. AUTRES DISPOSITIONS

1. Suppression du ticket modérateur

L'article 2 du projet de loi de finances pour 2010, tel que transmis par l'Assemblée nationale, tente d'adapter le dispositif actuel de ticket modérateur – qui traduit la participation financière des collectivités territoriales au plafonnement de la taxe professionnelle (TP) – au plafonnement du nouvel impôt que constitue la contribution économique territoriale (CET).

La CET acquittée par une entreprise est en effet plafonnée à 3 % de sa valeur ajoutée. Sur demande du redevable, celui-ci bénéficiera d'un dégrèvement qui s'imputera, pour des raisons pratiques, sur sa cotisation foncière.

La transposition du dispositif pose des problèmes majeurs. En effet, le plafonnement portera désormais sur deux impôts différents : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé au niveau national, et la cotisation foncière des entreprises (CFE), dont le taux est fixé par les communes et intercommunalités. Seules ces dernières acquitteront un ticket modérateur puisque les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux sur la cotisation sur la valeur ajoutée. Or, le plafonnement portera, de fait, surtout sur la CVAE puisque son produit est deux fois plus élevé que celui de la CFE.

La mise en place du ticket modérateur n'est prévue que pour l'année 2013, où il s'appliquera sur le plafonnement de la valeur ajoutée applicable aux impositions de l'année 2011.

Le mode de calcul de la contribution de chaque commune et intercommunalité est d'une complexité qualifiée par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, de « *confinant à la perversion* »¹. En effet, il convient de ne faire porter sur les communes et EPCI que la part du plafonnement résultant de la CFE. Le dispositif proposé prévoit donc de calculer le montant national du ticket modérateur puis de le répartir sur chacune des communes et EPCI qui doivent l'acquitter. Ainsi :

- **est tout d'abord calculé le coût global du plafonnement sur la VA pour l'ensemble du territoire**, égal à la différence entre le dégrèvement global des entreprises de l'ensemble du territoire en année n-1 et le montant total du dégrèvement accordé en 2010. L'objectif est de calculer l'augmentation du coût du dégrèvement entre l'année 2010 et l'année précédant celle de l'application du ticket modérateur ;

- **de ce montant est retranchée la part nationale de l'augmentation du coût du plafonnement supposée résulter des variations de la CVAE** et non de celles de la CFE. En effet, la hausse du dégrèvement peut avoir pour cause une augmentation de l'imposition à la CVAE, qui varie notamment en fonction de l'évolution de la structure des entreprises imposables ou encore de l'évolution de la VA nationale ;

- **le montant global de la participation des communes et EPCI à fiscalité propre est ensuite réparti entre eux** au prorata du produit entre les bases de CFE des établissements ayant bénéficié du plafonnement et l'augmentation des taux de la CFE entre 2010 et l'année précédant celle de l'imposition.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé la suppression du ticket modérateur. Celui-ci a toutefois été conservé, le Gouvernement ayant apporté une modification par rapport au dispositif initial : le ticket modérateur ne porterait plus que sur les plafonnements constatés pour un établissement lors de deux exercices consécutifs. Ainsi, la première année du plafonnement, l'intégralité du coût est assumée par l'Etat ; à partir de la seconde année, le dispositif du ticket modérateur est mis en place. L'objectif est de ne pas faire peser sur les collectivités territoriales le coût d'un plafonnement qui résulterait d'une évolution ponctuelle de l'activité d'une entreprise mais uniquement celui résultant d'un plafonnement « structurel ».

Malgré ces améliorations, **le dispositif de transposition du ticket modérateur continue de souffrir d'effets pervers majeurs.**

En effet, le mode de calcul du ticket modérateur se fait de manière « soustractive », en imputant sur le coût national du plafonnement la part de ce

¹ *Rapport général n° 1967 – tome II – volume 2, projet de loi de finances pour 2010, M. Gilles Carrez, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale.*

coût résultant de la CVAE. Or, le calcul de cette part du coût du plafonnement est fait au niveau national, en prenant en compte l'évolution nationale du taux moyen de la CVAE.

Il en résulte que si une entreprise plafonnée voit son taux d'imposition à la CVAE varier dans un sens différent de celui du taux d'imposition national, la prise en charge du ticket modérateur par la collectivité n'aura plus de lien réel avec le plafonnement dont bénéficie effectivement l'entreprise. A titre d'exemple, si une entreprise voit son taux d'imposition à la CVAE augmenter, du fait de la hausse de son assiette de VA, mais qu'au niveau national le taux d'imposition à la CVAE reste stable, le ticket modérateur augmentera, alors même que ce seront les collectivités bénéficiaires de la CVAE qui auront profité du surcroît d'imposition et non les collectivités fixant le taux de la CFE.

De manière générale, si le taux national d'imposition à la CVAE baisse du fait de la diminution de l'assiette, le coût du ticket modérateur augmente pour les collectivités territoriales, alors même qu'elles n'auraient pas modifié leurs taux de CFE.

Au final, il apparaît que le lien entre le coût du ticket modérateur et la politique fiscale d'une commune ou d'un EPCI n'est pas avéré, ce qui est inacceptable s'agissant d'un mécanisme censé responsabiliser ces collectivités.

Enfin, cette distension du lien entre le coût du ticket modérateur et la politique fiscale d'une collectivité territoriale peut légitimement faire peser un doute quant à la conformité du dispositif à la Constitution. Le dispositif est en effet non seulement inintelligible, mais son application paraît arbitraire et, enfin, l'économie budgétaire procurée à l'Etat du fait de sa mise en œuvre paraît très faible. D'après les estimations fournies par le Gouvernement, il ne s'élèverait qu'à 69 millions d'euros en 2015, alors que le ticket modérateur en 2009 devrait être compris, d'après la direction de la législation fiscale, entre 1,1 et 1,3 milliard d'euros. Le ticket modérateur représentera donc moins de 0,4 % du produit total de la CET.

Pour l'ensemble de ces raisons, **le texte proposé par le point 3.1. du présent article additionnel supprime le nouveau dispositif du ticket modérateur et se contente de prévoir l'extinction, à compter de 2011, du dispositif actuel.**

2. Liaison et plafonnement des taux de la cotisation foncière des entreprises

Votre commission des finances estime que les dérogations à la règle générale de liaison des taux restent très encadrées et traduisent les nécessaires adaptations de cette stricte règle générale. Par conséquent, il ne semble pas opportun, au moment où la taxe professionnelle est supprimée, de modifier substantiellement les règles de liaison des taux, en particulier si cette

modification conduit à limiter l'actuelle autonomie fiscale des collectivités territoriales, d'autant plus que la règle de liaison des taux s'appliquerait désormais à un produit fiscal qui représente environ 20 % de l'actuel produit de taxe professionnelle.

En cohérence avec les positions déjà adoptées par votre commission des finances, **le point 3.2. du texte proposé reprend, pour les règles de liaison et de plafonnement des taux de cotisation foncière des entreprises, les règles actuellement applicables à la taxe professionnelle.**

Il est toutefois proposé de limiter la règle générale de déliaison des taux prévue au 4 du I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts. Ainsi, le taux de cotisation foncière des entreprises pourrait être augmenté dans la limite de 1,25 fois – au lieu d'une fois et demie – l'augmentation du taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de l'augmentation du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

3. Scission de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Par ailleurs, **le point 4 du texte proposé** prévoit, à compter de l'année 2011, la dissociation de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en une « TFPB des ménages », portant sur les mêmes bases que la taxe d'habitation et une « TFPB des entreprises », portant sur les autres bases de la TFPB actuelle.

La « TFPB des entreprises » verrait son taux obéir aux mêmes règles de liaison et de plafonnement que la cotisation foncière des entreprises.

Cette dissociation présenterait le mérite, d'une part, de mieux identifier les bases de fiscalité locale, en distinguant celles qui portent sur des personnes physiques et, d'autre part, de permettre une modulation différenciée des taux entre la TFPB des ménages et celle des entreprises, ces taux n'étant plus nécessairement identiques à compter de l'année 2011.

4. Les taux de référence de l'année 2011

Le point 5 du présent article regroupe les dispositifs techniques de transferts de taux résultant, d'une part, des transferts d'impôts d'Etat et, d'autre part, des transferts d'impôts entre collectivités territoriales. En effet, il convient d'intégrer les impôts transférés dans les taux votés par les collectivités territoriales qui perçoivent ces impôts. Ces dispositions sont nécessaires afin de calculer la base 2010 à partir de laquelle les collectivités territoriales pourront voter leurs taux d'imposition de l'année 2011 et, notamment, pour la mise en œuvre des dispositifs de liaison des taux.

Ainsi, par exemple, le taux de taxe foncière des propriétés bâties des départements doit être agrégé avec le taux de cette même taxe pour les régions

afin de calculer le taux de référence de l'année 2010, puisque les départements se voient attribuer l'intégralité de l'actuelle part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Par ailleurs, les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières doivent être majorés pour intégrer le transfert aux collectivités territoriales d'une partie des frais de gestion perçus par l'Etat.

II. LE PRINCIPE DU DÉGRÈVEMENT

A. LE TEXTE ISSU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La territorialisation d'un impôt progressif¹

L'Assemblée nationale, en première lecture, n'a pas souscrit à la logique du projet de loi initial présenté par le Gouvernement, selon laquelle le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises devait être perçu de façon centralisée avant d'être reversé aux collectivités territoriales en fonction de critères de répartition inspirés de ceux utilisés pour la répartition des dotations de l'Etat.

Elle a, au contraire, souhaité que la cotisation sur la valeur ajoutée soit véritablement un impôt local. A cette fin, elle a prévu, au III de l'article 1586 *septies* du code général des impôts, que « *la valeur ajoutée est imposée dans la commune où une entreprise la produisant dispose de locaux* ». Ce faisant, elle a « **territorialisé** » l'impôt.

D'un point de vue comptable, la valeur ajoutée est cependant constatée au niveau de l'entreprise et non de chaque établissement. Il a donc été nécessaire de définir les **critères en fonction desquels on déterminerait la fraction de la valeur ajoutée produite sur le territoire des communes où une entreprise dispose d'établissements**.

Les critères initialement retenus par l'Assemblée nationale ont été modifiés par le Sénat lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, avec l'avis favorable du Gouvernement. On « ventile » désormais la valeur ajoutée des entreprises entre leurs établissements en fonction, pour moitié chacun, de deux critères : les effectifs et les bases foncières imposables à la cotisation foncière des entreprises. Pour accorder une « prime » aux communes sur le territoire desquelles sont situés des établissements industriels, réputés source de nuisances pour les populations, il est prévu que, lorsque les bases de foncier « industriel » excèdent 20 % du total des bases foncières, la valeur ajoutée est répartie, en trois tiers, entre les effectifs, les bases foncières et les bases industrielles.

¹ L'ensemble des dispositions évoquées ici a fait l'objet de développements plus détaillés dans le volume 2 du tome II du présent rapport général et en particulier dans le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi de finances.

Dans le dispositif issu de l'Assemblée nationale, le produit perçu par chaque collectivité territoriale est donc « territorialisé ». Il est obtenu en appliquant aux bases ainsi définies un taux résultant du barème proposé par le Gouvernement, qui figure au 2 du II de l'article 1586 *ter* du texte adopté par l'Assemblée nationale.

2. La contradiction entre les effets du barème et la structure économique des territoires

Dans le dispositif proposé par le Gouvernement, qui n'a été modifié sur ce point ni par l'Assemblée nationale, ni par le Sénat, à l'occasion de leur examen de l'article 2 du présent projet de loi de finances, les entreprises acquittent la cotisation sur la valeur ajoutée en application d'un **barème progressif**.

Les tranches du barème sont déterminées en fonction du **chiffre d'affaires** des entreprises redevables. Seules les entreprises de plus de 500.000 euros de chiffre d'affaires sont soumises au barème. Le taux est progressif entre 500 000 euros et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. Au-delà de ce seuil, les entreprises sont imposées au taux normal de 1,5 %.

Il résulte de ce dispositif que, pour une même valeur ajoutée produite sur leur territoire, les recettes perçues par les collectivités territoriales peuvent varier en fonction du niveau de chiffre d'affaires des entreprises qui la produisent. Plus la valeur ajoutée est produite par des entreprises dont le chiffre d'affaires est important, plus les recettes des collectivités sont importantes.

La structure du tissu économique n'est donc pas neutre.

L'Assemblée nationale a examiné, sans l'adopter, en première lecture, un dispositif, proposé par notre collègue député Marc Laffineur et auquel le Gouvernement était défavorable, qui proposait de résoudre cette difficulté en soumettant au barème les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152.500 euros et en leur appliquant le taux normal de 1,5 %. Pour annuler l'augmentation d'impôt qui en aurait résulté pour les entreprises de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, il proposait de porter de 1 000 euros à 1.500 euros le montant de la réduction d'impôt dont elles bénéficient.

B. LES ORIENTATIONS RETENUES LORS DE L'EXAMEN AU SÉNAT DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

La réflexion de votre commission des finances sur les modalités de répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises doit tenir compte des principes et des objectifs qu'elle a fixés à l'occasion de l'examen, en première partie, de l'article 2 du présent projet de loi de finances, qui sont ici brièvement rappelés.

1. L'absence de modification du barème

Lors de son examen de l'article 2 du présent projet de loi de finances, le Sénat, sur la recommandation de votre commission des finances, a choisi de ne pas modifier le barème progressif d'imposition applicable aux entreprises.

Il a cependant décidé de **donner un sens au barème** en faisant en sorte que toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros acquittent un impôt au moins égal à 250 euros.

En raison de la réduction d'impôt de 1 000 euros accordée aux entreprises de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, dans le texte issu de l'Assemblée nationale, aucune entreprise de moins de 1,08 million d'euros n'était effectivement redevable de l'impôt.

2. Le maintien d'un impôt territorialisé pour les communes et les intercommunalités

Au cours de ses réunions préparatoires, votre commission des finances a retenu le principe de conserver, pour le « bloc communal », le **mode de perception « territorialisé »** de la cotisation sur la valeur ajoutée, de façon à intéresser les communes et intercommunalités à fiscalité propre au dynamisme économique de leur territoire.

En revanche, pour les départements et les régions, elle a estimé que la **logique de mutualisation** de la ressource qui inspirait le texte initial du Gouvernement était mieux adaptée à leurs compétences et à la structure de leurs dépenses.

La « territorialisation » de l'impôt voulue par l'Assemblée nationale serait donc intégrale pour le « bloc communal » et partielle pour les départements et les régions, dès lors que la valeur ajoutée serait retenue – et votre commission des finances vous fait des propositions en ce sens – comme critère pour la répartition du produit.

3. La nécessité de concilier structure économique des territoires et définition des recettes des collectivités territoriales

Il n'est **pas envisageable qu'une même valeur ajoutée puisse procurer aux collectivités territoriales un niveau de recettes différent** en raison de la structure économique des entreprises qui la produisent.

Cet inconvénient aurait pu conduire à renoncer complètement à l'objectif de territorialisation de l'impôt, mais un tel choix serait revenu à abandonner l'idée que la cotisation sur la valeur ajoutée puisse être, même au profit d'un seul niveau de collectivité, un véritable impôt local et non un impôt national dont le produit est ensuite réparti comme une dotation.

4. Le dispositif initialement envisagé

Pour neutraliser les effets de la structure économique des entreprises sur les recettes des collectivités territoriales, votre commission des finances a dans un premier temps exploré une solution consistant à déterminer les recettes des communes et intercommunalités en appliquant aux bases « territorialisées » non pas le taux auquel chacune des entreprises est imposée, mais le taux moyen national constaté au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Toutes les bases auraient donc ainsi été imposées au même taux.

Constatant que 60 % des entreprises ont un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 euros, **votre commission a en outre souhaité que les recettes des collectivités territoriales puissent être déterminées en prenant en compte les bases de valeur ajoutée du plus grand nombre possible d'entreprises**, plutôt que de se limiter aux seules entreprises incluses dans le barème (celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros).

Il lui est apparu que le seuil le plus pertinent à cet égard serait celui de **152.500 euros**, à compter duquel, dans le régime de la taxe professionnelle, les entreprises sont, aux termes de l'article 1469 du code général des impôts, imposables au titre de la fraction de l'assiette reposant sur les équipements et biens mobiliers (EBM). La « population » d'entreprises concernées par le dispositif serait donc inchangée par rapport à la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, les recettes des communes et intercommunalités auraient été calculées en appliquant aux bases « territorialisées » un taux moyen national déterminé en rapportant le produit de l'impôt aux bases des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros.

L'attrait de ce dispositif était également son aspect **péréquateur en première analyse**, puisque les bases des collectivités sur le territoire desquelles les entreprises sont imposées à un niveau élevé dans le barème « tirent » le taux moyen national vers le haut, pour le bénéfice des collectivités sur le territoire desquelles les entreprises sont imposées à des taux plus faibles. Symétriquement, les collectivités sur le territoire desquelles les entreprises sont imposées à des taux élevés perçoivent un produit inférieur à celui qu'elles auraient collecté avec une « territorialisation » plus « pure ».

Toutefois, ce dispositif pouvait tout autant être à l'origine d'**injustices**, en pénalisant, par exemple, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) « industriels » sur le territoire desquels des entreprises de taille importante sont installées et dont on peut supposer qu'ils sont parmi ceux qui perdent le plus de bases en raison de la disparition de l'assiette sur les EBM. Auraient également pu être pénalisés des EPCI de petite taille, sur le territoire desquels est implantée une usine importante imposée au taux maximal.

Ces problèmes pratiques sont venus s'ajouter aux **difficultés de principe** soulevées par cette solution technique, qui s'apparentait plus à un dispositif de répartition de produit, c'est-à-dire à une mutualisation de type objet que celle retenue au profit des départements et des régions mais mise en œuvre par d'autres moyens, qu'à un mécanisme véritablement fiscal.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DÉGRÈVEMENT DE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

Les limites du dispositif qu'elle envisageait ont conduit votre commission à continuer d'explorer d'autres pistes. Au cours de sa réunion du 30 novembre 2009¹, elle a approuvé le principe du dispositif ici présenté.

1. Le dispositif proposé

Votre commission vous propose de **surmonter la contradiction entre les effets du barème progressif et la structure économique du territoire** en ne se limitant pas à la recherche des modalités optimales de répartition du produit, mais en transformant la nature du dispositif.

En conséquence, le **taux unique** appliqué aux bases « valeur ajoutée » ne serait plus le taux moyen national mais le taux maximal du barème, soit 1,5 %. De cette façon, l'objectif de neutralisation de la structure économique est atteint, sans pour autant susciter de perdants, puisque les bases sont imposées partout au taux maximal.

Conformément au souhait de la commission de prendre en compte la valeur ajoutée produite par le plus grand nombre d'entreprises, le taux unique serait appliqué à celles dont le chiffre d'affaires serait supérieur à **152 500 euros**.

Le produit ainsi calculé resterait perçu par le « bloc communal » en fonction des bases existantes sur le territoire des communes et des EPCI, tandis qu'il serait réparti entre les départements et les régions en fonction de critères.

En revanche, **les montants en cause seraient plus importants**. Alors que le produit attendu de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises s'établit, avec le barème progressif, à 11,5 milliards d'euros², il s'élèverait, avec le dégrèvement, à 15,27 milliards d'euros, soit 3,77 milliards d'euros supplémentaires³.

¹ *Compte rendu reproduit en annexe au présent rapport.*

² *Ce montant résulte des calculs du secrétariat de la commission des finances, qui sont synthétisés dans des tableaux reproduits dans le présent commentaire.*

³ *Ce chiffre est obtenu en appliquant le taux de 1,5 % à la valeur ajoutée « taxable » des entreprises, c'est-à-dire en tenant compte du plafonnement de la valeur ajoutée à 80 % du chiffre d'affaires, que le Sénat a rétabli, lors de l'examen de l'article 2, en faveur de toutes les*

Pour que l'opération soit neutre pour les entreprises, un dégrèvement serait institué à leur profit. Son montant serait égal à la différence entre le produit obtenu en appliquant le taux de 1,5 % et celui résultant de l'application du barème.

Sur le plan technique, ce dispositif conduirait à modifier ou à compléter, à compter de 2011, certaines des dispositions adoptées à l'article 2 du présent projet de loi de finances. Ainsi :

- au I de l'article 1586 *ter*, qui définit les **redevables** de l'impôt, le seuil de 500.000 euros de chiffre d'affaires serait remplacé par le seuil de 152.500 euros ;

- au 2 du II du même article, le barème progressif serait supprimé et remplacé par le **taux unique** de 1,5 % ;

- l'article 1586 *sexies*, relatif à la réduction d'impôt de 1 000 euros et à la cotisation minimale de 250 euros, serait, par **coordination**, supprimé, les dispositions correspondantes étant intégrées au dispositif de dégrèvement ;

- un article 1586 F serait créé pour fixer les modalités de mise en œuvre du dégrèvement : une **tranche du barème « à taux zéro »** serait créée, entre 152.500 euros de chiffre d'affaires et 500 000 euros ; le dégrèvement serait majoré de **1.000 euros** pour les entreprises de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, de façon à maintenir cet avantage du texte actuel ; le dégrèvement ne pourrait avoir pour effet de ramener la cotisation des entreprises de plus de 500 000 euros de chiffre d'affaires en deçà de **250 euros** ; le dispositif **anti-abus** serait transposé au dégrèvement, mais il s'agirait désormais de lutter non pas contre les restructuration ayant pour effet de se voir appliquer un taux inférieur dans le barème, mais de lutter contre les restructurations ayant pour effet de majorer le taux du dégrèvement ;

- les **obligations déclaratives** prévues à l'article 1586 *septies* seraient étendues aux entreprises de plus de 152 500 euros de chiffres d'affaires. Il importe de relever à ce sujet que **la charge supplémentaire demandée à ces entreprises ne doit pas être exagérée**. Au regard des obligations déclaratives auxquelles sont soumises les entreprises relevant du régime réel simplifié au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés (par exemple dans les formulaires 2031 ou 2065 et les liasses qui leur sont annexées), les rubriques nouvelles seront de portée réduite ;

- au même article, il importe, par **précaution**, de prévoir que, en l'absence de déclaration par une entreprise de ses effectifs salariés, la valeur ajoutée est « territorialisée » sur la base du seul critère de la valeur locative foncière de ses établissements. Dans le même esprit, il serait créé dans le code général des impôts un article 1770 *decies* qui prévoirait les **sanctions** en cas de non respect des obligations déclaratives (200 euros par salariés, dans la limite de 10.000 euros) ;

entreprises. La valeur ajoutée ainsi définie est évaluée par le Gouvernement à 1 018 milliards d'euros.

- de façon à ce que les entreprises n'aient pas à faire l'avance de **trésorerie**, il serait prévu à l'article 1679 *septies* que les entreprises peuvent calculer leurs acomptes en intégrant le dégrèvement dont elles seront bénéficiaires ;

- enfin, il conviendrait de prévoir un **régime spécifique de déclaration des entreprises pour la première année** de perception de l'impôt, c'est-à-dire l'exercice 2010. Cette disposition, qui ne s'appliquerait qu'à une seule année, ne serait pas codifiée.

2. Des avantages plus nombreux que les inconvénients

Le principal inconvénient du dispositif proposé réside dans le rétablissement d'une prise en charge par l'Etat d'une fraction non négligeable du produit d'un impôt local. Les dégrèvements représenteraient 3,77 milliards d'euros pour un produit total de 15,27 milliards d'euros, soit le quart. Cette proportion serait cependant très inférieure à celle constatée au titre de la taxe professionnelle, qui s'établit à environ 40 %.

En tout état de cause, s'il est indispensable de maintenir un lien entre les territoires et les entreprises, il est tout aussi légitime que l'Etat assume le coût de sa politique en faveur des entreprises. De la même façon que les exonérations décidées par les collectivités territoriales ne font pas l'objet de compensations par l'Etat, les décisions prises par l'Etat en faveur des entreprises doivent être neutres pour les recettes des collectivités territoriales.

Les autres avantages de ce dispositif peuvent être synthétisés ainsi :

- toutes les bases sont imposées au même taux, il n'y a donc pas d'effet de la structure économique du territoire ;

- aucune collectivité n'y perd par rapport à ce qu'elle aurait pu gagner avec le barème progressif, puisque le produit est calculé sur la base du taux maximal du barème ;

- le dispositif est neutre pour les entreprises, qui acquittent l'impôt en fonction du barème initialement proposé par le Gouvernement ;

- au niveau agrégé des collectivités territoriales, la suppression de la taxe professionnelle est compensée en presque totalité par des recettes fiscales. En raison de ce dispositif véritablement fiscal, le taux d'autonomie financière s'en trouve donc amélioré ;

- sur le plan budgétaire, l'opération est neutre pour l'Etat puisque les sommes versées au titre du dégrèvement viennent en minoration de celles qu'il avait prévu de consacrer à la compensation budgétaire ;

- en dynamique, les ressources des collectivités territoriales évolueraient comme la valeur ajoutée, alors que les compensations budgétaires évoluent au mieux comme l'inflation.

3. Des conséquences sur la répartition des ressources fiscales entre collectivités publiques

L'adoption du dégrèvement aurait pour conséquence d'accroître de **3,77 milliards d'euros** les recettes fiscales des collectivités territoriales.

Comparaison du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en fonction du barème ou du taux unique de 1,5 %

(en milliards d'euros)

	Texte Sénat (1ère partie)	Taux unique 1,5 %	Ecart
Bloc communal 20 %	2,30	3,05	0,75
Départements 55 %	6,33	8,34	2,02
Régions 25 %	2,88	3,82	0,95
Total	11,50	15,27	3,77

Ce montant est proche de celui prévu pour les dotations budgétaires supplémentaires, destinées à combler, par catégorie de collectivités territoriales, l'écart entre les recettes avant la réforme et les recettes après la réforme. Dans le texte issu de l'examen de la première partie par le Sénat, ce montant est évalué à 4,02 milliards d'euros, soit une masse légèrement supérieure à celle du produit fiscal supplémentaire engendré par le dégrèvement.

Par catégorie de collectivités, les effets ne seraient pas identiques. Pour le « bloc communal », la réforme pourrait notamment avoir pour effet de provoquer une « surfiscalisation », c'est-à-dire que le niveau des recettes après la réforme serait supérieur à celui d'avant la réforme.

Il importera donc, lorsque des chiffrages précis seront disponibles, d'envisager de modifier également les transferts entre Etat et collectivités de façon à ce que le montant des ressources fiscales de chacune des trois catégories de collectivités ne soit pas supérieur à l'issue de la réforme à ce qu'il était avant la réforme.

Pour mémoire, le tableau ci-après récapitule les différents stades de la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, en tenant compte à la fois de l'évolution de la fraction du produit attribuée à chaque niveau et de l'effet du dégrèvement.

**Evolution de la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée
entre les catégories de collectivités territoriales**

(en milliards d'euros)

	Texte Sénat 1ère partie avec 20 % au bloc communal	Texte Sénat première partie avec 26,5 % au bloc communal et 48,5 % aux départements	Texte Sénat avec dégrèvement + 26,5% au bloc communal	dont montant pris en charge par l'Etat au titre du dégrèvement
Bloc communal	2,30	3,05	4,05	1,00
Départements	6,33	5,58	7,41	1,83
Régions	2,88	2,88	3,82	0,95
Total	11,50	11,50	15,27	3,77

Source : commission des finances

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES

L'amendement portant article additionnel proposé par votre commission des finances met en place le second volet de la réforme de la taxe professionnelle, dans ses dispositions relatives à l'affectation de ressources fiscales de compensation aux catégories de collectivités territoriales et à la répartition de ces ressources au sein de chacune des trois catégories : bloc communal, départements et régions.

Les principaux points traités par l'amendement sont les suivants :

- institution d'un dégrèvement au profit des entreprises de plus de 152.500 euros de chiffre d'affaires correspondant à la différence entre le montant de l'impôt dû en application du taux de 1,5 % et le montant résultant de l'application du barème, de façon à assurer aux collectivités territoriales des recettes calculées en appliquant à leurs bases un taux unique ;

- affectation de ressources nouvelles aux collectivités qui comprennent : les taxes créées par l'article 2 du présent projet de loi de finances (CFE, CVAE et IFER), les transferts d'impôt d'Etat vers les départements (droits de mutation à titre onéreux et totalité de la taxe sur les conventions d'assurance), la diminution des frais de gestion et de dégrèvements prélevés par l'Etat sur la fiscalité locale ;

- transfert d'impositions entre catégories de collectivités : taxe foncière sur les propriétés non bâties transférée des régions et départements aux communes, taxe d'habitation transférée des départements aux communes, part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux départements et partage de l'IFER « énergie » à égalité entre le bloc communal et les départements ;

- règles d'affectation et de compétence fiscale au sein du bloc communal, entre les EPCI à TPU et les EPCI à fiscalité additionnelle et leurs communes membres respectives ;

- modes de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée au sein de chaque catégorie de collectivités : répartition « micro » pour les communes et EPCI, en fonction de la valeur ajoutée afférente au territoire ; répartition « macro » pour les départements et les régions, en fonction de critères définis en lien avec les compétences exercées ;

- application au vote de la CFE des règles de liaison des taux actuellement applicables à la taxe professionnelle, sous réserve d'une limitation du dispositif général de déliaison à 1,25 fois l'augmentation de la taxe d'habitation ;

- suppression du dispositif de prise en charge par les collectivités territoriales d'une partie du coût du plafonnement à 3 % de la cotisation économique territoriale ;

- dissociation en 2011 de la taxe foncière sur les propriétés bâties en deux taxes distinctes portant, d'une part, sur les ménages et, d'autre part, sur les entreprises ;

- suppression du prélèvement France Télécom ;

- mesures indispensables de coordination qui devraient permettre dans le courant du premier trimestre 2010 de disposer de simulations précises.

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

ANNEXE

Les grands équilibres successifs, pour les collectivités territoriales, de la suppression de la taxe professionnelle

<p>Les tableaux ci-après ont été élaborés dans l'urgence en fonction de données en partie provisoires transmises par le Gouvernement. Ils sont susceptibles d'être affinés par la suite.</p>

I. LE TEXTE INITIAL

Le chiffrage du texte initial présenté par le Gouvernement présente la particularité de reposer sur des montants calculés sur la base des produits fiscaux de 2008, et non des prévisions de produit de 2009. La dotation budgétaire supplémentaire indiquée lors de la présentation du texte initial était donc caduque dès le départ.

Pour ne pas compliquer à l'excès la présentation en indiquant des chiffres incompatibles, on ne rappelle pas ici les chiffres calculés sur la base des produits fiscaux de 2008.

Il est possible de recalculer l'impact du texte initial en fonction des prévisions de produit fiscal pour 2009, en partant du chiffrage du texte adopté par l'Assemblée nationale, dont les montants ont été calculés en fonction des prévisions de produits fiscaux de 2009.

On arrive alors au tableau ci-après. On observe en particulier que le « vrai » montant de la dotation budgétaire est de l'ordre de 4 milliards d'euros, et non 3,2 milliards d'euros comme alors indiqué par le Gouvernement. Cela n'a évidemment aucun impact pour les collectivités territoriales, ce montant étant purement indicatif.

**Les grands équilibres de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales : 1. Le texte initial du présent projet de loi
(montants recalculés par la commission des finances sur la base des prévisions de produit pour 2009)**

(en milliards d'euros)

	Situation avant la réforme							Modifications apportées par le texte initial							Situation résultant du texte initial (recalculée sur la base des prévisions de produits pour 2009)							
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	
MENAGES																						
Taxe d'habitation	11,1	5,5		16,6			16,6	5,5	-5,5		0,0			0,0	16,6	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	0,0	16,6
TEOM	5,3			5,3			5,3				0,0			0,0	5,3	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	5,3
Taxe sur le foncier bâti	13,7	6,8	1,9	22,4			22,4	1,4	0,0	-1,9	-0,4			-0,4	15,1	6,8	0,0	22,0	0,0	0,0	0,0	22,0
Taxe sur le foncier non bâti	0,8	0,1	0,0	0,9			0,9	0,1	-0,1		0,0			0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9
ENTREPRISES																						
Taxe professionnelle	18,3	9,8	3,3	31,4	1,8	1,1	34,2	-18,3	-9,8	-3,3	-31,4	-1,8	-1,1	-34,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CLA								6,5			6,5	1,7	0,2	8,3	6,5	0,0	0,0	6,5	1,7	0,2	8,3	
Cotisation complémentaire								0,0	8,6	2,9	11,5	0,0	0,1	11,6	0,0	8,6	2,9	11,5	0,0	0,1	11,6	
RECETTES DE L'ETAT																						
FAR+FDNV TH, TFPB, TFPNB						2,6	2,6	1,8	0,0	0,0	1,8	0,0	-1,6	0,2	1,8	0,0	0,0	1,8	0,0	1,0	2,8	
FAR+FDNV TEOM						0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	
FAR TP + frais CCI CCM non ventilés						1,6	1,6	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	-1,4	-1,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,4	
FDNV TP						1,2	1,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-1,1	-1,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	
Cotisation minimale TP						3,0	3,0				0,0		-3,0	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
NOUVELLES TAXES+INB																						
IFER énergie							0,0	0,5			0,5			0,5	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	
INB						0,2	0,2				0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	
IFER transports							0,0			0,3	0,3			0,3	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	
IFER télécom							0,0	0,1	0,0	0,4	0,5			0,5	0,1	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,5	
DIVERS																						
DMTO	2,2	7,3	0,0	9,5		0,9	10,3	0,7			0,7		-0,7	0,0	2,9	7,3	0,0	10,2	0,0	0,2	10,3	
TIPP	0,0	5,1	3,5	8,7		16,1	24,8				0,0			0,0	0,0	5,1	3,5	8,7	0,0	16,1	24,8	
TSCA		3,1		3,1		2,8	5,9		2,8		2,8		-2,8	0,0	0,0	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	
taxe sur l'électricité	0,9	0,5		1,4			1,4				0,0			0,0	0,9	0,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4	

	Situation avant la réforme							Modifications apportées par le texte initial							Situation résultant du texte initial (recalculée sur la base des prévisions de produits pour 2009)						
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total
TaSCom	0,0			0,0		0,6	0,6	0,6			0,6		-0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6
Autres recettes fiscales	1,1	0,7	3,3	5,1			5,1				0,0			0,0	1,1	0,7	3,3	5,1	0,0	0,0	5,1
TOTAL	53,5	38,9	11,9	104,4	1,8	30,4	136,5	-0,8	-3,9	-1,6	-6,3	-0,1	-12,0	-18,4	52,7	35,0	10,4	98,0	1,7	18,4	118,2
compensations fiscales exo TH	0,8	0,3	0,1	1,2			1,2	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	1,1	0,3	0,1	1,6	0,0	0,0	1,6
compensations fiscales exo TFPB	0,3	0,1	0,0	0,4			0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
compensations fiscales exo TFPNB	0,2	0,2	0,0	0,4			0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
compensations fiscales exo TP	0,9	0,4	0,1	1,4			1,4	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,2	0,8	0,3	0,1	1,2	0,0	0,0	1,2
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES								-0,3*	3,1*	1,2*	4,0*	0,0	0,0	4,0*	-0,3*	3,1*	1,2*	4,0*			4,0*
Participation PVA (2009)	-0,2	-0,7	-0,4	-1,2		1,2	0,0	0,2	0,7	0,4	1,2	0,0	-1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prélèvement France Télécom 2009	-0,6	-0,2	-0,1	-0,9		0,6	-0,3	0,7	0,2	0,1	1,0	0,0	-0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
RECETTES FISCALES (+ Compensations d'exo TP)-prélèvements	54,9	39,0	11,7	105,7	1,8	32,3	139,7	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1	-13,9	-13,9	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,3	125,8

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

* Les montants figurant dans le texte initial du présent projet de loi sont de 0 milliard d'euros pour les communes, 2,1 milliard d'euros pour les départements et 1 milliard d'euros pour les régions, d'où un total de 3,2 milliards d'euros. L'écart par rapport au tableau vient du fait que les montants du texte initial avaient été calculés en fonction des produits fiscaux de 2008, et non des prévisions de produit fiscal de 2009. Une dotation négative pour les communes n'a bien entendu pas de signification.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

Les modifications proposées par le texte initial étaient les suivantes :

- disparition de la taxe professionnelle (- 31,4 milliards d'euros pour les collectivités territoriales) ;

- création de deux taxes, alors dénommées cotisation locale d'activité (CLA) et cotisation complémentaire (CC), de respectivement 6,5 milliards d'euros et 11,5 milliards d'euros (18 milliards d'euros au total) ;

- compensation des 13,4 milliards d'euros restants (et de 0,4 milliard d'euros d'allègement de TFB) par le transfert de frais d'assiette et de recouvrement (2,1 milliards d'euros), la création de l'IFER (1,3 milliard d'euros), le transfert d'impôts perçus par l'Etat (DMTO pour 0,9 milliard d'euros, TSCA pour 2,8 milliards d'euros, TasCom pour 0,6 milliard d'euros), la disparition du PVA et du prélèvement France Télécom (1,9 milliard d'euros), le solde étant compensé par des dotations budgétaires supplémentaires : le montant inscrit dans le texte initial, calculé sur la base des produits fiscaux de 2008, était de 3,2 milliards d'euros, mais la prise en compte des prévisions de produit pour 2009 (retenue par le Gouvernement pour les états ultérieurs du texte) correspond à un montant de 4 milliards d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a apporté les modifications suivantes :

- elle a transféré 2,3 milliards d'euros de cotisation complémentaire des départements aux communes¹ ;

- en contrepartie, les départements se sont vu transférer, depuis les communes, 1 milliard d'euros de TFB², 1,2 milliard d'euros de frais d'assiette et de recouvrement et 0,7 milliard d'euros de DMTO.

¹ Le texte initial prévoyait que la cotisation complémentaire était répartie entre 75 % pour les départements et 25 % pour les régions. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit qu'elle est répartie entre 20 % pour les communes, 55 % pour les départements et 25 % pour les régions.

² Le texte initial prévoyait d'attribuer la totalité du 1,9 milliard d'euros de TFB des régions aux communes. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit une répartition entre 40 % pour les communes et 60 % pour les départements.

Les modifications de la répartition des taxes apportées par l'Assemblée nationale

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL
Cotisation complémentaire	2,3	-2,3	0,0	0,0
Taxe sur le foncier bâti	-1,0	1,0	0,0	0,0
FAR+FDNV TH, TFPB, TFPNB	-1,2	1,2	0,0	0,0
DMTO	-0,7	0,7	0,0	0,0
TOTAL	-0,6	0,6	0,0	0,0
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES	0,6	-0,6	0,0	0,0

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

Sources : informations transmises par le Gouvernement, calculs de la commission des finances

Selon les données transmises par le Gouvernement, le texte adopté par l'Assemblée nationale correspondrait à un montant des dotations budgétaires supplémentaires de 3,9 milliards d'euros, contre 3,2 milliards d'euros selon les indications données au sujet du texte initial. L'écart s'explique par le fait que les produits fiscaux pris en compte par le Gouvernement pour le calcul ne sont plus ceux de 2008, mais ceux prévus pour 2009. Il s'agit donc d'un phénomène optique. La répartition de ces dotations entre communes et départements a en outre été sensiblement modifiée, en conséquence des transferts de fiscalité réalisés, la dotation des communes augmentant de 0,6 milliard d'euros (et celle des départements diminuant à due concurrence).

Les grands équilibres de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales : 2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

(en milliards d'euros)

	Situation résultant du texte initial (recalculée sur la base des prévisions de produits pour 2009)							Texte adopté par l'Assemblée nationale							Les modifications apportées par l'Assemblée nationale							
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	
MENAGES																						
Taxe d'habitation	16,6	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	16,6	16,6			16,6			16,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TEOM	5,3	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	5,3	5,3			5,3			5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxe sur le foncier bâti	15,1	6,8	0,0	22,0	0,0	0,0	22,0	14,2	7,8		22,0			22,0	-1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxe sur le foncier non bâti	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,9			0,9			0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ENTREPRISES																						
Taxe professionnelle	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CLA	6,5	0,0	0,0	6,5	1,7	0,2	8,3	6,5			6,5	1,7	0,2	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisation complémentaire	0,0	8,6	2,9	11,5	0,0	0,1	11,6	2,3	6,3	2,9	11,5		0,1	11,6	2,3	-2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RECETTES DE L'ETAT																						
FAR+FDNV TH, TFPB, TFPNB	1,8	0,0	0,0	1,8	0,0	1,0	2,8	0,7	1,2		1,8		1,0	2,8	-1,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAR+FDNV TEOM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0			0,0		0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAR TP + frais CCI CCM non ventilés	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,4	0,2			0,2		0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FDNV TP	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1			0,1		0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisation minimale TP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NOUVELLES TAXES+INB																						
IFER énergie	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	0,5			0,5		0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2				0,0		0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IFER transports	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0		0,3	0,3		0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IFER télécom	0,1	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,5	0,1	0,0	0,4	0,5		0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DIVERS																						
DMTO	2,9	7,3	0,0	10,2	0,0	0,2	10,3	2,2	8,0	0,0	10,2		0,2	10,3	-0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TIPP	0,0	5,1	3,5	8,7	0,0	16,1	24,8		5,1	3,5	8,7		16,1	24,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TSCA	0,0	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9		5,9		5,9			5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Situation résultant du texte initial (recalculée sur la base des prévisions de produits pour 2009)							Texte adopté par l'Assemblée nationale							Les modifications apportées par l'Assemblée nationale						
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	Total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total
taxe sur l'électricité	0,9	0,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4	0,9	0,5		1,4			1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TaSCom	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,6			0,6		0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres recettes fiscales	1,1	0,7	3,3	5,1	0,0	0,0	5,1	1,1	0,7	3,3	5,1			5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	52,7	35,0	10,4	98,0	1,7	18,4	118,2	52,2	35,5	10,3	98,1	1,7	18,5	118,3	-0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
compensations fiscales exo TH	1,1	0,3	0,1	1,6	0,0	0,0	1,6	1,1	0,3	0,1	1,6			1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TFPB	0,3	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,3	0,1	0,0	0,4			0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TFPNB	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,2	0,2	0,0	0,4			0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TP	0,8	0,3	0,1	1,2	0,0	0,0	1,2	0,8	0,3	0,1	1,2			1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES	-0,3*	3,1*	1,2*	4,0*			4,0*	0,3	2,5	1,2	3,9			3,9	0,6	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prélèvement France Télécom 2009	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1			0,1		-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RECETTES FISCALES (+ Compensations d'exo TP)-prélèvements	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,3	125,8	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,4	125,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

* Les montants figurant dans le texte initial du présent projet de loi sont de 0 milliard d'euros pour les communes, 2,1 milliard d'euros pour les départements et 1 milliard d'euros pour les régions, d'où un total de 3,2 milliards d'euros. L'écart par rapport au tableau vient du fait que les montants du texte initial avaient été calculés en fonction des produits fiscaux de 2008, et non des prévisions de produit fiscal de 2009. Une dotation négative pour les communes n'a bien entendu pas de signification.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE PARTIE DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

En première partie du présent projet de loi de finances, le Sénat a rebaptisé la CLA « cotisation foncière des entreprises » (CFE) et la CC « cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises » (CVAE).

Il apporté les modifications suivantes :

- la TFB a augmenté de 0,44 milliard d'euros grâce à la suppression de l'abattement de 15 % sur la TFB industrielle ;

- en contrepartie, la CFE industrielle a été réduite de 0,55 milliard d'euros du fait de l'instauration d'un abattement de 35 % ;

- les deux mesures ont eu pour effet global de réduire les ressources fiscales de 0,11 milliard d'euros, en conséquence d'une augmentation de 0,16 milliard d'euros de celles des départements et d'une diminution de 0,26 milliard d'euros de celles des communes.

Par ailleurs, le produit de l'IFER énergie a été légèrement accru, du fait de l'augmentation de la taxation des éoliennes et des barrages.

Les modifications apportées par le Sénat en 1^{re} partie

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	Etat	Total
Taxe sur le foncier bâti	0,28*	0,16*	0,00	0,44	0,00	0,44
CFE	-0,55	0,00	0,00	-0,55	-0,01	-0,56
<i>(somme des deux lignes précédentes)</i>	<i>-0,26</i>	<i>0,16</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,11</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,01</i>
FAR+FDNV	-0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
IFER énergie	0,04	0,00	0,00	0,04	0,01	0,05
TOTAL	-0,25	0,18	0,00	-0,07	0,00	-0,08
compensations fiscales exo TFPB	-0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES	0,27	-0,20	0,00	0,07	0,00	0,07

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

* Répartition faite de manière conventionnelle proportionnellement au produit de TFB perçu.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

	Texte adopté par l'Assemblée nationale							Le texte résultant des modifications apportées par le Sénat en première partie							Les modifications apportées par le Sénat en première partie						
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total
taxe sur l'électricité	0,9	0,5		1,4			1,4	0,9	0,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TaSCom	0,6			0,6		0,0	0,6	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres recettes fiscales	1,1	0,7	3,3	5,1			5,1	1,1	0,7	3,3	5,1	0,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	52,2	35,5	10,3	98,1	1,7	18,5	118,3	51,9	35,7	10,3	98,0	1,7	18,5	118,2	-0,3	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
compensations fiscales exo TH	1,1	0,3	0,1	1,6			1,6	1,1	0,3	0,1	1,6	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TFPB	0,3	0,1	0,0	0,4			0,4	0,3	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TFPNB	0,2	0,2	0,0	0,4			0,4	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
compensations fiscales exo TP	0,8	0,3	0,1	1,2			1,2	0,8	0,3	0,1	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES	0,3	2,5	1,2	3,9			3,9	0,5	2,3	1,2	4,0			4,0	0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Prélèvement France Télécom 2009	0,1			0,1		-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RECETTES FISCALES (+ Compensations d'exo TP)-prélèvements	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,4	125,9	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,4	125,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

IV. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE ADDITIONNEL

Comme on l'a indiqué ci-avant, le présent article additionnel propose d'apporter les modifications suivantes :

- dans le cas de la CVAE, imposer toutes les entreprises à 1,5 % de la valeur ajoutée, en instaurant un dégrèvement total pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152.500 euros (3,77 milliards d'euros) ;

- transférer des communes aux départements la TFB régionale (0,74 milliard d'euros) et la moitié de l'IFER énergie (0,27 milliard d'euros), et en contrepartie attribuer aux communes 26,5 % (au lieu de 20 %) de la CVAE (ce qui correspond à un transfert de 0,75 milliard d'euros) ;

- rétrocéder la TasCom, dont il est actuellement prévu qu'elle revienne aux communes, à l'Etat (0,62 milliard d'euros).

Les grands équilibres résultants sont indiqués par le tableau ci-après.

Les modifications proposées en seconde partie par le présent article additionnel

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	Etat	total
Dotations budgétaires résultant du texte Sénat 1re partie	0,53	2,31	1,19	4,02		
Taxe sur le foncier bâti	-0,74	0,74	0,00	0,00	0,00	0,00
CVAE*	0,75	-0,75	0,00	0,00	0,00	0,00
IFER énergie	-0,27	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00
TaSCom	-0,62	0,00	0,00	-0,62	0,62	0,00
Total des ressources fiscales	-0,89	0,27	0,00	-0,62	0,62	0,00
Nouveau dégrèvement	1,00	1,83	0,94	3,77	0,00	3,77
Augmentation globale des recettes	0,11	2,09	0,94	3,15	0,62	3,77
Augmentation des dotations budgétaires	-0,11	-2,09	-0,94	-3,15		
Nouveau montant des dotations budgétaires	0,42	0,21	0,25	0,88		

* Hors nouveau dégrèvement.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

Les grands équilibres de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales : 4. Les modifications proposées par le présent article additionnel
(en milliards d'euros)

	Le texte résultant des modifications apportées par le Sénat en première partie							Modifications proposées par le présent article additionnel							Texte résultant du présent article additionnel							
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	
MENAGES																						
Taxe d'habitation	16,6	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	16,6	0,0	0,0	16,6	
TEOM	5,3	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	5,3	0,0	0,0	5,3	
Taxe sur le foncier bâti	14,5	8,0	0,0	22,4	0,0	0,0	22,4	-0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,7	8,7	0,0	22,4	0,0	0,0	22,4	
Taxe sur le foncier non bâti	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	
ENTREPRISES																						
Taxe professionnelle	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
CFE	5,9	0,0	0,0	5,9	1,7	0,2	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	1,7	0,2	7,8	
CVAE ¹¹	2,3	6,3	2,9	11,5	0,0	0,1	11,6	0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	5,6	2,9	11,5	0,0	0,1	11,6	
RECETTES DE L'ETAT																						
FAR+FDNV TH, TFPB, TFPNB	0,7	1,2	0,0	1,8	0,0	1,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,2	0,0	1,8	0,0	1,0	2,8	
FAR+FDNV TEOM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	
FAR TP + frais CCI CCM non ventilés	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,4	
FDNV TP	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	
Cotisation minimale TP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
NOUVELLES TAXES+INB																						
IFER énergie	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,6	-0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,6	
INB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	
IFER transports	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	
IFER télécom	0,1	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,4	0,5	0,0	0,0	0,5	
DIVERS																						
DMTO	2,2	8,0	0,0	10,2	0,0	0,2	10,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	8,0	0,0	10,2	0,0	0,2	10,3	
TIPP	0,0	5,1	3,5	8,7	0,0	16,1	24,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	3,5	8,7	0,0	16,1	24,8	
TSCA	0,0	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	

¹¹ Hors nouveau dégrèvement.

	Le texte résultant des modifications apportées par le Sénat en première partie							Modifications proposées par le présent article additionnel							Texte résultant du présent article additionnel						
	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total	Secteur communal	Départements	Régions	Total CL	CCI +CCM +EPF	Etat	total
taxe sur l'électricité	0,9	0,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,5	0,0	1,4	0,0	0,0	1,4
TaSCom	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	-0,6	0,0	0,0	-0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
Autres recettes fiscales	1,1	0,7	3,3	5,1	0,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,7	3,3	5,1	0,0	0,0	5,1
TOTAL	51,9	35,7	10,3	98,0	1,7	18,5	118,2	-0,9	0,3	0,0	-0,6	0,0	0,6	0,0	51,0	36,0	10,3	97,4	1,7	19,1	118,2
compensations fiscales exo TH	1,1	0,3	0,1	1,6	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,3	0,1	1,6	0,0	0,0	1,6
compensations fiscales exo TFPB	0,3	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	
compensations fiscales exo TFPNB	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	
compensations fiscales exo TP	0,8	0,3	0,1	1,2	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,3	0,1	1,2	0,0	0,0	1,2	
DEGREVEMENT CVAE								1,0	1,8	0,9	3,8	0,0	0,0	3,8	1,0	1,8	0,9	3,8	0,0	0,0	3,8
DOTATIONS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES	0,5	2,3	1,2	4,0			4,0	-0,1	-2,1	-0,9	-3,1	0,0	0,0	-3,1	0,4	0,2	0,2	0,9			0,9
Participation PVA (2009)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prélèvement France Télécom 2009	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	
RECETTES FISCALES (+ Compensations d'exo TP)-prélèvements	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,4	125,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,0	39,0	11,7	105,8	1,7	18,4	125,9

FAR : frais d'assiette et de recouvrement. FDNV : frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur.

Sources : calculs de la commission des finances, sur la base des données transmises par le Gouvernement

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43

Modalités de compensation et de péréquation des ressources des collectivités territoriales suite à la suppression de la taxe professionnelle

Commentaire : le présent article additionnel prévoit, d'une part, les modalités de compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales résultant de la suppression de la taxe professionnelle et, d'autre part, des dispositions en matière de péréquation de ces ressources.

Le présent article reprend, en les modifiant, les dispositions de l'article 2 du présent projet de loi de finances, tel que transmis par l'Assemblée nationale, qui traitent :

- d'une part, des modalités de la compensation à chaque collectivité territoriales des pertes de ressources résultant de la suppression de la taxe professionnelle ;

- d'autre part, des dispositifs de péréquation à créer ou à aménager du fait de cette suppression.

I. LA COMPENSATION « À L'EURO PRÈS » DES PERTES DE RECETTES SUBIES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour l'année 2010, les pertes de recettes résultant de la suppression de la taxe professionnelle seront compensées par une « compensation relais » créée par l'article 2 de la présente loi.

A compter de l'année 2011, les modalités de compensation sont différentes. En effet, plusieurs éléments doivent être pris en compte. Le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales impose de ne pas pérenniser la « compensation relais », qui constitue une entorse à ce principe. Par conséquent, en lieu et place de la « compensation relais », de nouvelles ressources fiscales devront être affectées aux collectivités territoriales, selon les modalités détaillées ci-dessus¹².

A compter de l'année 2011, il convient donc de mettre en place un dispositif de compensation nouveau qui prend en compte l'évolution, pour chaque collectivité territoriale, de ses ressources fiscales impactées par la réforme proposée. La compensation « à l'euro près » des pertes de ressources résultant pour les collectivités territoriales de la suppression de la taxe professionnelle est un des principes directeurs de la réforme proposée par le Gouvernement.

¹² Voir le commentaire de l'article additionnel avant l'article 43 précédent.

En pratique, cette compensation est opérée en deux temps :

- dans un premier temps, l'Etat compense à chaque catégorie de collectivités territoriales les pertes de recettes nettes résultant pour elle de la suppression de la taxe professionnelle ;

- dans un second temps, des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources interviennent pour écrêter les gains des collectivités territoriales disposant, à l'issue de la réforme, de davantage de produit fiscal qu'actuellement, afin de compenser les pertes des collectivités territoriales qui se trouvent dans la situation inverse.

A. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le premier temps de la compensation, qui correspond aux dotations versées par l'Etat, est prévu par le point 1. de l'amendement portant article additionnel qu'il vous est proposé d'adopter.

Le point 1.1. vise la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle versée aux communes et aux intercommunalités à fiscalité propre. Les points 1.2. et 1.3. comportent des dispositions similaires respectivement pour les départements et les régions. Les modalités de calcul et de versement de la dotation de compensation sont déterminées comme suit.

Le 1 du II du point 1.1. prévoit de calculer, pour chaque collectivité territoriale, la différence entre les ressources impactées par la réforme perçues en 2010 et les ressources impactées par la réforme qui seraient perçues par la collectivité territoriale en 2010 si l'ensemble de la réforme de la fiscalité locale proposée par le présent article avait été applicable.

Ainsi, le 1° du 1 du II du point 1.1. détaille, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le montant des ressources impactées par la réforme perçues par ces collectivités et établissements en 2010. Il s'agit des produits de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la « compensation relais » versée en 2010. Il convient également de prendre en compte les compensations d'exonérations de fiscalité locale afin d'englober l'ensemble des ressources modifiées par la réforme.

Ce montant est modifié pour prendre en compte, d'une part, la suppression du prélèvement dit « France Telecom » et, d'autre part, l'éventuelle participation de la collectivité ou de l'établissement à la prise en charge du coût du plafonnement de la taxe professionnelle (dit « ticket modérateur »).

Par ailleurs, le 2° du 1 du II du point 1.1. détaille le montant qui aurait été perçu par ces collectivités et établissements au cours de l'année 2010 si la réforme proposée par la présente loi était entrée en vigueur en 2010. Les ressources visées sont donc, pour chaque collectivité et établissement,

celles résultant de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties – qui correspond au transfert des parts régionale et départementale de cette taxe –, des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base et des compensations d'exonérations de fiscalité locale qui auraient été perçues par ces collectivités si la réforme avait été applicable en 2010.

La somme algébrique de ces montants pour l'ensemble des communes et EPCI permet de calculer, le cas échéant, la perte globale subie par le « bloc communal ». La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle versée par l'Etat est égale au montant de cette perte. Ainsi, par exemple, si le produit global des ressources impactées par la réforme est de 100 en 2010 mais aurait été de seulement 70 si la réforme était entrée en vigueur en 2010, la dotation versée par l'Etat sera égale à 30.

Cette dotation permet donc d'égaliser le montant global des ressources de chacune des trois catégories de collectivités territoriales avant et après la réforme.

Pour le « bloc communal », cette dotation est reversée aux communes et établissements dont les pertes à l'issue de la réforme sont supérieures à 50.000 €, au prorata de ces pertes. Cette disposition **n'influe pas sur le montant de la compensation perçue *in fine* par la collectivité puisque toutes les pertes seront, à terme, compensées par les reversements en provenance des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources.** Elle permet uniquement, dans un premier temps, de concentrer le versement de la dotation de compensation sur les collectivités qui subissent les plus lourdes pertes à l'issue de la réforme.

Le point 1.2. de l'amendement proposé applique ce même dispositif pour les ressources des départements.

Les ressources prises en compte pour le calcul de la dotation sont également celles impactées par la réforme proposée. Ainsi, pour les ressources avant réforme, sont retenus les produits 2010 de taxe d'habitation et des taxes foncières et le montant de la « compensation relais », diminués, le cas échéant, du coût du plafonnement de la taxe professionnelle pris en charge, en 2010, par le département.

Pour les ressources après réforme, les recettes prises en compte pour le calcul de la dotation sont les suivantes : la cotisation sur la valeur ajoutée, la taxe sur les conventions d'assurance, la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour le calcul de la dotation bénéficiant au département et à la ville de Paris en cumulant les gains ou pertes de ces deux collectivités.

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle versée aux départements est donc égale à la somme algébrique des différences entre les recettes avant et après réforme. Elle est reversée aux départements « perdants » à l'issue de la réforme, au prorata des pertes subies.

Le point 1.3. de l'amendement proposé applique ce même dispositif pour les ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

Les ressources prises en compte pour le calcul de la dotation sont également celles impactées par la réforme proposée. Ainsi, pour les ressources avant réforme, sont retenus les produits 2010 des taxes foncières et le montant de la « compensation relais » versée en 2010, diminuées, le cas échéant, du montant de la prise en charge partielle du coût du plafonnement de la taxe professionnelle.

Pour les ressources après réforme, les recettes prises en compte pour le calcul de la dotation sont les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et la cotisation sur la valeur ajoutée.

Comme pour les départements, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, égale à la somme algébrique des différences entre les recettes avant et après réforme, est reversée aux régions « perdantes » à l'issue de la réforme, au prorata des pertes subies.

Le point 1.4. constitue une nouveauté par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale. En effet, un problème pratique de calendrier se posait pour la prise en compte dans les ressources après la réforme du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises :

- d'une part, ce produit ne sera connu définitivement qu'une fois versé le solde de la cotisation sur la valeur ajoutée de l'année 2010, dans le courant du premier semestre 2011;

- d'autre part, l'Etat doit notifier aux collectivités les montants de la compensation au plus tard le 15 mars 2011, selon les modalités habituelles.

Le I du point 1.4. propose donc que des montants estimatifs de la dotation de compensation versée par l'Etat et des contributions ou versements au Fonds de garantie individuelle des ressources soient, dans un premier temps, notifiés aux collectivités territoriales avant le 15 mars 2011.

Dans un second temps, et avant le 31 juillet 2011, une fois que le produit définitif de la cotisation sur la valeur ajoutée produit en 2010 sera connu, ces montants seront définitivement ajustés. Ces ajustements s'opèreront par augmentation ou diminution des attributions mensuelles de cotisation sur la valeur ajoutée et des impositions perçues par voie de rôle par la collectivité territoriale.

Le point 1.4. prévoit également que les montants servant de base au calcul de la dotation de compensation et des prélèvements et versements du Fonds national de garantie individuelle des ressources sont actualisés en fonction des redressements opérés par les services fiscaux.

Enfin, le II du point 1.4. prévoit qu'une dotation remplace, en 2011, le produit du solde de la cotisation sur la valeur ajoutée perçu par les collectivités territoriales. Cette disposition est également nécessaire car, au premier semestre de l'année 2011, le produit du solde de la cotisation sur la valeur ajoutée n'aura pas encore été versé par les entreprises.

B. LES FONDS NATIONAUX DE GARANTIE INDIVIDUELLE DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Grâce aux dotations de compensation versées par l'Etat, les ressources de chacune des trois catégories de collectivités territoriales avant et après réforme sont égalisées. Toutefois, au sein de chaque catégorie subsistent encore des « perdants » et des « gagnants » à la réforme.

Le point 2. du présent amendement propose donc de prélever aux « gagnants » le montant de leur gain et de le reverser, *via* des Fonds de compensation, aux collectivités territoriales « perdantes » pour compenser leurs pertes. Du fait de l'équilibre, au sein de chaque catégorie, entre les ressources avant et après réforme, le montant des gains est égal au montant des pertes des collectivités territoriales, ce qui permet d'aboutir, *in fine*, à une compensation à l'euro près de la réforme pour chaque collectivité territoriale, prise individuellement.

Toutefois, pour des raisons d'application pratique, seuls les gains et les pertes supérieurs à 100 euros pour le « bloc communal » et à 10.000 euros pour les départements et les régions sont pris en compte dans le dispositif des Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources. Il pourra résulter de ces aménagements un très léger différentiel entre les gains prélevés par les fonds et les versements qu'ils doivent opérer pour compenser les pertes. C'est la raison pour laquelle sont prévus des « *coefficients multiplicatifs d'équilibrage* » permettant d'ajuster les versements aux prélèvements. L'application de ce dispositif constituera une très faible entorse au principe de la compensation « à l'euro près » de la suppression de la taxe professionnelle.

Les points 2.1., 2.2. et 2.3. du dispositif proposé reproduisent les modalités de fonctionnement des Fonds de garantie individuelle des ressources pour, respectivement, le « bloc communal », les départements et les régions.

Des dispositions spécifiques sont prévues au IV du point 2.1. afin de prendre en compte les conséquences sur le fonctionnement du fonds de compensation des modifications de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, votre rapporteur général relève qu'aussi bien le montant des dotations de compensation que celui des prélèvements et des versements aux Fonds de compensation sont figés en euros courant. Ce « gel » risque de poser des problèmes, à moyen terme, puisque les montants prélevés et reversés s'éloigneront progressivement de la réalité économique des territoires concernés. Ainsi, par exemple, une commune écrêtée en raison d'un important

établissement présent sur son territoire continuerait à être écrêtée indéfiniment d'un même montant même en cas de fermeture de cette établissement et donc de perte du produit fiscal qu'il procurait à la commune.

II. LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION

La réforme qu'il vous est proposé d'adopter, d'une part, constitue une opportunité pour prévoir de nouveaux dispositifs de péréquation entre les collectivités territoriales et, d'autre part, implique nécessairement de modifier des dispositifs de péréquation existants mais qui ne peuvent perdurer en l'état du fait de la suppression de la taxe professionnelle.

Les dispositifs de péréquation visés ci-dessous s'ajoutent au choix proposé par la commission des finances de revenir à une répartition dite « macro » du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée pour les départements et les régions. Cette répartition, effectuée selon des critères péréquateurs, constituera un outil important de péréquation, dont le produit devrait croître à l'avenir au même rythme que la croissance économique. Ce retour à une répartition « macro » ne rend pas nécessaire le maintien des fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée ajoutés au texte de l'article 2 du présent projet de loi par l'Assemblée nationale en contrepartie du choix pour une répartition dite « micro » de la cotisation sur la valeur ajoutée. Il vous est donc proposé de supprimer ces deux fonds.

A. LA TRANSFORMATION DE LA COMPENSATION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE EN DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION

Dans un premier temps, il semble essentiel de garantir aux collectivités territoriales le maintien de leurs ressources actuelles. En effet, il est probable, vu l'ampleur de la réforme mise en œuvre par la présente loi de finances qu'elle nécessite un temps d'adaptation durant lequel l'impératif principal sera de sécuriser les budgets des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les dispositifs figés de compensation tels qu'ils sont prévus actuellement s'éloigneront progressivement de la réalité des ressources des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le présent amendement propose, à compter de l'année 2015, de transformer progressivement les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources en fonds de péréquation qui pourront, à la différence des fonds de compensation, prendre en compte la réalité économique des ressources des collectivités. Ainsi, d'une part, il serait remédié aux effets pervers d'une compensation figée et, d'autre part, l'occasion serait saisie de créer trois nouveaux dispositifs de péréquation – un pour chacune des trois catégories de collectivités territoriales – qui contribueront à rectifier les écarts de richesse entre les collectivités.

B. LES FONDS DÉPARTEMENTAUX DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET LE FONDS DE SOLIDARITÉ DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) sont directement impactés par la suppression de la taxe professionnelle. En effet, ces deux dispositifs sont, au moins partiellement, abondés par des versements calculés en fonction des bases de taxe professionnelle. Le FSRIF est également abondé par des versements calculés en fonction du potentiel financier des communes et intercommunalités. Or, la notion de potentiel financier devra être redéfinie pour prendre en compte l'effet de la suppression de la taxe professionnelle et des nouveaux impôts attribués aux collectivités territoriales.

L'article 2 du présent projet de loi de finances a traité la question de la pérennisation des FDPTP pour l'année 2010. Par ailleurs, les modalités de fonctionnement du FSRIF impliquent qu'il ne sera impacté par la réforme qu'en 2011. Par conséquent, votre rapporteur général estime que l'année 2010 doit être mise à profit pour examiner les modalités de pérennisation de ces fonds.

Il paraît, à ce stade, difficile de mettre en place de tels dispositifs étant donnée l'absence de connaissance exacte des produits des impositions créées et de la répartition des ressources entre collectivités territoriales qui résultera du texte définitif.

Par conséquent, le point 3.2. du présent amendement propose de garantir la survie des FDPTP et du FSRIF tout en prévoyant, en 2010, les adaptations de leur fonctionnement rendues nécessaires par la suppression de la taxe professionnelle.

C. L'ADAPTATION DU FONDS DÉPARTEMENTAL DE PÉRÉQUATION DES DROITS D'ENREGISTREMENT

L'Assemblée nationale avait proposé la création d'un fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ce fonds faisait l'objet de l'article 2 *bis* du présent projet de loi¹³.

Votre commission des finances a proposé au Sénat, qui l'a adopté, un amendement de suppression de cet article. En effet, au vu des simulations effectuées sur les effets du fonds, il apparaissait que les départements contributeurs pouvaient être des départements considérés comme défavorisés – à titre d'exemple, en 2008, seules la Guyane et La Réunion auraient été contributeurs.

¹³ Pour le détail du fonctionnement du fonds, il est renvoyé au commentaire de l'article 2 bis dans le tome II du présent rapport.

Par conséquent, le dispositif ne paraissait pas totalement satisfaisant en l'état. Toutefois, l'initiative prise par l'Assemblée nationale doit être saluée et le présent amendement propose de la reprendre, en ajoutant une condition supplémentaire pour qu'un département puisse être contributeur au fonds de péréquation : il faudrait que le produit par habitant des DMTO du départements soit supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements.

Ainsi, les départements dont le produit des DMTO par habitant serait faible ne seraient pas contributeurs au fonds.

Sous réserve de cet aménagement, votre commission des finances vous propose de reprendre le dispositif initialement inscrit dans l'article 2 *bis* du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43

**Réforme de la taxe pour frais
de chambres de commerce et d'industrie**

Commentaire : Le présent article vise à fixer le cadre d'une réforme du financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) applicable à partir du 1^{er} janvier 2011 et fondée sur le principe d'une ressource fiscale de base servant à pourvoir aux dépenses liées aux missions de services publics et d'une contribution complémentaire des entreprises librement décidée par chaque circonscription régionale de CCI.

L'article 3, précédemment examiné dans le cadre de la première partie du présent projet de loi de finances, tire les **conséquences les plus immédiates de la suppression de la taxe professionnelle** (TP) en proposant un mode de financement transitoire des CCI pour l'année 2010 en fondant la nouvelle ressource fiscale par référence au produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP) acquittée en 2009 et en la limitant à 95 % de son montant.

Cette réduction de 5 % en un an des moyens affectés au CCI, proposée par le Gouvernement en application de la révision générale des politiques publiques, n'a pas été retenue par le Sénat. Les dispositifs de deux amendements, presque identiques, de nos collègues Éric Doligé, Bernard Saugey, Aymeri de Montesquiou et Michel Charasse, ont été repris par votre rapporteur général et adoptés. Ils tendent à **moduler le taux de réfaction en fonction de la part de la taxe additionnelle dans les ressources globales des CCI**. La ressource fiscale affectée resterait de 95% si cette part est inférieure à 20 % ; elle serait de 96% si la part représente plus de 20 % et moins de 30 %, de 97 % si cette part représente plus de 30 % et moins de 40 %, de 98 % si la part est de plus de 40 % et de moins de 50 % ; elle atteindrait même 99 % lorsque ladite part représente plus de 50 %.

Plus largement, le débat ouvert par la mise en place d'un dispositif transitoire adopté pour l'année 2010 pose la question de la règle du jeu relative au financement pérenne qui devra prévaloir par la suite. Votre rapporteur général estime, *mutatis mutandis*, qu'un raisonnement similaire à celui qui prévaut les collectivités territoriales peut être appliqué à l'égard du réseau consulaire. Après avoir réglé la question du financement pour l'année 2010, il convient d'**envisager la mise en œuvre de nouveaux modes de financement** fondée sur le principe d'une ressource fiscale de base servant à pourvoir aux dépenses liées aux missions de service public et d'une contribution

complémentaire des entreprises librement décidée par chaque circonscription régionale de CCI.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE PROFESSIONNELLE (TATP) : UNE RESSOURCE FISCALE PROPRE AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Ainsi que cela a été évoqué dans le tome II du présent rapport, il est pourvu aux dépenses ordinaires des CCI ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières selon des modalités fixées par décret aux chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) et à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) au moyen d'une TATP, répartie entre tous les redevables de cette taxe proportionnellement à leur base d'imposition (art. 1600 du CGI).

Selon l'annexe « Evaluation des voies et moyens » du présent projet de loi de finances, **le produit total de cette taxe perçue par les CCI devrait s'élever à 1,26 milliard d'euros en 2009**, contre 1,21 milliard en 2008 et un milliard d'euros en 2007.

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie

- Une « tête de réseau », l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), établissement public depuis 1964 et doté du rôle d'animation du réseau par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;

- 21 chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) ;

- 148 chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;

- 5.150 chefs d'entreprises élus dans les conseils d'administration ;

- 30.720 collaborateurs, dont 25.600 agents de droit public et 5.120 agents de droit privé, équivalent à une charge de personnel de 40 % du budget total toutes chambres confondues.

Source : Étude d'impact annexée au projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

Pour mémoire, la ventilation prévue en fonction des revenus prévisibles pour 2010, soit 1,275 milliard d'euros, est la suivante :

- 1,143 milliard d'euros pour les CCI ;

- 63 millions d'euros pour les CRCI ;

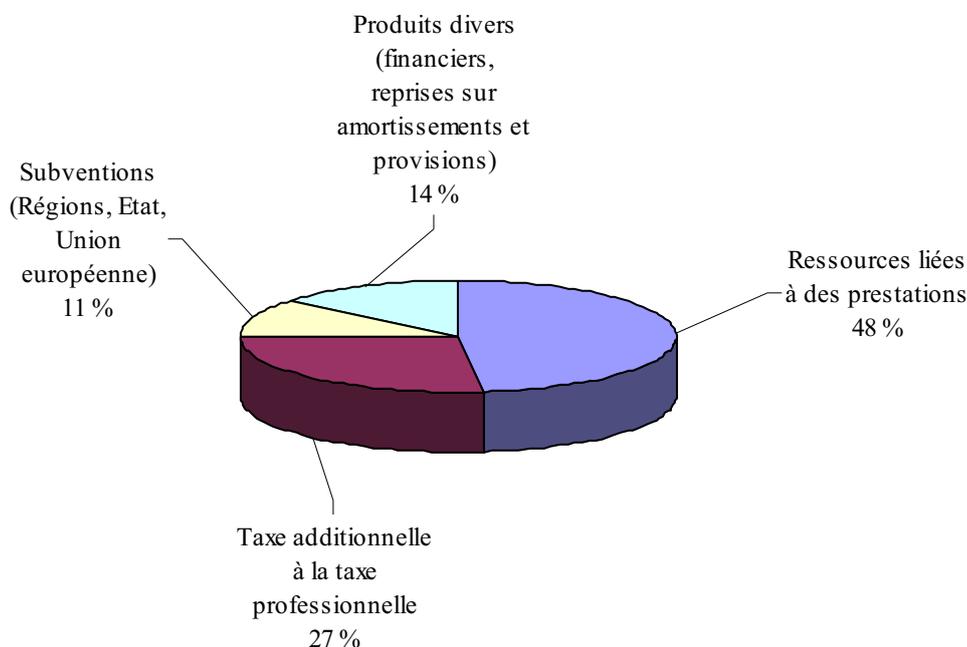
- 23 millions d'euros pour l'ACFCI ;

- et un retour de 45 millions d'euros au budget de l'Etat au titre de la TATP versée par France Télécom.

Entre 2006 et 2009, le produit de cette taxe s'est accru de 14,6 % en quatre ans.

Néanmoins, la TATP qui est acquittée par quelque deux millions de « ressortissants » ne représente que la deuxième source de financement des CCI, dont le budget global à l'échelle du réseau national représente près de 4,2 milliards d'euros, après le total des produits liés aux prestations (formations, concessions, etc.).

Répartition par produit des ressources du réseau consulaires



Source : Etude d'impact annexée au projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

B. UN MODE DE FINANCEMENT AUTONOME MAIS STRICTEMENT ENCADRÉ PAR LA LOI

Depuis la loi de finances rectificative pour 2004 qui a introduit un II à l'article 1600 du CGI le taux de la TATP est votée par chaque chambre en fonction de ses propres critères. Les CCI votent chaque année le taux de cette taxe, ce taux ne pouvant excéder celui de l'année précédente. L'administration vérifie que le taux voté l'a été conformément aux critères fixés par l'article 1600 du CGI. Les CCI versent ensuite des contributions à l'ACFCI et aux

chambres régionales en application des articles R.712-22 et R.712-25 du code de commerce.

Le principe fixé est donc celui du **maintien du taux de l'année précédente**, sous réserve des dérogations prévues, ci-dessous, **le produit n'a donc plus vocation qu'à évoluer en fonction de l'évolution des bases**. Toutefois, pour les CCI qui ont délibéré favorablement pour mettre en oeuvre un schéma directeur régional prévu par l'article L. 711-8 du code de commerce, ce taux peut être augmenté dans une proportion qui ne peut être supérieure à celle fixée chaque année par la loi. Depuis la loi de finances pour 2006, le plafond d'augmentation du taux de la TATP est fixé à 1 %.

La TATP assure une source de financement fiscale autonome pour les CCI mais son établissement et son évolution sont strictement encadrée. Toute augmentation des taux doit alors faire l'objet d'une intervention législative en loi de finances.

La taxe pour frais de chambre de commerce partage cette caractéristique avec les taxes pour frais, d'une part, de chambres de métiers et d'artisanat (CMA), d'autre part, de chambres d'agricultures (CA).

S'agissant des CMA, la taxe est composée d'un droit fixe voté par le Parlement (125 euros acquitté par chaque ressortissant) et d'un droit additionnel à la taxe professionnelle dont le produit, arrêté par chaque CMA, ne peut excéder 50 % du produit du droit fixe, sauf dérogation. Sur autorisation du préfet, au titre de l'exercice de la tutelle déconcentrée, le produit du droit additionnel peut être porté à 85 % (article 1601 du CGI)

S'agissant des chambres d'agriculture, la taxe est calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties et établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre, sans précision de taux (article 1604 du CGI). La détermination de cette taxe n'est toutefois pas entièrement libre car l'article L. 514-1 du code rural prévoit que *« l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée, pour 2009, à 1,5 % »*.

D'un point de vue pratique, ces taxes sont perçues par les services de la direction générale des finances publiques puis reversées aux chambres sur base des informations relatives aux ressortissants contenus dans les rôles fiscaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE MAINTIEN D'UNE RESSOURCE FISCALE AUTONOME ET PÉRENNE SUPPOSE QUE LES CONTOURS DES MISSIONS DE SERVICES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DU RÉSEAU CONSULAIRE SOIENT MIEUX DÉFINIS

1. Des missions de services publics dont les limites et le coût doivent être précisément définis et chiffrés

En application de l'article L. 711-2 du code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie représentent auprès des pouvoirs publics les intérêts de l'industrie, du commerce et des services de leur circonscription. Elles sont également chargées d'assurer les missions suivantes :

- des services aux entreprises tels que les centres de formalités des entreprises, le conseil et l'assistance aux entreprises, dans le respect du droit de la concurrence (article L. 711-3) ;

- le développement économique du territoire notamment dans le cadre de délégations de service public en matière d'aéroports, de ports maritimes et de voies navigables (article L. 711-4) ;

- créer et administrer des établissements de formation professionnelle (article L. 711-5).

Ces missions recouvrent donc une grande diversité d'actions. Mais, aucun texte ne définit, sans équivoque, les contours précis de ce qui relève des missions de service public et de ce qui n'en relève pas. La notion de « *dépenses ordinaires* » prévues par le code général des impôts est insuffisante pour caractériser la qualité juridique des actions financées.

Or, aucun véritable chiffrage du coût des missions à caractère « régalién » des CCI ne peut, par hypothèse, être avancé sans définition préalable des charges de service public. En conséquence, **il n'est pas possible de mettre en relation le montant de la TATP collectée par le réseau des CCI avec des dépenses clairement identifiées**. Tout au plus, sait-on à titre d'ordre de grandeur que le **montant global de la TATP couvre environ 73 % des charges de personnel**.

C'est pourquoi, il est utile de rappeler que les dépenses engagées par les établissements publics de l'Etat doivent également **obéir à une justification de la ressource fiscale au regard des missions exercées**. Il s'agirait tout simplement d'**appliquer les principes de la LOLF au financement public des CCI** : présentation des crédits, justification au premier euro, objectifs et indicateurs de performances.

La description chiffrée des principales activités des CCI présentée dans l'encadré ci-dessous illustre le constat selon lequel **la ligne de partage**

entre missions de service public et services rendus aux entreprises ou aux territoires demeure incertaine.

Les principales activités des CCI

- **Aide à la création d'entreprises** : elles ont accueilli ou conseillé en 2007, 336.000 porteurs de projets, traité 242.000 formalités de créations d'entreprises, accueilli 107.000 participants à des journées d'informations;

- **Accompagnement des entreprises** : un millier de conseillers-commerce informent, conseillent et animent l'encadrement de 800 000 établissements de commerce, 875 conseillers en développement industriel suivent 42.000 entreprises industrielles de 10 salariés et plus et 33.000 entreprises de sous-traitance, 600 conseillers en développement international accompagnent 8.000 entreprises à l'étranger;

- **Simplification des démarches** : 720.000 formalités de création, reprise ou transmission ont été effectuées dans les centres de formalités des entreprises (CFE) des CCI, 865.000 formalités à l'international, 120.000 formalités liées à l'apprentissage ;

- **Formation** : les CCI sont le deuxième formateur en France, après le ministère de l'éducation nationale, avec 500 établissements de formation, 620.000 personnes formées chaque année, 100.000 apprentis et 100.000 étudiants, dont 60.000 dans les écoles supérieures de commerce et de management ;

- **Gestion de grands équipements** : les CCI gèrent plus de 80 aéroports, 60 ports maritimes, de commerce, de pêche ou de plaisance et plus de 30 ports intérieurs.

Source : Etude d'impact annexée au projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

2. Une réforme du financement qui s'intègre dans le cadre plus large de la réforme du réseau consulaire

Votre rapporteur général considère que parmi les objectifs poursuivis par le **projet de loi relatif aux réseaux consulaires**, au commerce, à l'artisanat et aux services¹⁴, qui devrait être examiné au cours du premier semestre 2010, la **délimitation précises des missions relevant du service public : cette définition fait aujourd'hui défaut.**

Si le projet de loi précité vise à optimiser le fonctionnement des réseaux et à accroître l'efficacité des CCI, tout en réduisant le poids de la fiscalité consulaire supporté par les entreprises, il conviendra donc de compléter la liste actuelle des objectifs proposés par le Gouvernement :

- optimiser les structures, simplifier l'organisation pour la rendre plus lisible et simplifier les démarches des usagers ;

- réduire l'imposition des entreprises ;

- rendre un meilleur service aux entreprises à un moindre coût par la gestion rationnelle des moyens ;

¹⁴ *Projet de loi n° 1889 (treizième législature) déposé à l'Assemblée nationale le 29 juillet 2009.*

- rendre des prestations homogènes au plan régional et national ;
- maintenir des services de proximité ;
- renforcer la transparence et l'efficacité des subventions et des dispositifs d'accompagnement.

Dans cette optique, **la réforme ne peut se limiter à une simple modernisation administrative du réseau**. A cet égard, le projet de loi précité est le fruit d'un processus entamé dès 2008 avec la participation du réseau des CCI. Ainsi, dans la foulée du conseil de modernisation des politiques publiques¹⁵ du 4 avril 2008, le réseau des CCI a procédé, en plusieurs étapes, à l'adoption d'un document-cadre le 14 avril 2009. Le projet de loi, déposé à l'Assemblée nationale le 29 juillet 2009, vise à une refonte conséquente du réseau :

- au niveau régional, avec l'exercice de l'ensemble des missions du réseau des CCI, sous réserve des missions confiées aux CCI « territoriales », l'attribution de la ressource fiscale qu'elles répartissent entre les CCI, l'affectation juridique des personnels et le regroupement des fonctions supports;

- au niveau territorial, c'est-à-dire départemental ou infra-départemental, le maintien de la qualité d'établissement public de l'Etat permettant de contracter directement avec les collectivités, le rattachement à la chambre régionale;

- et au niveau de l'ACFCI, la constitution juridique d'une « vraie » tête de réseau composée de l'ensemble des présidents des CCI régionales et territoriales.

Selon les termes du projet de loi, à partir de 2011, seules les chambres régionales seraient appelées à percevoir la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie, puis à répartir la taxe perçue entre les CCI territoriales qui leur sont rattachées, suivant des critères qui restent à définir.

La question du financement pérenne et autonome à compter du 1^{er} janvier 2011 doit donc être abordée pour ne pas laisser dans l'incertitude les acteurs du réseau, comme les élus locaux dans l'incertitude.

¹⁵ *Décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 : « En vue d'améliorer le service rendu, les réseaux consulaires, comme l'ensemble des structures publiques, doivent participer à l'effort de rationalisation, de mutualisation de fonctions supports, de réduction de la dispersion des structures. Ces dernières seront incitées à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement pour améliorer leur efficacité et le service rendu aux entreprises. Ces économies se traduiront par une diminution de la charge correspondante sur ces dernières. En l'absence de projets ambitieux, et après une concertation avec celles-ci, le gouvernement prendra des dispositions pour rationaliser le réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et des Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA) ».*

B. MAINTENIR LE LIEN FISCAL AVEC LES TERRITOIRES ET LES ENTREPRISES POUR ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE ET AUTONOME DU RÉSEAU CONSULAIRE

Si la nécessité de garantir un financement pérenne et « suffisant » au réseau des CCI, eu égard aux missions de service public qu'il remplit, est partagée par votre rapporteur général, il convient de réaffirmer le principe selon lequel, même au moyen d'une ressource fiscale « *répartie entre tous les redevables de cette taxe proportionnellement à leur base d'imposition* », **le financement du réseau doit être effectué par les entreprises**. Cette définition **exclut tout financement budgétaire** car celui-ci aurait pour effet de distendre le lien indispensable qui doit exister entre les CCI, les entreprises situées dans leur ressort et l'environnement économique.

Par ailleurs, l'ancrage dans les territoires aujourd'hui fondé sur la taxe professionnelle a tout lieu d'être conservé, pour deux motifs :

- sur le plan juridique, le caractère fiscal de la ressource est attaché à la taxe à laquelle elle s'ajoute. Il ne s'agit donc pas d'une redevance pour services rendus ;

- le dispositif proposé conforte ce principe : les redevables de la taxe additionnelle, anciennement basée sur la taxe professionnelle seront les redevables de la cotisation foncière des entreprises dont la détermination est, en partie, fonction des collectivités locales.

1. La difficulté d'établir un taux de base unique de la ressource fiscale affectée au financement des charges de services publics

Si l'Etat doit garantir un taux minimal de prélèvement à caractère fiscal pour assurer le financement des missions dites « régaliennes » des CCI, qui sont des établissements publics de l'Etat, dans le cadre d'une relation entreprises-territoire-CCI, il convient en revanche de responsabiliser le réseau consulaire devant les entreprises pour les dépenses qui ne relèveraient pas de charges de services publics.

Toute la difficulté repose sur la fixation du taux de la taxe additionnelle sur la cotisation foncière des entreprises (TACLE). En effet, outre le caractère encore prospectif de l'évaluation de cette nouvelle base, s'ajoute l'extrême dispersion des taux actuellement pratiqués par les CCI. Pour des raisons historiques, ceux-ci ont évolué très diversement et s'inscrivent dans une fourchette allant de 0,534 % (CCI de Fécamp-Bolbec) à 4,42 % (CCI d'Ajaccio et Corse du Sud), soit une moyenne de 1,229 % de la base d'imposition de la taxe professionnelle.

Le tableau ci-dessous présente le chiffrage exhaustif des bases, taux et produit prévisionnel de la TATP pour 2009 ainsi que le taux nécessaire pour reconstituer le produit de la TATP à partir de la CFE. Le taux moyen à appliquer à la base d'imposition de la CFE serait de 6,15 % en prenant pour

hypothèse que la base de la CFE est divisée par cinq par rapport à la base de la taxe professionnelle.

Taxe additionnelle à la taxe professionnelle et estimation du taux de cotisation foncière des entreprises nécessaire pour reconstituer le même produit

Région	CCI	Bases d'imposition TP (en euros)	Taux voté	TATP prévisionnelle pour 2009 (en euros)	Taux nécessaire / CFE pour reconstituer le produit de la TATP
Alsace	Colmar et Centre Alsace	604 795 436	1,20%	7 257 545	6,00%
Alsace	Strasbourg et BasRhin	2 050 215 390	0,903%	18 513 445	4,52%
Alsace	Sud Alsace Mulhouse	1 158 806 047	0,921%	10 672 604	4,61%
Aquitaine	Bayonne - Pays Basque	297 284 844	1,77%	5 261 942	8,85%
Aquitaine	Bordeaux	1 829 115 647	1,19%	21 766 476	5,95%
Aquitaine	Dordogne	417 890 393	1,50%	6 268 356	7,50%
Aquitaine	Landes	578 073 953	0,802%	4 636 153	4,01%
Aquitaine	Libourne	94 006 092	1,58%	1 485 296	7,90%
Aquitaine	Lot et Garonne	347 420 391	1,38%	4 794 401	6,90%
Aquitaine	Pau Béarn	557 353 389	1,70%	9 475 008	8,50%
Auvergne	Ambert	40 186 131	1,57%	630 922	7,85%
Auvergne	Brioude et son arrondissement	54 245 962	1,30%	705 198	6,50%
Auvergne	Cantal	137 286 369	2,00%	2 745 727	10,00%
Auvergne	Clermont-Ferrand / Issoire	672 578 090	1,37%	9 214 320	6,85%
Auvergne	Le Puy en Velay - Yssingeaux	245 776 263	1,42%	3 490 023	7,10%
Auvergne	Monluçon-Gannat Portes d'Auvergne	232 531 986	1,80%	4 185 576	9,00%
Auvergne	Moulins - Vichy	232 236 697	2,05%	4 760 852	10,25%
Auvergne	Riom	244 452 580	0,678%	1 657 388	3,39%
Auvergne	Thiers	87 935 002	1,60%	1 406 960	8,00%
Bourgogne	Beaune	158 977 347	1,28%	2 034 910	6,40%
Bourgogne	Dijon	649 232 975	1,61%	10 452 651	8,05%
Bourgogne	Nièvre	263 367 294	1,64%	4 319 224	8,20%
Bourgogne	Saône-et-Loire	849 415 451	1,31%	11 127 342	6,55%
Bourgogne	Yonne	455 926 109	1,22%	5 562 299	6,10%
Bretagne	Brest	357 217 414	2,93%	10 466 470	14,65%
Bretagne	Côtes d'Armor	570 557 211	1,20%	6 846 687	6,00%
Bretagne	Morbihan	791 509 866	1,33%	10 527 081	6,65%
Bretagne	Morlaix	213 744 210	2,21%	4 723 747	11,05%
Bretagne	Pays de Fougères	104 474 059	2,28%	2 382 009	11,40%
Bretagne	Pays de Saint Malo	164 495 521	2,10%	3 454 406	10,50%
Bretagne	Quimper Cornouaille	367 611 530	1,59%	5 845 023	7,95%
Bretagne	Rennes	1 268 994 762	0,987%	12 524 978	4,94%
Centre	Cher	487 567 695	1,010%	4 924 434	5,05%
Centre	Eure-et-Loir	621 193 380	0,806%	5 006 819	4,03%
Centre	Indre	295 886 098	1,15%	3 402 690	5,75%

Centre	Loir-et-Cher	570 333 918	1,00%	5 703 339	5,00%
Centre	Loiret	1 270 253 442	0,743%	9 437 983	3,72%
Centre	Touraine	884 118 977	1,10%	9 725 309	5,50%
Champagne-Ardenne	Ardennes	642 063 935	0,952%	6 112 449	4,76%
Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne Vitry-le-François Ste Menehould	293 006 668	1,19%	3 486 779	5,95%
Champagne-Ardenne	Haute Marne	307 847 185	1,03%	3 170 826	5,15%
Champagne-Ardenne	Reims et Epernay	631 940 512	1,26%	7 962 450	6,30%
Champagne-Ardenne	Troyes et Aube	547 140 451	1,05%	5 744 975	5,25%
Franche-Comté	Doubs	1 084 286 175	0,816%	8 847 775	4,08%
Franche-Comté	Haute-Saône	313 176 506	1,10%	3 444 942	5,50%
Franche-Comté	Jura	481 513 636	0,888%	4 275 841	4,44%
Franche-Comté	Territoire de Belfort	204 191 218	1,43%	2 919 934	7,15%
Languedoc Roussillon	Alès - Cévennes	115 637 057	3,58%	4 139 807	17,90%
Languedoc Roussillon	Béziers - Saint-Pons	242 850 787	2,09%	5 075 581	10,45%
Languedoc Roussillon	Carcassonne - Limoux - Castelnaudary	152 410 390	2,85%	4 343 696	14,25%
Languedoc Roussillon	Lozère	64 449 048	2,57%	1 656 341	12,85%
Languedoc Roussillon	Montpellier	577 193 628	1,67%	9 639 134	8,35%
Languedoc Roussillon	Narbonne - Lézignan-Corbières - Port la nouvelle	148 810 175	2,01%	2 991 085	10,05%
Languedoc Roussillon	Nîmes - Bagnols - Uzès -Le Vigan	692 492 144	2,22%	15 373 326	11,10%
Languedoc Roussillon	Perpignan et Pyrénées orientales	339 588 691	2,87%	9 746 195	14,35%
Languedoc Roussillon	Sète - Frontignan -Mèze	98 927 172	3,15%	3 116 206	15,75%
Limousin	Creuse	86 861 638	1,88%	1 632 999	9,40%
Limousin	Limoges et Haute-Vienne	471 182 535	1,47%	6 926 383	7,35%
Limousin	Pays de Brive	161 128 896	2,06%	3 319 255	10,30%
Limousin	Tulle et Ussel	141 312 153	1,81%	2 557 750	9,05%
Lorraine	Meurthe-et-Moselle	981 795 418	0,872%	8 561 256	4,36%
Lorraine	Meuse	289 425 671	0,793%	2 295 146	3,97%
Lorraine	Moselle	2 146 690 731	0,601%	12 901 611	3,01%
Lorraine	Vosges	776 814 913	0,756%	5 872 721	3,78%
Midi Pyrénées	Albi - Carmaux - Gaillac	139 804 564	2,88%	4 026 371	14,40%
Midi Pyrénées	Ariège	192 140 507	1,66%	3 189 532	8,30%
Midi Pyrénées	Castres - Mazamet	197 266 533	1,98%	3 905 877	9,90%
Midi Pyrénées	Gers	168 553 946	1,68%	2 831 706	8,40%
Midi Pyrénées	Lot	158 257 025	1,81%	2 864 452	9,05%
Midi Pyrénées	Millau - Sud Aveyron	81 624 038	2,09%	1 705 942	10,45%
Midi Pyrénées	Montauban et Tarn-et-Garonne	298 245 602	1,05%	3 131 579	5,25%
Midi Pyrénées	Rodez - Villefranche - Espalion	279 927 238	2,15%	6 018 436	10,75%
Midi Pyrénées	Tarbes et Hautes-Pyrénées	234 296 754	2,26%	5 295 107	11,30%
Midi Pyrénées	Toulouse & Haute-Garonne	1 893 971 084	1,00%	18 939 711	5,00%
Nord Pas-de-Calais	Arras	365 694 917	0,799%	2 921 902	4,00%
Nord Pas-de-Calais	Arrondissement d'Avesnes	394 421 686	0,961%	3 790 392	4,81%
Nord Pas-de-Calais	Arrondissement de Lens	340 119 961	0,942%	3 203 930	4,71%
Nord Pas-de-Calais	Béthune	681 237 201	0,574%	3 910 302	2,87%
Nord Pas-de-Calais	Boulogne-sur-Mer Côte d'Opale	294 638 261	1,30%	3 830 297	6,50%

Nord Pas-de-Calais	Calais	325 623 223	0,944%	3 073 883	4,72%
Nord Pas-de-Calais	Cambrésis	211 406 539	1,08%	2 283 191	5,40%
Nord Pas-de-Calais	Dunkerque	1 178 084 672	0,850%	10 013 720	4,25%
Nord Pas-de-Calais	Grand-Lille ex-Armentières	-		-	
Nord Pas-de-Calais	Grand-Lille ex-Douai	-		-	
Nord Pas-de-Calais	Grand-Lille ex-Lille	-		-	
Nord Pas-de-Calais	Grand-Lille ex-Saint-Omer	-		-	
Nord Pas-de-Calais	Grand-Lille	2 622 956 221	1,09%	28 590 223	5,45%
Nord Pas-de-Calais	Valenciennois	860 562 729	1,20%	10 326 753	6,00%
Basse-Normandie	Alençon	230 297 266	1,48%	3 408 400	7,40%
Basse-Normandie	Caen	773 352 242	0,996%	7 702 588	4,98%
Basse-Normandie	Centre et Sud Manche	300 017 155	1,20%	3 600 206	6,00%
Basse-Normandie	Cherbourg Cotentin	869 491 915	0,655%	5 695 172	3,28%
Basse-Normandie	Flers - Argentan	162 054 944	1,66%	2 690 112	8,30%
Basse-Normandie	Pays d'Auge	200 019 470	1,66%	3 320 323	8,30%
Haute-Normandie	Fécamp-Bolbec ex-Fécamp	-		-	
Haute-Normandie	Fécamp-Bolbec ex-Bolbec	-		-	
Haute-Normandie	Fécamp-Bolbec	559 152 482	0,534%	2 985 874	2,67%
Haute-Normandie	Dieppe	268 775 474	1,520%	4 085 387	7,60%
Haute-Normandie	Elbeuf	344 329 830	0,631%	2 172 721	3,16%
Haute-Normandie	Eure	994 131 273	0,622%	6 183 497	3,11%
Haute-Normandie	Le Havre	1 104 628 527	1,47%	16 238 039	7,35%
Haute-Normandie	Rouen	1 255 770 472	1,46%	18 334 249	7,30%
Ile de France	Paris	13 998 366 345	1,61%	225 373 698	8,05%
Ile de France	Essonne	2 103 866 397	0,763%	16 052 501	3,82%
Ile de France	Seine-et-Marne	2 256 053 039	0,836%	18 860 603	4,18%
Ile de France	Versailles, Val d'Oise Yvelines	4 456 323 538	1,010%	45 008 868	5,05%
Pays de la Loire	Le Mans et Sarthe	940 313 298	0,882%	8 293 563	4,41%
Pays de la Loire	Mayenne	476 450 464	0,922%	4 392 873	4,61%
Pays de la Loire	Maine-et-Loire ex-Angers	-		-	
Pays de la Loire	Maine-et-Loire ex-Choletais	-		-	
Pays de la Loire	Maine-et-Loire ex-Saumur	-		-	
Pays de la Loire	Maine-et-Loire	900 925 914	0,981%	8 838 083	4,91%
Pays de la Loire	Nantes	1 328 060 401	1,10%	14 608 664	5,50%
Pays de la Loire	Saint-Nazaire	596 038 294	1,24%	7 390 875	6,20%
Pays de la Loire	Vendée	887 210 443	0,766%	6 796 032	3,83%
Picardie	Aisne	733 853 037	1,15%	8 439 310	5,75%
Picardie	Amiens	546 752 617	1,30%	7 107 784	6,50%
Haute-Normandie	Littoral Normand-Picard ex-Abbeville	-		-	
Picardie	Littoral Normand-Picard ex-Le Tréport	-		-	
Picardie	Littoral Normand-Picard	251 111 315	1,250%	3 138 891	6,25%
Picardie	Oise	1 384 517 751	0,606%	8 390 178	3,03%
Picardie	Péronne	253 761 586	0,724%	1 837 234	3,62%
Poitou-Charentes	Angoulême	373 230 794	1,58%	5 897 047	7,90%
Poitou-Charentes	Cognac	189 751 538	1,07%	2 030 341	5,35%

Poitou-Charentes	Deux-Sèvres	423 982 728	1,37%	5 808 563	6,85%
Poitou-Charentes	La Rochelle	228 314 216	2,03%	4 634 779	10,15%
Poitou-Charentes	Rochefort-sur-Mer et Saintonge	297 977 847	1,96%	5 840 366	9,80%
Poitou-Charentes	Vienne	640 071 692	1,21%	7 744 867	6,05%
PACA-Corse	Ajaccio et Corse du Sud	118 808 762	4,42%	5 251 347	22,10%
PACA-Corse	Alpes de Haute-Provence	218 257 681	1,15%	2 509 963	5,75%
PACA-Corse	Vaucluse	675 691 718	1,25%	8 446 146	6,25%
PACA-Corse	Bastia et Haute-Corse	114 537 855	2,80%	3 207 060	14,00%
PACA-Corse	Hautes-Alpes	165 558 342	1,46%	2 417 152	7,30%
PACA-Corse	Marseille - Provence	3 411 711 523	1,60%	54 587 384	8,00%
PACA-Corse	Nice Côte d'Azur	1 250 140 266	1,52%	19 002 132	7,60%
PACA-Corse	Pays d'Arles	263 503 736	1,65%	4 347 812	8,25%
PACA-Corse	Var	784 144 252	2,02%	15 839 714	10,10%
Rhône-Alpes	Ain	1 114 726 932	0,787%	8 772 901	3,94%
Rhône-Alpes	Ardèche méridionale	303 447 466	1,16%	3 519 991	5,80%
Rhône-Alpes	Drôme	914 090 509	0,843%	7 705 783	4,22%
Rhône-Alpes	Grenoble	1 690 696 854	1,11%	18 766 735	5,55%
Rhône-Alpes	Haute-Savoie	1 353 918 428	0,652%	8 827 548	3,26%
Rhône-Alpes	Lyon	2 971 924 505	1,17%	34 771 517	5,85%
Rhône-Alpes	Nord Ardèche	171 207 094	0,985%	1 686 390	4,93%
Rhône-Alpes	Nord Isère	940 489 870	0,746%	7 016 054	3,73%
Rhône-Alpes	Roannais	193 706 105	1,67%	3 234 892	8,35%
Rhône-Alpes	Saint-Etienne Montbrison	818 931 714	1,14%	9 335 822	5,70%
Rhône-Alpes	Savoie	985 111 220	0,818%	8 058 210	4,09%
Rhône-Alpes	Villefranche et Beaujolais	195 269 564	1,82%	3 553 906	9,10%
DOM	Basse-Terre	38 235 379	3,22%	1 231 179	16,10%
DOM	Guyane	196 058 415	3,30%	6 469 928	16,50%
DOM	Martinique	393 727 759	2,58%	10 158 176	12,90%
DOM	Pointe-à-Pitre	331 385 218	2,46%	8 152 076	12,30%
DOM	Réunion	642 956 481	1,25%	8 036 956	6,25%
TOTAL	143 CCI	103 725 829 907	1,229%	1 275 171 826	6,15%

Source : direction de la législation fiscale.

En raison de l'hétérogénéité des taux pratiqués, la détermination d'un taux de base unique présenterait l'avantage de la simplicité, mais l'inconvénient majeur de ne pas tenir compte des situations locales et d'avantager les CCI pratiquant des taux dans le bas de la fourchette par rapports aux autres.

C'est pourquoi, **il est proposé que la taxe additionnelle soit toujours établie par chaque CCI pour un montant qui ne pourrait pas excéder le produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle acquitté en 2009.** Ainsi, l'objectif de réduction de la pression fiscale sur les entreprises serait respecté. A charge au CCI d'en voter le taux effectif le plus approprié.

2. Concilier liberté d'action des CCI, dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat, et responsabilité devant les entreprises

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur général propose de réformer le financement des chambres de commerce et d'industrie tout en maintenant le principe d'une ressource fiscale autonome et pérenne. Le cadre général de cette réforme serait le suivant :

- une responsabilité accrue des CCI pour une gestion plus rigoureuse du prélèvement fiscal et une justification des crédits au regard des missions de services publics, stricto sensu, dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat ;

- une plus grande liberté dans la détermination des budgets sous réserve des votes des entreprises au sein de chaque CCI pour le financement de toutes autres missions.

Si l'Etat doit en effet garantir un taux minimal de prélèvement à caractère fiscal pour assurer le financement des missions dites « régaliennes » des CCI, qui sont des établissements publics de l'Etat, dans le cadre d'une relation entreprises-territoire-CCI, il convient en revanche de responsabiliser le réseau consulaire devant les entreprises pour les dépenses qui ne relèveraient pas de charges de services publics.

Il s'agit donc de tirer les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et des objectifs de la réforme à venir du réseau consulaire, de simplifier le dispositif actuel et de fixer le cadre général du financement des CCI à compter du 1^{er} janvier 2011.

En l'état, le dispositif proposé doit être considéré comme une **préfiguration du futur mode de financement**. En effet, celui-ci suppose que plusieurs critères préalables soient réunis :

- une réforme de la démocratie interne au réseau afin de donner corps au principe de responsabilité des « exécutifs » de CCI devant les entreprises (cela implique une refonte profonde des modes de représentation des différentes catégories d'entreprises au sein des CCI) ;

- une définition et un chiffrage précis des missions « régaliennes » financées par la ressource fiscale.

Dans cette perspective, il est proposé de maintenir les liens qu'entretiennent les CCI avec :

- **les territoires**, en assurant un **financement fiscal au moyen d'une cotisation de base sur la cotisation foncière des entreprises pour le financement des charges de services publics** dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat ;

- **les entreprises**, en permettant au réseau de mobiliser des fonds, en toute responsabilité, avec l'accord de leurs ressortissants au moyen d'une contribution complémentaire.

Il appartiendra, au cours de l'année 2010, à l'image de la création de la contribution économique territoriale, d'en préciser les modalités d'applications à la lumière de la réforme consulaire à venir.

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 43

Actualisation des valeurs locatives

Commentaire : le présent article additionnel propose d'inscrire indépendamment de la réforme de la taxe professionnelle les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales, pour 2010, à hauteur de 1,012 pour les propriétés non bâties, immeubles industriels et autres propriétés bâties, soit un niveau correspondant à l'inflation prévisionnelle.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La valeur locative cadastrale, qui sert de base aux impôts directs locaux, est calculée forfaitairement à **partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties**. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, les articles 1516 et 1518 du code général des impôts (CGI) prévoient :

- chaque année, une revalorisation ;
- tous les trois ans, une actualisation ;
- tous les six ans, une révision générale.

Or **aucune révision générale effective des valeurs locatives n'est intervenue** depuis 1970 (la précédente révision générale, signe de l'extrême difficulté de l'exercice, remontait à 1943), et **leur dernière actualisation remonte à 1980**. Depuis 1981, **les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année**, en loi de finances.

Depuis 2005, la revalorisation annuelle correspond à l'inflation. Elle est traditionnellement réalisée par voie d'amendement au projet de loi de finances initiale pour l'année n ou au projet de loi de finances rectificative de l'année $n - 1$.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le projet de loi de finances pour 2010 proposait d'inclure la revalorisation des **valeurs locatives cadastrales au sein de l'article 2 relatif à la suppression de la taxe professionnelle**. Il proposait de **fixer les coefficients de revalorisation à un niveau unique de 1,012** pour les propriétés non bâties, les immeubles industriels relevant du 1° de l'article 1500

et l'ensemble des autres propriétés bâties. Ce dispositif a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Pour des raisons de cohérence – cette mesure étant sans lien avec la suppression de la taxe professionnelle objet de l'article 2 et relevant du périmètre de la seconde partie de la loi de finances, votre commission des finances a supprimé le dispositif de son emplacement initial pour le reporter en article additionnel non rattaché de seconde partie.

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

ARTICLE 43

Prorogation du crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale des personnes âgées ou handicapées

Commentaire : le présent article vise à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2010, le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale des personnes âgées ou handicapées.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi de finances pour 2005 a institué, à l'article 200 *quater* A du code général des impôts, un crédit d'impôt sur le revenu en faveur des personnes âgées ou handicapées qui installent dans leur habitation principale des équipements spécialement conçus à leur usage tels que des sanitaires spécifiques, des appareils élévateurs, des systèmes d'ouverture de porte adaptés, des revêtements de sol antidérapants et des protections murales¹⁶.

Le montant des dépenses ouvrant droit à l'avantage fiscal ne peut excéder, pour un même foyer fiscal et une même habitation, la somme de 5.000 euros pour une personne seule ou 10.000 euros pour un couple soumis à l'imposition commune¹⁷ sur une période qui s'étend du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009.

Dans la limite de ces plafonds de dépense, le crédit d'impôt est égal à :

- 25 % du montant des dépenses d'installation ou de remplacement des équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées ;

- ou 15 % du montant des dépenses pour la réalisation de travaux de prévention des risques technologiques, ou des dépenses afférentes à un immeuble collectif achevé depuis plus de deux ans au titre de l'acquisition d'ascenseurs.

¹⁶ Arrêté du 9 février 2005 pris pour l'application des articles 200 *quater* et 200 *quater* A du code général des impôts relatifs aux dépenses d'équipements de l'habitation principale et modifiant l'annexe IV à ce code (Journal officiel du 15 février 2005).

¹⁷ Le plafond est majoré de 400 euros par personne à charge.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise :

- à proroger le crédit d'impôt en reportant du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2010 son échéance ;

- et à apprécier le plafond de dépenses sur une « plage glissante » de cinq années consécutives et non plus sur la seule période 2005-2009. Ainsi, les contribuables qui auront commencé ce type de dépenses en 2006 pourront poursuivre leurs travaux éligibles au crédit d'impôt jusqu'à la fin 2010.

Cette mesure a pour objectif, selon l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2010, de prendre en compte le « *contexte du vieillissement de la population et de l'augmentation des besoins de prise en charge de la dépendance* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient, en tout premier lieu, de relever que la perspective de l'extinction au 31 décembre 2009 de ce crédit d'impôt a suscité un regain de pression commerciale et de démarchage des personnes âgées ou handicapées par les professionnels du secteur. Or, au même titre que pour les « niches fiscales » pour l'installation d'appareils de chauffage ou de matériaux d'isolation, votre rapporteur général s'est toujours interrogé quant à l'effet réel sur la réduction du prix net des travaux pour le consommateur. Le caractère incitatif de la mesure n'est en l'espèce pas exclusif de tout effet d'aubaine, en dépit du besoin véritable ainsi satisfait.

Toutefois, dès lors que la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a prévu, à l'initiative de votre commission des finances, de rendre systématique l'évaluation des dispositifs fiscaux dérogatoires trois ans après leur entrée en vigueur, il conviendrait de procéder à ladite évaluation préalablement au maintien ou à la suppression du crédit d'impôt.

De fait, les informations mises à la disposition du Parlement demeurent lacunaires. Un bilan de l'efficacité du dispositif depuis sa mise en œuvre reste à réaliser et s'impose, par nécessité, tant pour préciser l'environnement économique de la mesure que pour éclairer le législateur dans la redéfinition des orientations fiscales. La prorogation d'un an du crédit d'impôt, pour un coût estimatif de 30 millions d'euros pour 40.000 ménages, doit ainsi être mise à profit par l'administration pour réaliser cette évaluation.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 43

Abaissement du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article tend à abaisser de 25.000 à 20.000 euros la part fixe du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu et à fixer à 8 % du revenu imposable, au lieu de 10 %, la part variable du plafond.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE PRINCIPE DU PLAFONNEMENT GLOBAL DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX

A l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 91 du projet de loi de finances pour 2009 a institué un plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux dont les contribuables peuvent cumuler le bénéfice en déduction de l'impôt sur le revenu (art. 200-0 A du CGI).

L'avantage global procuré par les dispositifs entrant dans le champ de ce plafond est fixé à un **montant forfaitaire de 25.000 euros majoré de 10 % du revenu imposable** du foyer fiscal.

Il convient de rappeler que les avantages fiscaux susceptibles d'être plafonnés sont ceux à caractère économique, afférents à un investissement ou résultant de la contrepartie d'une prestation dont bénéficie le contribuable. En principe ne relèvent pas du plafonnement global les « situations subies ».

Le 2 de l'article 200-0 A proposé par le I de cet article, énumère les **avantages fiscaux retenus pour l'application du plafond** :

- l'amortissement prévu dans le **régime « Robien »** au titre d'un investissement direct ou de la souscription de parts de SCPI, ainsi que l'amortissement légal complémentaire du **régime « Borloo »**;

- l'avantage en impôt résultant de l'imputation des charges et de la fraction supérieure à 10.700 euros des déficits afférents à des monuments classés **monuments historiques** qui ne sont pas ouverts au public ;

- **tous les réductions et les crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux figurant dans une liste limitative¹⁸ au c du I de l'article 200-0 A.**

¹⁸ Cf. encadré infra.

Liste des réductions et crédits d'impôt qui n'entrent pas dans l'application du plafonnement global

- Les crédits d'impôt neutralisant la double imposition au titre des impôts retenus à la source à l'étranger (art. 199 ter et crédits d'impôt prévus par des conventions internationales) ;

- les crédits d'impôt communs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, comme le crédit d'impôt pour dépenses de recherche (articles 199 ter B à 199 quater A figurant au 1° du II de la section V du chapitre I du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts) ;

- la réduction d'impôt accordée aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréés (art. 199 quater B) ;

- la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales (art. 199 quater C) ;

- la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité d'enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures (art. 199 quater F) ;

- la réduction d'impôt accordée au titre de certaines primes d'assurance (art. 199 septies) ;

- la réduction d'impôt au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise (art. 199 terdecies-0 B) ;

- la réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à la dépendance (art. 199 quindecies) ;

- la réduction d'impôt au titre des prestations compensatoires réglées en capital (art. 199 octodecies) ;

- la réduction d'impôt au titre des intérêts du différé de paiement accordé lors de la transmission d'une exploitation agricole (art. 199 vicies A) ;

- la réduction d'impôt au titre des dons (art. 200 et 200 bis) ;

- le crédit d'impôt pour l'acquisition de certains équipements de l'habitation principale (art. 200 quater A) ;

- la prime pour l'emploi (art. 200 sexies) ;

- la réduction d'impôt au titre de l'aide apportée à certains créateurs d'entreprise (art. 200 octies) ;

- la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales chargées du défrichement forestier (art. 200 decies A) ;

- le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles (art. 200 undecies) ;

- les réductions d'impôt pour le mécénat des entreprises (art. 238) et pour l'acquisition de certains biens culturels (art. 238 bis-0 AB) ;

- les réductions d'impôt liées à l'application du quotient familial (2 de l'article 197), à la réfaction d'impôt dans les DOM (3 de l'article 197) et à la décote (4 de l'article 197).

- les créations de réductions d'impôt qui se substituent au **régime « Malraux », au régime des loueurs en meublés non professionnels, des souscriptions au capital des Sofipêche et à la déductibilité des versements aux comptes Epargne-codéveloppement**;

- l'imputation de la créance au titre des investissements productifs neufs outre-mer donnant lieu à rétrocession¹⁹ dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale ;

- la réduction d'impôt acquise au titre des investissements productifs outre-mer mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location ainsi que les créances pouvant en résulter sont retenues pour l'application du plafonnement global pour 40 % de leur montant.

A l'initiative du Sénat, ont été exclues du plafonnement les dépenses engagées par les propriétaires des monuments historiques ouverts au public.

B. LES EFFETS DU DISPOSITIF

Avec ses paramètres actuels (25.000 euros + 10 % du revenu imposable) le mécanisme de plafonnement global ne produit son effet au-delà des plafonnements propres à chaque avantage fiscal qu'à partir de tranches élevées de revenus :

- à partir de 124.000 euros imposables pour un célibataire, soit un impôt dû et un plafond global de 37.500 euros ;

- 170.000 euros de revenus imposables pour un couple marié avec un enfant, soit un impôt dû et un plafond global de 42.000 euros.

Le nombre de foyers fiscaux dont le revenu est supérieur à 150.000 euros est estimé à 140.000. Ce nombre est bien inférieur au nombre total de foyers fiscaux qui annulent leur impôt du fait de l'utilisation de réductions ou de crédits d'impôts.

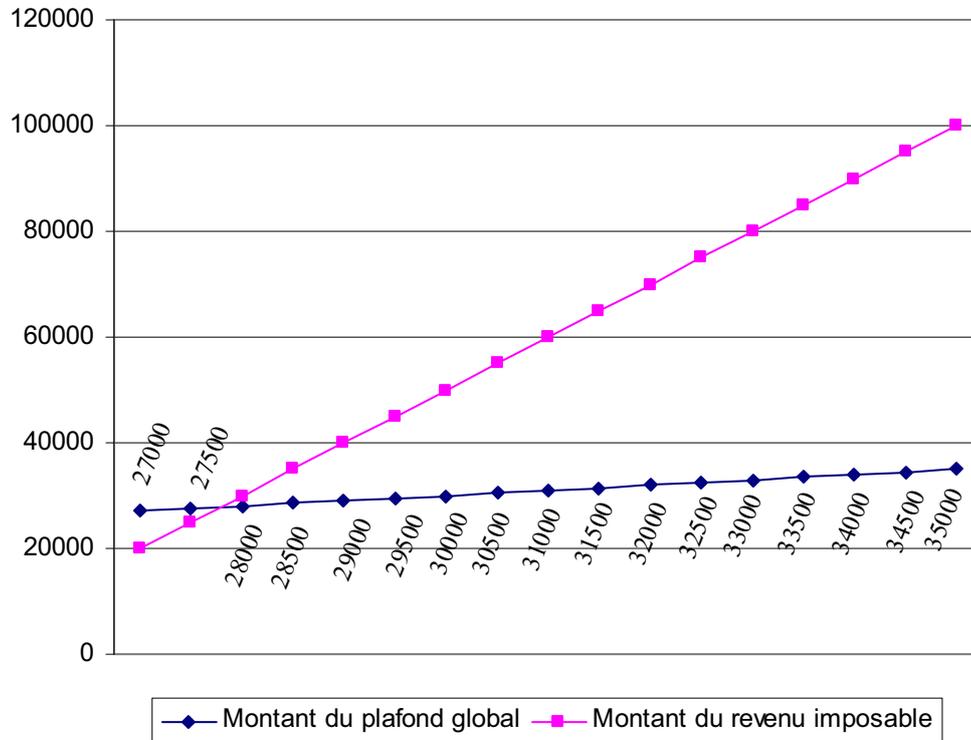
Hors prime pour l'emploi, 1.006.061 foyers fiscaux ont annulé leur impôt au titre des revenus de 2006, parmi lesquels 5.791 dont le revenu était supérieur à 100.000 euros.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le plafond global demeure supérieur au revenu imposable dans les premières tranches de l'impôt sur le revenu.

¹⁹ Le vingt-et-unième alinéa de l'article 199 undecies B du code général des impôts prévoit que dans le cadre des investissements productifs neufs outre-mer, si la réduction d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable, l'excédent constitue une créance sur l'Etat d'égale montant qui peut être utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu au titre des cinq années suivantes. La fraction non utilisée est remboursée dans la limite de 1.525.000 euros à l'expiration de cette période.

Evolution du montant du plafond global en fonction de revenus imposables de 20.000 à 100.000 euros

(en euros)



Source : commission des finances

Au final, ce dispositif, applicable sur les revenus de l'année 2009, ne devrait procurer, selon le fascicule « Evaluation des voies et moyens » pour 2010, qu'une recette supplémentaire d'impôt sur le revenu de **22 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Devant le rendement estimatif très « modeste » de ce dispositif, votre rapporteur général a demandé à la direction de la législation fiscale des simulations en vue de renforcer les effets du plafonnement global.

Il en ressort que, sauf à descendre très bas la part fixe, ce qui aurait pour effet d'impacter les revenus les moins élevés bénéficiant du dispositif, ou à supprimer la part proportionnelle, les gains sur le rendement du plafonnement global seraient limité à quelques dizaines de millions d'euros.

Une baisse de la part fixe porterait principalement son effet sur la réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer (le plafonnement

global étant « à peu de chose près » calé sur le plafond RI-DOM), le « Scellier », le « Malraux » et les résidences de tourisme.

La direction de la législation fiscale a présenté à votre rapporteur général, dans le tableau ci-dessous, les estimations de rendement d'un éventuel renforcement du plafonnement global.

Estimation du rendement d'un renforcement du plafonnement global

Hypothèses de diminution de la part fixe :	
Part forfaitaire diminuée à 15.000 euros	+ 12 millions d'euros (1.976 foyers perdants)
Part forfaitaire diminuée à 20.000 euros	+ 4 millions d'euros (1.084 foyers perdants)
Hypothèses de diminution de la part variable :	
Part proportionnelle minorée à 7 %	+ 10 millions d'euros (1.390 foyers perdants)
Part proportionnelle minorée à 8 %	+ 6 millions d'euros (1.096 foyers perdants)
Part proportionnelle minorée à 9 %	+ 3 millions d'euros (757 foyers perdants)

Source : direction de la législation fiscale

S'il ressort que le montant de la part fixe du plafonnement, actuellement fixé à 25.000 euros, pourrait être abaissé à 10.000 ou 15.000 euros sans remettre en cause les niches les plus communes telles que la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile ou pour l'installation de chaudières, cette variation ne présenterait qu'un gain global négligeable. Ce chiffrage conforte ainsi l'idée selon laquelle le plafonnement global poursuit **davantage un objectif d'équité fiscale que de rendement.**

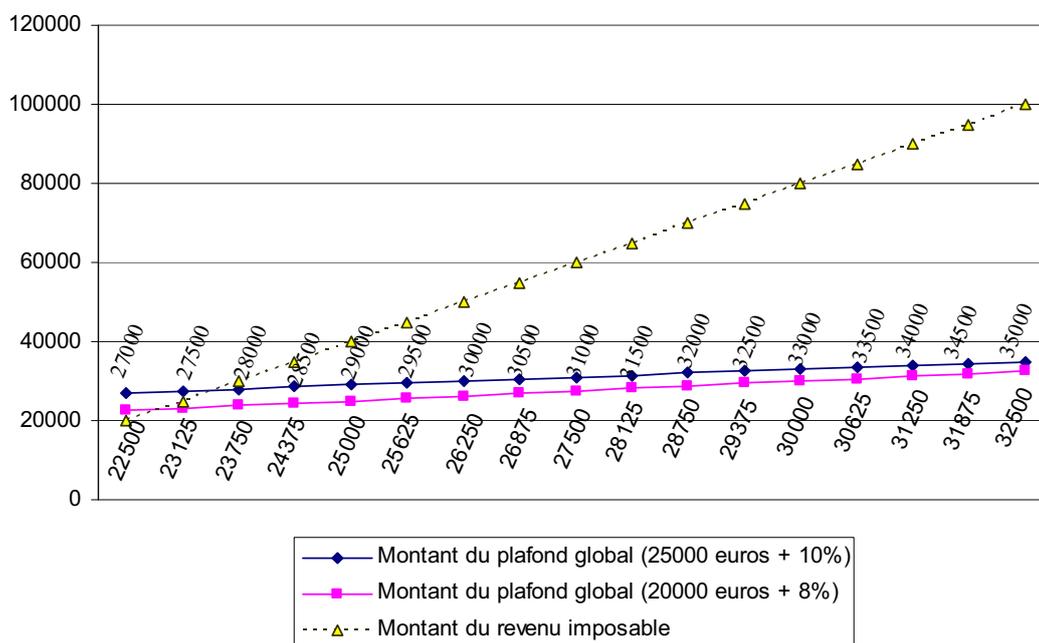
Toutefois, la question d'un renforcement des effets du plafonnement global continue de faire débat dès lors :

- que ce dispositif, qui a soulevé l'opposition des « officines » de défiscalisation est au final assez « indolore » (seulement 22 millions d'euros de recettes supplémentaires) ;

- et qu'il recèle encore des marges de progression.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des différentes hypothèses de plafonnement global en fonction du montant du revenu imposable.

Hypothèses d'évolution des plafonnements en fonction du revenu imposable



Source : commission des finances

Sur la base de cette hypothèse (20.000 euros + 8 %) et en fonction de l'abaissement du plafond global, le niveau de revenu imposable commencerait à être impacté :

- pour une personne seule (une part), à partir de 116.000 euros pour un impôt sur le revenu et un plafond global d'environ 34.500 euros ;

- et, pour un couple marié avec un enfant (2,5 parts), à partir de 160.000 euros de revenus imposables et environ 40.000 euros d'impôt sur le revenu et de plafond global.

Aussi, tout en revenant pas sur le dispositif applicable sur les revenus de 2009, votre rapporteur général propose un renforcement du plafonnement global sur les revenus de l'année 2010 en retenant la formule composée d'une part fixe de 20.000 euros et d'une part variable de 8 % du revenu imposable du foyer fiscal.

Cette évolution présenterait un **gain de 10 millions d'euros, soit un accroissement de 50 % par rapport aux recettes issues du dispositif existant**. Il s'agit d'un signal qui, tout en n'impactant qu'un nombre limité de foyers fiscaux, viendrait conforter la volonté du Gouvernement de contenir la progression des dépenses fiscales.

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

ARTICLE 44

« Verdissement » graduel de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif dite « Scellier »

Commentaire : le présent article vise à favoriser la production de logements neufs répondant à la réglementation « basse consommation d'énergie » (BBC) par une modification de l'avantage fiscal « Scellier ».

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UN DISPOSITIF NOVATEUR

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 a institué une réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif applicable au titre des immeubles acquis à l'état neuf ou construits entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012. Ce dispositif est appelé à remplacer à compter de 2010 les dispositifs « Robien » et « Borloo » dont il se distingue par son caractère de réduction d'impôt alors que les mécanismes précédant reposaient sur le principe d'une déduction liée à l'amortissement des biens.

Ce dispositif est codifié à l'article 199 *septvicies* du code général des impôts.

Le taux de la **réduction d'impôt est fixé à 25 % pour les investissements réalisés en 2009 et 2010 et à 20 % pour ceux réalisés en 2011 et 2012.** Elle est répartie par neuvièmes sur neuf années.

La réduction d'impôt est applicable à un logement neuf ou assimilé par an (définition identique au « Robien » y compris pour les plafonds de loyers), respectant la réglementation thermique en vigueur, destiné à la location nue, éventuellement intermédiée, à usage d'habitation principale pendant neuf ans, et situé en zone A, B1 ou B2, dans la limite annuelle de 300 000 euros.

Le même article a créé un **dispositif « Scellier intermédiaire »** lorsque la location est consentie dans le secteur intermédiaire dans les mêmes conditions que le « Borloo neuf ».

Aux avantages du dispositif « Scellier », s'ajoutent alors :

- une déduction de 30 % du montant des loyers ;

- lorsque le logement reste loué au-delà des neuf ans dans le secteur intermédiaire, un complément de réduction d'impôt de 2 % par an du prix de revient du logement par périodes de trois ans dans la limite de six ans.

Enfin, l'avantage « Scellier » peut se cumuler avec deux avantages fiscaux qui sont attachés au financement d'un logement par un prêt locatif social (PLS) : la TVA à 5,5 % et l'exonération (non compensée pour les collectivités territoriales) du foncier bâti.

Dans cette hypothèse, l'avantage cumulé du dispositif « Scellier » atteint 42 % du coût total du logement, en contrepartie d'un engagement de location de 15 ans.

S'agissant enfin des contraintes liées aux normes environnementales, elles sont très modestes, la réduction d'impôt « Scellier » étant à ce jour, un instrument pur de soutien à l'investissement immobilier. Si les logements doivent répondre aux caractéristiques thermiques exigées par la législation en vigueur, le taux de la réduction d'impôt ne varie pas selon les performances énergétiques du logement.

B. UN COÛT TRÈS ÉLEVÉ

Le coût du dispositif « Scellier » est estimé pour 2010 à **60 millions d'euros** dont 30 millions d'euros pour le « Scellier » libre et 30 millions d'euros pour le « Scellier » intermédiaire.

Cette dépense fiscale correspond au crédit d'impôt accordé pour les logements « Scellier » dont le paiement a lieu en 2009 (le crédit d'impôt s'applique l'année qui suit le paiement). Or cette année est celle du démarrage d'une génération comprenant les seuls logements dont la livraison était déjà prévue pour 2009 et qui ont pu être transformés en logements « Scellier ».

Le coût total d'une génération de « Scellier » (qui s'étale sur 9 ans ou 15 ans suivant qu'elle correspond à du « Scellier » de base ou du « Scellier » intermédiaire) a été estimé à 2,80 milliards d'euros dans l'hypothèse d'une génération de 50 000 logements bénéficiaires.

Ce montant représente un **coût moyen de l'avantage fiscal de 56.000 euros par logement**, étagé entre 48 000 euros par logement en secteur libre (réduction d'impôt de 25 % étalée sur 9 ans) et 71 500 euros en secteur intermédiaire (réduction d'impôt de 37 % étalée sur 15 ans).

Même s'il faut prendre en compte dans le calcul comparatif, le fait que les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif poursuivent des objectifs différents de ceux du logement social : augmentation de l'offre de logements locatifs pour les premiers (avec un effet de second rang de détente du marché locatif), augmentation de l'offre et production de logements à faible loyer réservés aux ménages à revenus modestes pour les seconds, **les logements « Scellier » se situent donc très au-dessus de la moyenne des autres logements privés ou sociaux soutenus par la dépense publique.**

Comparatif des aides publiques aux différents types de logements locatifs

(montants en euros par logement)

Equivalents actuariels	2008				
	PLAI*	PLUS*	PLS*	Robien	Borloo
France Entière	137 729	134 890	124 369	170 000	150 000
Montant TTC financé					
Aides d'Etat					
Subvention Etat (yc surcharge foncière)	17 757	4 748	425		
Taux réduit de TVA	18 407	18 028	16 622		
Exo compensée de TFPB	7 567	7 681	3 583		
Aide de circuit	19 126	8 378	3 466		
Total aides d'Etat	62 858	38 835	24 096	15 200	17 700
en % de l'opération	45,6%	28,8%	19,4%		
Aides hors Etat					
Subvention Collectivités locales et autres	19 576	13 030	7 368		
Exo non compensée de TFPB	2 359	2 285	1 929		
1 % : subvention	2 374	3 016	757		
1 % : éq sub. du prêt	140	110	1 153		
Garantie collectivité gratuite	2 755	2 698	2 487		
Total aides hors Etat	27 204	21 139	13 695		
en % de l'opération	19,8%	15,7%	11,0%		
Ensemble des aides					
TOTAL	90 061	59 974	37 791	15 200	17 700
en % de l'opération	65,4%	44,5%	30,4%		
Part des aides d'Etat	69,8%	64,8%	63,8%		
Part des aides hors Etat	30,2%	35,2%	36,2%		
Fonds propres HLM					
Fonds propres	12 999	19 239	20 286		
part de fonds propres	9,4%	14,3%	16,3%		

Pour les aides différées dans le temps, les montants indiqués correspondent aux équivalents actuariels

Source : Infocentre et calculs DHUP. Ministère du logement

** Moyenne pour un logement neuf ordinaire pour l'année 2008.*

En contrepartie de ce soutien fiscal important, il conviendrait toutefois de mettre en avant les **recettes procurées à l'Etat par l'activité de construction et les ventes de logements**, notamment sous forme de TVA perçue. Ce calcul des retours directs et indirects permettrait de disposer d'un véritable bilan financier du « Scellier ».

C. DES RÉSULTATS DÉLICATS À INTERPRÉTER

Le nombre de logements locatifs neufs vendus a enregistré en 2008 une baisse de près de moitié par rapport au niveau historiquement élevé de 2007, pour s'établir à 35 000 logements.

Dans ce contexte très difficile, la création du dispositif « Scellier » a contribué à une forte reprise des ventes en 2009. Le nombre de logements vendus en « Scellier » pourrait ainsi atteindre 50 000 logements.

L'effet du « Scellier », comme élément d'un plan de relance, sur le secteur de la construction est donc incontestable et très positif.

L'appréciation peut être plus nuancée en ce qui concerne le type des logements qui ont été mis sur le marché locatif avec le bénéfice de ces incitations.

Les puissants avantages complémentaires du « Scellier » intermédiaire n'ont pas entraîné en effet de changements notables dans la répartition qui existait précédemment, sous l'empire des dispositifs « Robien » et « Borloo ».

Environ deux tiers des investissements sont toujours réalisés en secteur libre (« Robien recentré » puis « Scellier libre ») et un tiers seulement en secteur intermédiaire (« Borloo populaire » puis « Scellier social »).

Le tableau suivant présente, pour 2008 puis 2009, les estimations de construction avec une ventilation par zone.

2008 zone	Nombre de logements			Répartition
	Robien recentré	Borloo populaire	Ensemble	
A	3 000	1 500	4 500	13%
B1	4 000	2 000	6 000	17%
B2	6 300	3 200	9 500	27%
C	10 000	5 000	15 000	43%
Ensemble	23 300	11 700	35 000	100%

2009 zone	Nombre de logements Scellier			Répartition
	Scellier libre	intermédiaire	Ensemble	
A	8 300	4 200	12 500	25%
B1	11 700	5 800	17 500	35%
B2	13 300	6 700	20 000	40%
C	0	0	0	0%
Ensemble	33 300	16 700	50 000	100%

Source : ministère chargé du logement

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à accélérer la généralisation de la construction de logements neufs vérifiant les critères « basse consommation d'énergie » (BBC), et ainsi de permettre au secteur du bâtiment de s'adapter progressivement aux ruptures technologiques annoncées pour le bâtiment résidentiel neuf en 2013 (BBC), en réduisant graduellement l'avantage pour les logements neufs ne vérifiant pas ces critères.

Dans sa version initiale, il propose donc de **diminuer de 5 % à compter de 2010, le taux de la réduction d'impôt pour les logements ne répondant pas à cette norme**, cette mesure s'appliquant aux logements acquis directement comme par l'intermédiaire de sociétés civiles de placement immobilier.

Taux de la réduction d'impôt « Scellier » - Proposition initiale du projet de loi de finances

	2009	2010	2011	2012
Texte en vigueur	25 %	25 %	20 %	20 %
Projet de loi de finances :				
- « Scellier » non BBC	25 %	20 %	15 %	15 %
- « Scellier » BBC	25 %	25 %	20 %	20 %

Source : commission des finances

Sur la base d'une hypothèse de 50.000 logements acquis ou construits par an dont 5 % réalisés en BBC en 2010, 12 % en 2011 et 30 % en 2012, l'économie induite par la mesure était estimée à **10 millions d'euros en 2011, 40 millions d'euros en 2012 et 60 millions d'euros en 2013.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif initial du projet de loi a été sensiblement modifié par l'Assemblée nationale, par le vote d'un amendement présenté par notre collègue député François Scellier et sous-amendé par le Gouvernement.

Celle-ci a tout d'abord supprimé la limite temporelle de l'application du dispositif « Scellier » qui avait été bornée au 31 décembre 2012. Elle fait donc de cet avantage fiscal une **niche permanente** ce qui n'est pas conforme aux principes que votre commission des finances a retenus dans l'objectif de limiter la dépense fiscale et d'en évaluer régulièrement l'efficacité et l'opportunité.

Elle vous propose donc par **amendement de maintenir la date d'expiration** du dispositif « Scellier » **au 31 décembre 2012** afin de subordonner la prorogation de cet avantage fiscal à un bilan régulier de son efficacité et de son coût.

L'Assemblée nationale a également modifié le sens des aménagements de taux tels qu'ils étaient proposés par le Gouvernement en **reportant d'une année, soit en 2011, la pénalisation du non respect de la norme BBC** qui s'établira définitivement à un écart de 10 % de réduction d'impôt.

Elle a aussi fixé à 15 % le taux de réduction d'impôt à compter de 2013, année à partir de laquelle la norme BBC sera obligatoire.

Taux de la réduction d'impôt « Scellier » - vote de l'Assemblée nationale

	2009	2010	2011	2012	2013 et suivantes
Texte en vigueur	25 %	25 %	20 %	20 %	-
Texte voté par l'Assemblée nationale :					
- « Scellier » non BBC <i>(texte initial)</i>	25 % 25 %	25 % 20 %	15 % 15 %	10 % 15 %	- -
- « Scellier » BBC <i>(texte initial)</i>	25 % 25 %	25 % 25 %	25 % 20 %	20 % 20 %	15 % -

Source : commission des finances

En compensation de ces deux mesures qui ont pour effet d'annuler, pour 2010 au moins, la réduction de dépenses fiscale attendue, l'Assemblée nationale a **exclu toute possibilité de cumuler les avantages du « Scellier » et ceux du financement PLS²⁰**.

Elle a adopté un dispositif qui rend cette mesure effective au 1^{er} janvier 2010.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'analyse des dispositions votées par l'Assemblée nationale et des arguments échangés au cours des débats, sur l'évolution souhaitable du dispositif « Scellier » d'incitation à l'investissement locatif, appellent plusieurs observations de votre rapporteur général.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'il n'est pas souhaitable que la loi fiscale fasse l'objet de **modifications incessantes** afin de garantir ses effets économiques et d'offrir une stabilité de moyen terme aux investisseurs. Or le dispositif « Scellier » a moins d'un an.

²⁰ *En écartant du bénéfice de la réduction d'impôt les logements financés au moyen d'un prêt mentionné au neuvième alinéa du c du 1. du 7° de l'article 257 du code général des impôts.*

Le report de l'atténuation de l'avantage fiscal, auquel le vote de l'Assemblée nationale a finalement abouti, démontre aussi à quel point il est **difficile de réduire l'ampleur d'une niche fiscale**. De ce point de vue, on peut regretter que le « Scellier » ait été, à l'origine, « sur calibré » par rapport aux besoins réels.

Votre commission des finances vous propose, sur ce point, une **nouvelle modulation des taux du « Scellier »** marquant dès 2010 l'orientation vers un « verdissement » effectif du dispositif. L'amendement qu'elle vous présente revient au texte initial du Gouvernement qui prévoyait pour 2010 une baisse de 5 % de la réduction d'impôt pour les « Scellier » ne répondant pas à la norme BBC.

Il s'inscrit dans la politique de mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement en établissant dès 2010 un différentiel de 5 % de réduction d'impôt supplémentaire au profit du Scellier BBC, sans remettre pour autant en cause l'intérêt d'un avantage fiscal très attractif.

**Taux de la réduction d'impôt « Scellier »
Proposition de la commission des finances**

	2009	2010	2011	2012	2013 et suivantes
Texte en vigueur	25 %	25 %	20 %	20 %	-
Texte proposé par la commission :					
- « Scellier » non BBC <i>(texte voté par l'Assemblée nationale)</i>	25 % 25 %	20 % 20 %	15 % 15 %	10 % 15 %	- -
- « Scellier » BBC <i>(texte voté par l'Assemblée nationale)</i>	25 % 25 %	25 % 25 %	20 % 25 %	15 % 20 %	- 15 %

Source : commission des finances

Enfin, si l'interdiction du cumul des avantages fiscaux liés au PLS et du « Scellier » met justement fin à un abus, elle présente un caractère trop brutal du fait de son application dès le 1^{er} janvier 2010 et risque de pénaliser des programmes en cours de commercialisation. Elle pourrait aussi pénaliser la réalisation de « Scellier » sociaux. Votre rapporteur général vous propose donc une solution médiane, permettant, pour ceux des logements qui font l'objet de conventionnement en vue d'une mise sur le marché aux conditions du PLS, de cumuler le bénéfice des avantages du PLS et du « Scellier de base » (les 25 % de réduction d'impôt) mais en excluant les avantages liés au « Scellier intermédiaire » (supplément d'exonération de 2 % par année supplémentaire de location). Cette disposition s'appliquerait aux logements construits à compter du 1^{er} janvier 2010. Les logements ayant fait l'objet d'une promesse

d'achat ou une promesse synallagmatique souscrite par l'acquéreur en 2009 resteraient soumis aux dispositions antérieures autorisant le triple cumul.

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

ARTICLE 44 bis (nouveau)

Assouplissement du zonage de la réduction d'impôt « Scellier »

Commentaire : le présent article tend à permettre à l'autorité administrative d'élargir les zones d'application du dispositif « Scellier » à certaines communes en zone dite C.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La réduction d'impôt en faveur des investissements dans l'immobilier locatif, dite « Scellier », créée par la loi du **30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008**, est codifiée à l'article 199 *septvicies* du code général des impôts.

Comme l'avait été le dispositif « Robien » par la loi **de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009**, le « Scellier » a fait l'objet dès sa création d'un centrage sur les zones du territoire où le marché immobilier est le plus tendu.

Le paragraphe X de l'article 199 *septvicies* précise ainsi qu' « à 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 ».

Cet arrêté de classement des communes par zone a été pris le 29 avril 2009 et publié au Journal officiel du 3 mai 2009. Il répartit les communes entre les trois zones A, B1 et B2, distinguées selon le degré de tension de leur marché immobilier, mais bénéficiant toutes du nouveau dispositif, les communes de la zone C étant exclues du bénéfice du « Scellier ».

Les quatre zones de tension du marché immobilier

Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
- Paris, petite couronne et deuxième couronne jusqu'aux limites de l'agglomération parisienne. - Côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton). - Genevois français.	- Agglomérations de plus de 250 000 habitants*. - Grande couronne autour de Paris. - Quelques agglomérations**. - Pourtour de la Côte d'Azur. - Outre-mer, Corse et îles.	Reste de la zone B : - Autres agglomérations de plus de 50 000 habitants. - Autres zones frontalières ou littorales. - Limite de l'Ile-de-France.	Reste du territoire.

* Aix-en-Provence - Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Toulon, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tours, Saint-Etienne, Montpellier, Rennes, Orléans, Béthune, Clermont-Ferrand, Avignon.

** Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint-Malo.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, François Scellier et Pierre Méhaignerie propose d'introduire une **dérogation au principe du zonage du « Scellier »**.

Il prévoit que le bénéfice du « Scellier » 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 ministre chargé du logement, dans des conditions définies par décret, 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. »

Dans sa version initiale, la proposition de nos collègues renvoyait à un agrément délivré par le préfet du département. Le Gouvernement a souhaité que cette compétence soit « remontée » au niveau du ministre en charge du logement, dans des conditions définies par décret, estimant qu'il est *« préférable que la décision appartienne au ministre, d'abord parce qu'il a une vision d'ensemble de la situation nationale, ensuite parce qu'il serait délicat pour un préfet d'accorder un avantage fiscal d'une telle ampleur. »*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le renvoi du zonage du dispositif « Scellier » à un arrêté ministériel avait été retenu par le Parlement, à l'issue du débat en commission mixte paritaire sur la loi de finances rectificative pour 2008, au cours de laquelle nos collègues députés avaient déjà plaidé l'ouverture de la possibilité pour les

préfets, d'accorder le bénéfice de cet avantage fiscal, à des opérations de construction de logements, au vu de la situation locale du marché.

La nouvelle disposition votée par l'Assemblée nationale présente, du fait qu'elle s'appuie sur une décision ministérielle, un caractère moins exceptionnel au point de vue du droit fiscal.

Elle n'en demeure pas moins perfectible car sa rédaction a pour effet que le bénéfice de l'avantage « Scellier » serait attribué opération de construction par opération de construction ce qui peut paraître contrevenir au principe de l'égalité devant l'impôt. Il serait à tout le moins **préférable que l'agrément vise l'ensemble du territoire communal**. C'est l'objet de l'**amendement** que vous présente votre commission des finances.

Votre rapporteur général considère de manière générale que les demandes reconventionnelles de dérogation au zonage du dispositif « Scellier » sont la conséquence d'un **dispositif habile et novateur**²¹ mais sans doute **mal calibré et trop exceptionnellement avantageux**. La création du « Scellier » a « cannibalisé » tous les autres dispositifs d'incitation à l'investissement locatif. Il a eu un **effet d'entraînement à la hausse des niches fiscales** dans les autres domaines touchant à la construction et à la rénovation, particulièrement dans les résidences de tourisme et en faveur de l'Outre-mer. Il a clairement **désincité à la construction de logements neufs dans les territoires exclus de son bénéfice**, c'est à-dire la zone C où sont pourtant situés de nombreux centres urbains ou « rurbains » qui ont des besoins importants compte tenu de l'augmentation de leur population.

Un réajustement de l'avantage « Scellier » aurait certainement, de ce point de vue, un double effet bénéfique permettant à la fois de réduire la dépense fiscale globale et d'assouplir le zonage plus facilement.

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

²¹ L'originalité du « Scellier » par rapport aux dispositifs antérieurs tient à ce qu'il repose sur une réduction d'impôt.

ARTICLE 45

« Verdissement » graduel dans le logement neuf du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt d'acquisition de l'habitation principale

Commentaire : le présent article vise à accélérer la généralisation de la construction de logements neufs vérifiant les critères « basse consommation d'énergie » en réduisant graduellement l'avantage fiscal consenti au titre des intérêts d'emprunt d'acquisition de l'habitation principale, pour les logements neufs ne vérifiant pas ces critères.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 5 de la loi n° 2007 1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA), modifié par l'article 13 de la loi n° 2007 1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, a institué un crédit d'impôt en faveur des contribuables qui acquièrent ou construisent leur habitation principale au titre des intérêts des prêts supportés à raison de cette opération.

Ce dispositif est codifié à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts.

A. UNE AIDE AU POUVOIR D'ACHAT DES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ

Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts a pour premier objectif d'apporter aux accédants à la propriété un supplément de pouvoir d'achat qui intervient au moment le plus propice, soit lors des premières années de remboursement.

Il concerne les contribuables fiscalement domiciliés en France qui acquièrent ou font construire leur résidence principale en ayant recours à l'emprunt auprès d'un établissement financier.

Ce dispositif s'applique aux opérations d'acquisition pour lesquelles l'acte authentique d'acquisition a été signé à compter du 6 mai 2007 ou aux constructions pour lesquelles une déclaration d'ouverture de chantier a été effectuée à compter de cette date.

Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts acquittés au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel. Pour la première annuité de remboursement, le taux du crédit d'impôt est de 40%.

Le plafond d'intérêts pris en compte par année fiscale est de 3.750 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 7.500 euros pour un couple soumis à imposition commune ; somme pouvant être majorée de 500 euros par personne à charge du foyer fiscal²².

Le crédit d'impôt vient en déduction du montant de l'impôt sur le revenu dû par le contribuable et le solde lui est remboursé si le montant du crédit d'impôt excède le montant de l'impôt dû.

Lorsque le logement financé ne fait plus l'objet d'une occupation par le contribuable à titre de résidence principale, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle l'engagement n'a pas été respecté et au plus tard au titre de la deuxième année qui suit celle de la conclusion du contrat de prêt. Le crédit d'impôt s'applique y compris au cas où le prêt initialement souscrit pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale du contribuable a fait l'objet d'un refinancement. Enfin, il est exclusif de la réduction d'impôt accordée pour l'acquisition de logements outre-mer.

B. UNE INCITATION À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS À HAUT NIVEAU DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

Le crédit d'impôt est également un outil de développement de politiques spécifiques : dans la continuité des travaux menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la loi de finances pour 2009²³ a ainsi prévu de décliner le crédit d'impôt en fonction du degré de performance énergétique des logements neufs :

- le crédit d'impôt est octroyé uniquement aux logements présentant des caractéristiques thermiques conformes à la réglementation thermique en vigueur ;

- le montant du crédit d'impôt est majoré pour les logements présentant un niveau de performance énergétique élevé (i.e. qui présentent un niveau de performance énergétique globale supérieur à celui imposé par la législation en vigueur²⁴) : les intérêts ouvrant droit au crédit d'impôt sont alors ceux payés au titre des sept premières annuités et le taux du crédit d'impôt est porté à 40 %.

²² Ces montants sont doublés lorsqu'au moins un des membres du foyer fiscal est handicapé. Ces montants sont également majorés de 500 € par personne à charge, ou de 250 € lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents

²³ Article 103 de la loi n° 2008 1425 du 28 décembre 2008 de finances pour 2009.

²⁴ Aujourd'hui les bâtiments basse consommation, dits « BBC », puis, lorsque le niveau BBC sera la norme, les bâtiments à énergie positive, dits « BPOS ».

C. UN COÛT FISCAL IMPORTANT

Le coût du crédit d'impôt a été évalué à 249 millions d'euros pour 376.000 foyers fiscaux bénéficiaires au titre de l'impôt sur les revenus 2007. Les prévisions de dépense **pour 2009** s'élèvent à **1.050 millions d'euros** pour 940.000 foyers fiscaux bénéficiaires (soit 564.000 nouveaux bénéficiaires).

Le **coût du crédit d'impôt** a, par ailleurs, été évalué à **3,7 milliards d'euros pour une année pleine en régime de croisière**, sur la base de 714.000 ménages ayant emprunté aux fins d'acquisition de leur résidence principale en 2004.

Selon le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logement » annexé au projet de loi de finances pour 2010, l'avantage représenté par le crédit d'impôt correspond économiquement à un accroissement de la capacité d'acquisition de l'ordre de 6.800 € pour un investissement type²⁵, soit l'équivalent de 3 m² supplémentaires ou d'une baisse sur la durée de 0,6 % du taux d'intérêt.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'accélérer **la généralisation de la construction de logements neufs vérifiant les critères « basse consommation d'énergie »**, et ainsi de permettre au secteur du bâtiment de s'adapter progressivement aux ruptures technologiques annoncées pour le bâtiment résidentiel neuf en 2013 (BBC), en réduisant graduellement l'avantage pour les logements neufs ne vérifiant pas ces critères.

Ainsi, pour les logements neufs non BBC acquis ou construits à partir de 2010, les taux de la réduction d'impôt, de 40 % et de 20 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement puis des quatre suivantes, seront respectivement ramenés à :

- 30 % et 15 % pour les logements acquis ou construits en 2010 ;
- 25 % et 10 % pour les logements acquis ou construits en 2011 ;
- 15 % et 5 % pour les logements acquis ou construits en 2012.

A compter du 1er janvier 2013, date d'entrée en vigueur de la réglementation thermique instaurant la norme BBC actuelle comme norme minimale, le taux de droit commun (40 % pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement et 20 % au titre des cinq annuités suivantes) s'appliquera aux acquisitions ou aux constructions respectant la nouvelle norme obligatoire, c'est-à-dire la norme BBC. Comme actuellement, les logements ne respectant pas la norme en vigueur (norme BBC) ne bénéficieront pas de l'avantage fiscal. Enfin, les

²⁵ Investissement de 150 000€ financé à 90% par emprunt et réalisé par un ménage de 3 personnes avec un prêt sur 20 ans au taux d'intérêt de 5%.

logements dits « BPOS » (bâtiments à énergie positive) dont le niveau de performance énergétique globale sera supérieur à la norme en vigueur devraient bénéficier de l'avantage fiscal majoré (40 % de crédit d'impôt sur sept annuités).

Toutefois, le présent article prévoit que les contribuables qui ont acquis leur logement avant le 1^{er} janvier 2010 ne seront pas concernés par la mesure. Seuls le seront les contribuables qui feront l'acquisition à partir de 2010 d'un logement neuf non BBC.

En termes de dépense fiscale, le présent article doit apporter une **économie d'un montant relativement modeste** :

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros

2010	2011	2012	2013
	- 30	- 90	- 170

Source : *Evaluations préalables des articles du projet de loi de finances annexées au projet de loi de finances.*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve de deux modifications rédactionnelles précisant des références.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable au principe d'un verdissement** du dispositif de réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition de logements neufs, qui constituera une puissante incitation à la construction de logements BBC.

Il observe toutefois que **le dispositif mis en place par la loi Tepa a un coût important et que son effet « déclencheur » sur l'acquisition de la résidence principale pourrait être optimisé.**

Le « rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements », annexé au projet de loi de finances pour 2010, souligne ainsi que « *du côté des établissements de crédit, il semble que le crédit d'impôt ne soit pas pris en compte dans le plan de financement des ménages accédants parce qu'il est versé avec retard et parce que l'analyse des dossiers ne tient pas compte des prévisions d'imposition future.*

On peut néanmoins évaluer, pour information, l'avantage représenté par le crédit d'impôt en termes de conditions de financement. Cet avantage correspond économiquement à un accroissement de la capacité d'acquisition de l'ordre de 6 800 euros pour un investissement typique, soit l'équivalent de

3 m² supplémentaires ou d'une baisse sur la durée de 0,6 % du taux d'intérêt ».

Dans ce contexte, la proposition de nos collègues députés Michel Piron et Gilles Carrez, visant à **transformer le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt en nouveau prêt à taux zéro**, qui a été défendue lors des débats à l'Assemblée nationale, pourrait présenter deux avantages :

- une appropriation par le réseau bancaire de ce dispositif, qui deviendrait un **produit d'appel** et serait donc **mieux valorisé** auprès de la clientèle ;

- une **réduction importante du coût fiscal**. Sans aucune diminution des avantages pour les particuliers acquéreurs, l'adoption d'un régime fiscal de type « crédit d'impôt au profit des établissements bancaires », aurait pour conséquence une imposition de ce crédit d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés. L'économie fiscale résultant d'une telle modification a été estimée à 1 milliard d'euros sur les 3,7 milliards d'euros de coût actuel de cette dépense fiscale.

Tout en soulignant son **intérêt pour cette proposition**, votre commission des finances a souhaité **poursuivre sa réflexion** sur une proposition dont les implications méritent encore d'être expertisées.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 45 bis (nouveau)

Assujettissement à l'impôt sur le revenu d'une partie des indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail

Commentaire : le présent article tend à assujettir à l'impôt sur le revenu une partie des indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONDITIONS D'OUVERTURE ET DE CALCUL DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES - ACCIDENT DU TRAVAIL

1. Les conditions d'ouverture et la nature des prestations versées par la sécurité sociale

a) La notion d'accident du travail

En vertu de l'article L. 411-1 du code de la sécurité sociale, « *est considéré comme accident du travail, quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise* ».

Deux éléments sont appréciés par le juge : le **fait accidentel** et son **lien avec l'emploi du salarié**.

b) La nature des prestations versées

Lorsque le salarié doit interrompre son travail en raison d'un accident du travail, il perçoit, de la part des caisses d'assurance maladie, en application de l'article L. 431-1 du code de la sécurité sociale :

- d'une part, des **prestations en nature**. Il s'agit notamment de la prise en charge des frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, de la fourniture de prothèses et, de façon générale, de l'indemnisation des frais nécessités par le traitement, la réadaptation fonctionnelle, la rééducation professionnelle et le reclassement de la victime ;

- d'autre part, des indemnités qui peuvent prendre deux formes :

- pour les victimes atteintes d'une incapacité temporaire de travail, des **indemnités journalières** (IJ) qui sont versées tout au long de la période pendant laquelle le salarié interrompt son travail ;

- pour les victimes atteintes d'une incapacité permanente de travail, une **indemnité en capital** lorsque le taux de l'incapacité est inférieur à 10 %, une **rente** au-delà et, en cas de décès, les rentes dues aux ayants-droit de la victime.

2. Le montant des indemnités versées

a) Les indemnités journalières versées par la sécurité sociale

Le montant de l'indemnité journalière versée par la sécurité sociale en cas d'accident du travail est égal :

- **pendant les 28 premiers jours d'arrêt de travail, à 60 % du salaire journalier de base du salarié**, dans la limite de 171,68 euros par jour au 1^{er} janvier 2009 (0,834 % * 60 % * plafond de la sécurité sociale) ;

- **à partir du 29^e jour, à 80 % de ce salaire**, dans la limite de 228,90 euros par jour au 1^{er} janvier 2009 (0,834 % * 80 % * plafond de la sécurité sociale).

Si l'interruption de travail se prolonge au-delà de trois mois, le montant de l'indemnité journalière **peut être révisé en cas d'augmentation générale des salaires**.

Le salaire journalier servant de base au calcul de l'indemnité journalière est égal au montant brut de la rémunération de base soumise à cotisations sociales, perçue le mois précédent l'accident de travail, et auquel s'ajoutent les éventuels rappels de rémunération, primes et autres gratifications. L'indemnité journalière calculée à partir de ce salaire journalier ne peut dépasser le montant du gain journalier net perçu par la victime, c'est-à-dire le salaire journalier de référence diminué de la part salariale des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée.

b) Le versement d'indemnités complémentaires

Le dispositif précédent s'entend des indemnités versées par la sécurité sociale. Or il est à noter que **le salarié perçoit également des indemnités complémentaires versées par l'employeur**.

En effet, à défaut de convention ou d'accord collectif plus favorable, l'article L. 1226-1 du code du travail prévoit que le salarié victime d'un accident du travail perçoit, comme en cas d'arrêt maladie²⁶ :

- 90 % de sa rémunération brute pendant 30 jours ;
- deux-tiers de sa rémunération brute pendant les 30 jours suivants.

De ces montants, l'employeur déduit les indemnités journalières versées par la sécurité sociale.

c) La durée d'indemnisation

L'indemnité journalière est due :

²⁶ Le salarié doit avoir une année d'ancienneté dans l'entreprise. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux salariés travaillant à domicile, aux salariés saisonniers, aux salariés intermittents et aux salariés temporaires.

- **à compter du premier jour qui suit l'arrêt de travail consécutif à l'accident.** En effet, la journée de travail au cours de laquelle l'accident s'est produit est intégralement à la charge de l'employeur ;

- **pendant toute la durée de l'incapacité temporaire**, c'est-à-dire jusqu'au jour de la guérison complète, de la consolidation de la blessure ou du décès ;

- **pour tous les jours d'incapacité**, y compris les dimanches et les jours fériés.

L'indemnité journalière peut être maintenue, en tout ou partie, en cas de reprise d'un travail léger si celui-ci est de nature à favoriser la guérison du salarié ou si le salarié demande à accéder à certaines actions de formation. Elle peut être rétablie pendant la période d'attente de la décision de l'employeur quant à un éventuel reclassement ou licenciement du salarié.

Une baisse des accidents du travail entre 2007 et 2008, mais une augmentation de leur coût

• **Une baisse de la sinistralité**

Selon les données de l'annexe 1 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010, **le nombre d'accident du travail ayant entraîné un arrêt du travail a diminué de près de 7 % entre 2002 et 2008**, passant de 759.980 à 703.976.

Les secteurs d'activité qui regroupent le plus grand nombre d'accidents du travail avec arrêt du travail sont les activités de services (21 % des accidents du travail en 2008), le BTP (18 %), le secteur du commerce et de l'industrie de l'alimentation (17 %), et le secteur des transports, de l'eau, gaz et électricité (EGE), du livre et de la communication (13 %).

• **Une progression de 25 % du coût des accidents du travail entre 2000 et 2008**

Selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2009, les charges financières au titre des accidents du travail ont représenté **3,4 milliards d'euros**, contre 2,7 milliards d'euros en 2000, soit une progression en valeur de 25 %.

En 2008, **46 % de ces charges correspondaient à des indemnités journalières**, 37 % aux indemnités versées en capital et rentes, et 16 % aux dépenses de soins. La part des indemnités journalières a ainsi augmenté de 7 points entre 2000 et 2008.

Cette progression résulte de l'effet conjugué d'une **forte baisse de la sinistralité compensée par l'augmentation du montant moyen des indemnités versées** qui s'explique par l'évolution de ces indemnités plus dynamique que les prix et de la hausse de la gravité des accidents du travail.

Source : commission des finances, d'après les données de l'annexe 1 du PLFSS pour 2010 et du rapport d'octobre 2009 de la commission des comptes de la sécurité sociale

Le tableau ci-après dresse un bilan comparatif des conditions d'ouverture et des modes de calcul des indemnités journalières versées en cas d'accident du travail, d'arrêt maladie et de congé de maternité.

Les conditions de versement et les modes de calcul des indemnités journalières versées en cas d'accident du travail, d'arrêt maladie et de congé de maternité

	Accident du travail	Arrêt maladie	Congé de maternité
Nature des indemnités et des prestations versées par la sécurité sociale	<p>Le salarié victime d'un accident du travail bénéficie :</p> <ul style="list-style-type: none"> * <u>de prestations en nature</u> : frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, fourniture de prothèses et, de façon générale, les frais nécessités par le traitement, la réadaptation fonctionnelle, la rééducation professionnelle et le reclassement de la victime ; * <u>d'un revenu</u> : <ul style="list-style-type: none"> - des indemnités journalières d'accident du travail pendant la période d'incapacité temporaire pendant laquelle le salarié accidenté interrompt son travail ; - pour les victimes atteintes d'une incapacité permanente de travail, une indemnité en capital lorsque le taux de l'incapacité est inférieur à 10 %, une rente au-delà et, en cas de mort, les rentes dues aux ayants droit de la victime. <p>(<i>article L. 431-1 du code de la sécurité sociale</i>).</p>	<p>Le salarié en arrêt de maladie perçoit un revenu de remplacement constitué d'<u>indemnités journalières</u>.</p> <p>(<i>article L. 321-1 du code de la sécurité sociale</i>)</p>	<p>La salariée en congé de maternité bénéficie :</p> <ul style="list-style-type: none"> * <u>d'indemnités journalières</u> ; * <u>de prestations en nature</u> : prise en charge complète pendant une période déterminée (4 mois avant l'accouchement et 12 jours après l'accouchement), prise en charge du suivi de la personne et de divers examens de prévention. <p>(<i>articles L. 331-2 et D.331 du code de la sécurité sociale et article L. 2122-1 et suivants du code de la santé publique</i>).</p>
Mode de calcul des indemnités journalières	<p>Le montant de l'indemnité journalière est égal à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>60 % du salaire journalier de base pendant les 28 premiers jours d'arrêt de travail</u> dans la limite de 171,68 euros par jour au 1^{er} janvier 2009 (0,834 % * 60 % * plafond de la sécurité sociale) ; - <u>80 % de ce salaire à partir du 29^e jour</u> dans la limite de 228,90 euros par jour au 1^{er} janvier 2009 (0,834 % * 80 % * plafond de la sécurité sociale). <p>(<i>articles R. 433-1 à 433-3 du code de la sécurité sociale</i>).</p> <p>Si l'interruption de travail se prolonge au-delà de trois mois, le montant de l'indemnité journalière peut être révisé en cas d'augmentation générale des salaires.</p> <p>(<i>article L. 433-2 du code de la sécurité sociale</i>).</p>	<p>Le montant de l'indemnité journalière est égal à <u>50 % du gain journalier de base</u> dans la limite de 47,65 euros au 1^{er} janvier 2009 (1/720 du plafond de la sécurité sociale).</p> <p>Pour les assurés ayant au moins trois enfants à charge, <u>le montant de l'indemnité est porté aux deux-tiers du gain journalier de base</u> à partir du 31^e jour d'arrêt, dans la limite de 63,5 euros au 1^{er} janvier 2009 (1/540 du plafond de la sécurité sociale).</p> <p>(<i>articles L. 323-4 et R. 323-4 du code de la sécurité sociale</i>).</p>	<p>L'indemnité journalière est égale au <u>gain journalier de base</u>. Le salaire de base pris en compte est diminué du montant des cotisations salariales et de la CSG. Elle ne peut être inférieure à 1/365 du montant minimum de la pension d'invalidité.</p> <p>(<i>article R. 331-5 du code de la sécurité sociale</i>).</p>

<p>Indemnités complémentaires versées par l'employeur</p>	<p>Certaines conventions ou certains accords collectifs prévoient le maintien total ou partiel du salaire par l'employeur sous déduction des indemnités journalières. A défaut, ce sont les dispositions légales qui s'appliquent (<i>cf.</i> colonne de droite du présent tableau). Les indemnités complémentaires sont les mêmes qu'en cas de maladie mais versées sans délai de carence. (<i>articles L. 1226-1 et D.1226-1 et suivants du code du travail</i>).</p>	<p>Le salarié en arrêt maladie peut prétendre à des indemnités versées par l'employeur et complémentaires aux indemnités journalières. A défaut de dispositions conventionnelles plus favorables, le salarié perçoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 90 % de sa rémunération brute pendant 30 jours ; - deux-tiers de sa rémunération brute pendant les 30 jours suivants. <p>De ces montants, l'employeur déduit les indemnités journalières versées par la sécurité sociale. (<i>articles L. 1226-1 et D.1226-1 et suivants du code du travail</i>).</p>	<p>La plupart des conventions collectives prévoient le maintien du salaire, déduction faite des indemnités de sécurité sociale.</p>
<p>Durée de versement des indemnités journalières</p>	<p>L'indemnité journalière est due :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à compter du lendemain de l'arrêt de travail ; - <u>pendant toute la durée de l'incapacité temporaire</u>, c'est-à-dire jusqu'au jour de la guérison complète, de la consolidation de la blessure ou du décès ; - pour tous les jours d'incapacité, y compris les dimanches et les jours fériés. <p>L'indemnité journalière peut être maintenue en tout ou partie en cas de reprise d'un travail léger si celui-ci est de nature à favoriser la guérison ou si le salarié demande à accéder à des actions de formation. Elle peut être rétablie lorsque la victime ne peut percevoir aucune rémunération liée à son activité salariée pendant la période d'attente de la décision de l'employeur quant à un éventuel reclassement ou licenciement du salarié. (<i>article L. 433-1 du code de la sécurité sociale</i>).</p>	<p>Les indemnités journalières sont dues à partir du 4^e jour d'arrêt de travail.</p> <p>Pour les affections de longue durée, les indemnités journalières sont versées pendant une période maximale de 3 ans.</p> <p>Pour les autres affections, <u>l'assuré ne peut recevoir plus de 360 indemnités journalières en l'espace de 3 ans</u>.</p> <p>En cas de reprise d'activité ne dépassant pas 48 heures entre les deux arrêts de travail, le délai de carence n'est pas appliqué. (<i>article R. 323-1 du code de la sécurité sociale</i>).</p>	<p>La durée d'indemnisation est de <u>16 semaines</u> et peut être augmentée dans un certain nombre de circonstances : naissance à partir du 3^e enfant, naissance multiple, état pathologique de la femme enceinte.</p> <p>La naissance de l'enfant plus de 6 semaines avant la date présumée de l'accouchement augmente la durée du congé ainsi que celle de l'indemnisation. (<i>article L. 331-3 du code de la sécurité sociale</i>).</p>

Source : commission des finances

B. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DES INDEMNITÉS-ACCIDENT DU TRAVAIL

1. Un assujettissement à la CSG et à la CRDS, mais une exclusion de l'assiette de l'impôt sur le revenu

Les indemnités journalières perçues par les salariés victimes d'un accident du travail, contrairement aux rentes ou aux indemnités versées en capital, sont **soumises à la contribution sociale généralisée (CSG)** sur les revenus de remplacement (soit au taux de 6,2 %) ²⁷, **ainsi qu'à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)** ²⁸.

En revanche, les indemnités journalières – accident du travail **ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu**, de même que les rentes ou indemnités versées en capital et les indemnités journalières perçues par les salariés atteints d'une affection de longue durée ²⁹.

2. Un traitement fiscal spécifique par rapport aux autres indemnités journalières et au régime de la fonction publique

Comme le montre le tableau qui suit, le régime fiscal des indemnités journalières versées en cas d'accident du travail se distingue de celui des **indemnités journalières perçues en cas d'arrêt maladie ou de congé de maternité**. En effet, dans ces deux derniers cas, les indemnités journalières sont soumises à la CSG et à la CRDS, comme les indemnités journalières – accident du travail, mais également à l'impôt sur le revenu.

²⁷ Le 7° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale dispose que sont incluses dans l'assiette de la CSG « [...] 7° Les indemnités journalières ou allocations versées par les organismes de sécurité sociale ou, pour leur compte, par les employeurs à l'occasion de la maladie, de la maternité ou de la paternité, des accidents du travail et des maladies professionnelles, **à l'exception des rentes viagères et indemnités en capital servies aux victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ou à leurs ayants droit** ».

²⁸ Le 6° du II de l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale dispose que sont également soumises à la CRDS : « [...] 6° Les indemnités journalières ou allocations versées par les organismes de sécurité sociale ou, pour leur compte, par les employeurs à l'occasion de la maladie, de la maternité, des accidents du travail et des maladies professionnelles, **à l'exception des rentes viagères servies aux victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles, ou à leurs ayants droit** ».

²⁹ L'article 80 quinquies du code général des impôts prévoit que : « Les indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole ou pour leur compte, sont soumises à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires, **à l'exclusion des indemnités qui, mentionnées au 8° de l'article 81, sont allouées aux victimes d'accidents du travail et de celles qui sont allouées à des personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse** ». Le 8° de l'article 81 du code général des impôts précise ainsi que sont affranchies de l'impôt sur le revenu : « Les indemnités temporaires, prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail ou à leurs ayants droit ».

L'article 80 *quinquies* du code général des impôts pose en effet le **principe général d'un assujettissement de l'ensemble des indemnités journalières à l'impôt sur le revenu**. Mais, par exception, il exclut de son assiette les indemnités journalières – accident du travail, ainsi que les indemnités journalières allouées à des personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse. L'article 81 du code général des impôts exonère, quant à lui, également les rentes et indemnités versées sous forme de capital.

Tableau comparatif du régime fiscal et social des indemnités journalières accident du travail, maladie et maternité

	Impôt sur le revenu (articles 80 <i>quinquies</i> et 81 du CGI)	CSG (article 136-2 du CSS)	CRDS (article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996)	Cotisations sociales (article L. 242-1 du CSS)
Accidents du travail				
IJ - accident du travail	Non	Oui (taux 6,2 %)	Oui (taux 0,5 %)	Non
Rentes ou indemnités en capital – accident du travail	Non	Non	Non	Non
Maladie				
IJ - maladie	Oui	Oui (taux 6,2 %)	Oui (taux 0,5 %)	Non
IJ – affections de longue durée	Non	Oui (taux 6,2 %)	Oui (taux 0,5 %)	Non
Maternité				
IJ - maternité	Oui	Oui (taux 6,2 %)	Oui (taux 0,5 %)	Non
Indemnités complémentaires				
Indemnités complémentaires versées l'employeur	Oui	Oui (taux 6,2 %)	Oui (taux 0,5 %)	Oui

Source : *commission des finances*

S'agissant du régime applicable dans la **fonction publique**, il convient de noter que le fonctionnaire victime d'un accident survenu dans l'exercice de ses fonctions conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite. **Son traitement est donc soumis à l'impôt sur le revenu, à la CSG et à la CRDS, dans les mêmes conditions qu'avant la survenue de l'accident du travail.**

3. Une dépense fiscale évaluée à 275 millions d'euros

Selon les données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique transmises à votre rapporteur général, l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières versées aux victimes

d'accidents du travail représente une perte de recettes de **275 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député, Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel et tendant à modifier le régime fiscal des indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail.

A. UN ASSUJETTISSEMENT À L'IMPÔT SUR LE REVENU SUIVANT LES RÈGLES APPLICABLES AUX TRAITEMENTS ET SALAIRES COMME LE SONT AUJOURD'HUI LES AUTRES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES

Le I du présent article modifie, tout d'abord, l'article 80 *quinquies* du code général des impôts en supprimant l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficiaient, jusqu'alors, les indemnités journalières allouées aux victimes d'accidents du travail.

Celles-ci seront donc **soumises à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires, comme le sont les autres indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale**, notamment les indemnités journalières maladie et maternité.

B. LA SEULE FISCALISATION DU REVENU DE REMPLACEMENT

A l'initiative de notre collègue députée, Marie-Anne Montchamp, qui a sous-amendé l'amendement initial proposé par la commission des finances, le II du présent article prévoit que seule est fiscalisée la part des indemnités journalières – accident du travail correspondant à 50 % du gain journalier de base pris en référence pour calculer les indemnités journalières – maladie.

Cette disposition technique – et en réalité difficile à mettre en œuvre (*cf. infra*) –, a été présentée par notre collègue député, Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, comme permettant de **ne fiscaliser que la seule partie de l'indemnité journalière correspondant au revenu de remplacement et non celle correspondant à la compensation du préjudice subi par la victime**.

En effet, l'indemnité journalière versée en cas d'arrêt maladie correspond à 50 % du gain journalier de base antérieur du salarié, alors qu'en cas d'accident du travail, elle s'élève, comme cela a été présenté précédemment, à 60 % du salaire journalier antérieur dans les 28 premiers jours d'arrêt de travail et 80 % à partir du 29^e jour.

L'Assemblée nationale a interprété cette différence de 10 points et, ensuite de 30 points, entre le montant des indemnités journalières – maladie et les indemnités journalières – accident du travail, comme correspondant à l'indemnisation du préjudice subi par la victime d'un accident du travail, alors que la fraction de 50 % a été analysée comme constituant un revenu de remplacement, par analogie au régime applicable en matière d'arrêt maladie.

Par cette disposition, la commission des finances a entendu « *préciser très clairement qu'il s'agit de fiscaliser la seule fraction correspondant au revenu de substitution* »³⁰.

Selon les données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale devrait représenter un gain de **175 millions d'euros**.

C. LE MAINTIEN DES AUTRES EXONÉRATIONS AUJOURD'HUI EN VIGUEUR

La disposition introduite par l'Assemblée nationale ne vise que les indemnités journalières versées aux victimes d'accident du travail :

- **il ne concerne pas les indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse** qui restent exonérées d'impôt sur le revenu en application de l'article 80 *quinquies* du code général des impôts ;

- **il ne concerne pas, non plus, les prestations et rentes viagères versées aux victimes d'accidents du travail**, qui resteront également exonérées d'impôt sur le revenu, en application du 8° de l'article 81 du code général des impôts.

Le **III** du présent article précise que ces dispositions s'appliquent aux indemnités versées à compter du 1^{er} janvier 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE INITIATIVE QUI A OBTENU, PAR TROIS FOIS, L'AVIS FAVORABLE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve **cette mesure qui, sous des formes** différentes, avait été proposée, par trois fois, par notre collègue Jean-Jacques Jégou, dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2006, 2008 et 2009. Votre commission des finances a émis, à chaque fois, un avis favorable à cette initiative.

³⁰ Notre collègue député, Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances - Séance publique du 13 novembre 2009.

Le débat sur la fiscalisation des indemnités journalières au Sénat

	Dispositif	Avis de la commission des finances	Avis du Gouvernement	Vote au Sénat	CMP
PLF pour 2006	<p>Assujettissement à l'impôt sur le revenu des indemnités journalières perçues par les victimes d'accident du travail <u>qui bénéficient du maintien de la totalité de leur salaire.</u></p> <p>La mesure ne concerne pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse ; - les prestations et rentes viagères versées aux victimes d'accidents du travail. <p>Recette attendue : 85 millions d'euros.</p>	<p>Favorable sous réserve de rectification : appliquer cette mesure aux seuls cas où le salarié continue de toucher l'intégralité de son salaire.</p>	Sagesse	Adopté	Supprimé
PLF pour 2008	Idem.	Favorable	Défavorable	Retiré	-
PLF pour 2009	<p>Assujettissement à l'impôt sur le revenu des indemnités journalières perçues par les victimes d'accident du travail. <u>Le dispositif s'applique aussi en cas de perte de salaire.</u></p> <p>La mesure ne concerne pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse ; - les prestations et rentes viagères versées aux victimes d'accidents du travail. <p>Recette attendue : 280 millions d'euros.</p>	Favorable	Demande de retrait	Adopté	Supprimé

Source : commission des finances

B. UNE MESURE QUI TEND À REMÉDIER LE TRAITEMENT FISCAL AUJOURD'HUI DIFFÉRENCIÉ DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES

Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale tend à supprimer trois inégalités de traitement fiscal.

Cette disposition vise, tout d'abord, à **remédier au traitement fiscal aujourd'hui différencié des indemnités journalières**. En effet, l'article 80 *quinquies* du code général des impôts pose le principe d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu de toutes les indemnités journalières. Ce n'est que par exception à ce principe que sont exonérées les indemnités journalières versées aux victimes d'accidents du travail et les indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse.

Il convient, ensuite, de rappeler que, le plus souvent, le revenu du salarié victime d'un accident du travail est maintenu en application de conventions collectives. Dès lors, une **inégalité de traitement apparaît également par rapport au régime applicable dans la fonction publique**. En effet, actuellement, le traitement du fonctionnaire interrompant ses fonctions à la suite d'un accident de travail est maintenu et continue d'être assujéti à l'impôt sur le revenu.

Enfin, le dispositif introduit par l'Assemblée nationale tend à **supprimer la différence qui existe actuellement entre le régime fiscal appliqué au revenu perçu par le salarié avant et après l'accident de travail**. En effet, en l'état actuel de la législation, avant l'accident de travail, le salaire du salarié est fiscalisé, mais, après l'accident de travail, la part de ses revenus correspondant aux indemnités journalières ne l'est plus. Il s'agit donc de supprimer cette différence et de faire entrer dans le droit commun de l'impôt, les indemnités journalières - accident du travail qui peuvent être analysées comme un revenu de substitution.

Votre rapporteur général rappelle, en outre, que compte tenu de la progressivité de l'impôt sur le revenu, la mesure proposée n'est pas contraire à l'équité.

C. UNE MESURE ÉQUILIBRÉE

Surtout, votre rapporteur général souhaite souligner **le caractère équilibré de la mesure** :

- le régime applicable aux indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse n'est pas modifié : ces indemnités demeurent exonérées d'impôt sur le revenu ;

- de même, elle ne concerne pas les prestations et rentes viagères versées aux victimes d'accidents du travail, qui resteront également exclues de l'assiette de l'impôt sur le revenu ;

- enfin, le dispositif introduit par notre collègue députée Marie-Anne Montchamp permet de ne fiscaliser qu'une partie des indemnités journalières-accident du travail, à savoir la partie pouvant être analysée comme le revenu de remplacement du salarié.

Votre rapporteur général juge intéressant le principe de cette distinction introduite par l'Assemblée nationale, tout en s'interrogeant sur les difficultés que ce dispositif pourrait entraîner.

Ces difficultés sont, tout d'abord, d'ordre technique. En effet, les indemnités journalières – accident du travail et les indemnités journalières – maladie ne sont pas calculées de la même manière : le taux, le salaire de base, la période de référence et le plafonnement des indemnités ne sont pas les mêmes, ce qui contraindra les caisses d'assurance maladie à procéder systématiquement à un double calcul, source d'erreurs et de coûts de gestion importants.

**Calcul des indemnités journalières – accident du travail
et des indemnités journalières – maladie**

	Indemnités journalières – accident du travail	Indemnités journalières – maladie
Taux	- 60 % du salaire journalier de base dans les 28 premiers jours ; - 80 % du salaire journalier de base à partir du 29 ^e jour.	50 % du gain journalier de base.
Rémunération de référence	Salaire journalier de base = montant brut de la rémunération de base soumis à cotisations auquel s'ajoutent les rappels de rémunération, les primes et gratifications.	Gain journalier de base = salaire de référence diminué de la part salariale des cotisations sociales et de la CSG.
Période de référence	Le dernier mois de rémunération.	Les trois derniers mois de rémunération.
Plafonnement	- Dans la limite de 171,68 euros par jour pendant les 28 premiers jours ; - Dans la limite de 228,90 euros par jour à partir du 29 ^e jour.	Dans la limite de 47,65 euros par jour ou 63,5 euros pour les assurés ayant au moins trois enfants à charge.

Source : commission des finances, d'après les données du ministère du budget

- d'autre part, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pourrait entraîner de fortes disparités de traitement entre les assurés. En effet, compte tenu des différences de calcul présentées ci-dessus, la part de l'indemnité journalière – accident du travail équivalant à l'indemnité journalière maladie qui sera *in fine* imposée variera fortement d'un assuré à l'autre. Ainsi, par exemple, selon les données transmises par le ministère du budget, un salarié,

touchant une rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale, sera fiscalisé à hauteur de 83 % du montant de l'indemnité journalière – accident du travail qu'il recevra, contre 28 % s'agissant d'un salarié dont la rémunération est trois fois supérieure à ce plafond.

Aussi, votre commission a-t-elle donné mandat à votre rapporteur général pour rechercher une nouvelle rédaction qui soit véritablement opérante, tout en conservant le principe du dispositif introduit par l'Assemblée nationale, à savoir la fiscalisation de la seule partie de l'indemnité journalière pouvant être analysée comme le revenu de remplacement.

Décision de la commission : sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter, à ce stade, cet article sans modification.

ARTICLE 45 ter (nouveau)

Régime d'imposition au titre des revenus fonciers du produit de la location d'une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale

Commentaire : le présent article vise à maintenir le caractère de revenus fonciers du produit de la location d'une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale même si le loyer est indexé sur le chiffre d'affaires ou le résultat de l'exploitant.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les articles 199 *decies* E et F du code général des impôts dit « régime Demessine », prévoient que le bénéfice de la réduction d'impôt pour l'acquisition ou l'amélioration d'un logement faisant partie d'une résidence de tourisme classée dans une zone de revitalisation rurale est subordonné à l'imposition dans la catégorie des revenus fonciers du produit de la location.

En conséquence, **dès lors que les loyers ne sont pas déclarés en revenus fonciers, le propriétaire perd l'avantage fiscal.**

C'est pourquoi, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances mais un avis de sagesse du gouvernement, vise à **maintenir la possibilité de déclarer au titre des revenus fonciers les loyers qui seraient indexés sur le chiffre d'affaires ou le résultat de l'exploitant.**

En insérant aux articles 199 *decies* E et F la mention selon laquelle « *l'indexation de tout ou partie du loyer sur le chiffre d'affaires ou le résultat ne fait pas obstacle à l'imposition dans la catégorie des revenus fonciers* », le présent article vise à écarter tout risque de requalification en bénéfices industriels et commerciaux et donc de reprise de l'avantage fiscal.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'objet initial de cet article est de clarifier la qualification juridique des revenus issus des loyers perçus dans le cadre d'investissements en résidences de tourisme. Mais derrière ce qui pourrait être une simple mesure de sécurisation du cadre juridique de l'avantage fiscal, qui ne remet pas en cause l'obligation de location à un gestionnaire, votre rapporteur général s'interroge sur ses « effets de bord ».

Sans remettre en cause l'intention de nos collègues députés de protéger les investisseurs de bonne foi, que nous partageons sur le fond³¹, l'inscription dans la loi de la qualification en revenus fonciers de loyers indexés sur des éléments de performance économique de l'exploitant viendrait « légaliser » certains cas particuliers, mais aurait surtout pour effet d'encourager les comportements « douteux » de certains gestionnaires. En effet, l'introduction de telles clauses par les exploitants résultent d'une situation de faiblesse des investisseurs qui, pour conserver leur avantage fiscal, sont prêts à accepter des dispositions contractuelles à caractère léonin.

C'est pourquoi, votre rapporteur général ne souhaite pas qu'un précédent ouvert sur le fondement de ce qui demeure une niche fiscale puisse s'étendre sur d'autres catégories de loyers.

Décision de votre commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

³¹ L'article 9 bis du présent projet de loi introduit un assouplissement du régime de reprise de la réduction d'impôt en cas de défaillance de l'exploitant et l'article 45 quater, examiné ci-après, vise à autoriser les copropriétaires à substituer au gestionnaire défaillant une ou plusieurs entreprises.

ARTICLE 45 quater (nouveau)

Modification du régime de reprise de la réduction d'impôt pour investissement dans une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale

Commentaire : le présent article vise à supprimer la reprise de la réduction d'impôt pour investissement dans une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale si les copropriétaires substituent au gestionnaire défaillant une ou plusieurs entreprises.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les articles 199 decies E et F du code général des impôts dit « régime Demessine », prévoient respectivement :

- une réduction au titre de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui font **l'acquisition d'un logement neuf faisant partie d'une résidence de tourisme située dans une zone de revitalisation rurale** ou dans une zone rurale éligible aux fonds structurels européens ou dans une zone de tourisme classée située dans le périmètre d'une agglomération nouvelle. ;

- une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui réalisent des **travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration** entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2012.

Dans les deux cas, une **obligation de location pendant au moins neuf ans à l'exploitant de la résidence de tourisme** ou du village résidentiel de tourisme classé conditionne le bénéfice de l'avantage fiscal. A défaut, ou en cas de cession du logement, **la réduction pratiquée fait l'objet d'une reprise par l'administration fiscale** au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de celle de la cession.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première partie de la présente loi de finances, nous avons vu que les dispositions de l'article 9 bis (nouveau) prévoient d'allonger à trois ans le délai de reprise de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale en cas de rupture de l'engagement de location pendant une durée de douze mois en raison de la défaillance de l'exploitant. A l'initiative de votre rapporteur général, cet assouplissement du régime de reprise en faveur des propriétaires de bonne foi a été étendu à la réduction d'impôt pour travaux prévue à l'article 199 *decies* F.

A l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Annick Girardin, le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, vient **compléter ce régime de protection de l'investisseur en supprimant la reprise de la réduction d'impôt** pour investissement dans une résidence de tourisme en zone de revitalisation rurale **dès lors que les copropriétaires substituent au gestionnaire défaillant une ou plusieurs entreprises.**

La ou les entreprises retenues doivent assurer les mêmes prestations que celles qu'aurait remplies l'exploitant pendant la période de la location restant à couvrir. Cette condition s'inscrit dans la continuité de l'article 9 *bis* précité puisque cette faculté de substituer une entreprise à l'exploitant défaillant est ouverte dès lors que la candidature d'un autre gestionnaire n'a pu être retenue dans un délai d'un an. Par ailleurs, les copropriétaires concernés doivent détenir au moins 50 % des appartements de la résidence.

Enfin, le présent article introduit la pluralité d'exploitant à l'article 261 D du code précité afin de préciser que l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée ne s'applique pas aux prestations d'hébergement fournies dans les hôtels de tourisme classés, les villages de vacances classés ou agréés et les résidences de tourisme classées lorsque ces dernières sont destinées à l'hébergement des touristes et qu'elles sont louées par un contrat d'une durée d'au moins neuf ans à un exploitant « ou plusieurs exploitants ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dès lors que l'obligation de location n'est pas remise en cause par le présent dispositif et qu'il s'agit d'offrir aux investisseurs de bonne foi les outils juridiques leur permettant de remplir leurs obligations pour bénéficier de la réduction d'impôt, votre rapporteur général souscrit à cette forme de « *civisme fiscal actif* »; Ainsi que nous l'avons déjà souligné lors de l'examen de l'article 9 bis, il apparaît en effet nécessaire d'apporter une réponse adaptée à la situation de contribuables qui se trouvent contraints à restituer à l'administration fiscale un avantage perdu en raison des agissements ou de la défaillance d'un tiers.

En période de crise économique, cet assouplissement des conditions de reprise de la réduction d'impôt est d'autant plus bienvenu qu'il ne concerne pas seulement les investisseurs, mais participe plus globalement à la pérennité des résidences de tourisme et à l'activité économique qui les entoure.

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

ARTICLE 45 quinquies (nouveau)

Prorogation de la réduction d'impôt « Madelin »

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger, jusqu'au 31 décembre 2012, la réduction d'impôt sur le revenu dite Madelin, au titre des investissements au capital de petites et moyennes entreprises non cotées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ENTREPRISES ÉLIGIBLES

1. Conditions générales

Aux termes de l'article 199 *terdecies-0 A*, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu (dite « Madelin ») égale à 25 % des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés vérifiant les conditions suivantes :

- ses titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger ;

- elle a son siège social 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 ;

- elle est soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou y serait soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;

- elle exerce une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier ;

- elle satisfait à la définition des petites et moyennes entreprises qui figure à l'annexe I au règlement (CE) n° 800 / 2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie).

Ces deux dernières conditions ne sont pas exigées en cas de souscription au capital d'entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-2 du code du travail.

2. Le cas des holdings

Cet avantage fiscal s'applique également lorsque la société bénéficiaire de la souscription vérifie l'ensemble des conditions énumérées précédemment à l'exception de celle tenant à son activité et que son objet social exclusif est de détenir des participations dans des sociétés exerçant les activités mentionnées ci-dessus.

Dans ce cas, le montant de la souscription réalisée par le contribuable est pris en compte, pour l'assiette de la réduction d'impôt, dans la limite de la fraction déterminée en retenant :

- au numérateur, le montant des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital réalisées par la holding, avant la date de clôture de l'exercice au cours duquel le contribuable a procédé à la souscription, dans des sociétés éligibles ;

- et au dénominateur, le montant total du capital initial ou de l'augmentation de capital auquel le contribuable a souscrit.

La réduction d'impôt sur le revenu est accordée au titre de l'année de la clôture de l'exercice de la holding au cours duquel le contribuable a procédé à la souscription.

B. LES CONDITIONS RELATIVES AUX VERSEMENTS

1. Les plafonds annuels

Aux termes du II de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt sont retenus dans la limite annuelle de **20.000 euros pour les contribuables célibataires**, veufs ou divorcés et de **40.000 euros pour les contribuables mariés** soumis à imposition commune.

La fraction d'une année excédant ces limites ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions au titre des quatre années suivantes.

Toutefois, le II *bis* du même article précise que ces limites sont portées respectivement à 50.000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 100.000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune pour les souscriptions ouvrant droit à la réduction d'impôt susmentionnée si les sociétés vérifient, d'une part, l'ensemble des conditions précitées et, d'autre part, les conditions suivantes :

- employer moins de cinquante salariés et avoir réalisé un chiffre d'affaires annuel ou avoir un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros au cours de l'exercice ;

- avoir été créée depuis moins de cinq ans ;

- 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 petites et moyennes entreprises (2006 / C 194 / 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.

2. La condition de durée de détention

Selon les dispositions du IV de l'article 199 *terdecies*-0 A précité, **lorsque tout ou partie** des actions ou parts ayant donné lieu à la réduction d'impôt « Madelin » est cédé avant le 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription, il est pratiqué au titre de l'année de la cession une reprise des réductions d'impôt obtenues. Il en est de même si, pendant ces cinq années, la société holding ayant permis l'obtention de cette réduction cède les parts ou actions reçues en contrepartie de sa souscription au capital de sociétés éligibles.

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de licenciement, d'invalidité ou du décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, vise à **proroger, jusqu'au 31 décembre 2012, la réduction d'impôt « Madelin ».**

A cette fin, il propose de modifier la première phrase du II de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts de sorte que cette réduction s'applique aux versements effectués jusqu'au 31 décembre 2012, au lieu du 31 décembre 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la proposition de proroger jusqu'à la fin de l'année 2012 la réduction d'impôt dite « Madelin », les mécanismes d'incitation au financement des PME devant être confortés dans la période économique actuelle.

En outre, la durée de prorogation proposée, c'est-à-dire deux ans, apparaît raisonnable.

Cependant, avant toute nouvelle prorogation, il sera nécessaire de disposer d'une évaluation précise de l'efficacité de cette dépense fiscale, dont le **montant pour 2010 est évaluée à 230 millions d'euros** au sein de l'annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances. Par exemple, une connaissance précise du profil des entreprises ainsi financées serait précieuse.

La mission que conduit actuellement l'Inspection générale des finances sur cette question devrait fournir d'utiles enseignements de ce point de vue.

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

ARTICLE 45 sexies (nouveau)

**Aménagement du crédit d'impôt au titre des emplois à domicile
en matière de soutien scolaire**

Commentaire : le présent article tend à supprimer vise à l'avantage fiscal en faveur des personnes qui recourent à une entreprise pour des activités de soutien scolaire à domicile ou de cours à domicile.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SOUTIEN SCOLAIRE À DOMICILE OUVRE DROIT A UN AVANTAGE FISCAL AU TITRE DES SERVICES À LA PERSONNE

Tout particulier qui expose des dépenses pour des services à la personne rendus à son domicile peut bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % des sommes effectivement restées à sa charge. Dans certains cas limitativement énumérés, et à compter de l'imposition des revenus de 2007, cet avantage fiscal pourra prendre la forme d'un crédit d'impôt. Le montant de la réduction ou du crédit d'impôt ne peut pas excéder, dans le cas général, 6.000 euros.

Aux termes de l'article 199 *sexies* du code général des impôts, ouvrent droit à un avantage fiscal les sommes versées par un contribuable domicilié en France pour :

- l'emploi d'un salarié, qui rend des services définis à l'article D. 7231-1 du code du travail ;

- le recours à une association, une entreprise ou un organisme ayant reçu un agrément délivré par l'Etat et qui rend des services mentionnés ci-dessus ;

- le recours à un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et habilité au titre de l'aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale (par exemple, un centre communal d'action sociale).

Le 5° de l'article D. 7231-1 du code du travail précise que les activités de service à domicile comprennent le soutien scolaire à domicile ou les cours à domicile.

B. LE MONTANT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT OU DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Crédit d'impôt ou réduction d'impôt

L'avantage fiscal prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu lorsque les dépenses sont acquittées par :

- un contribuable célibataire, veuf ou divorcé qui exerce une activité professionnelle ou est inscrit sur la liste des demandeurs d'emplois durant trois mois au moins au cours de l'année du paiement des dépenses ;

- des personnes mariées ou ayant conclu un PACS, soumises à une imposition commune, qui toutes deux satisfont à l'une des deux conditions visées ci-dessus.

La réduction d'impôt concerne les contribuables qui engagent des dépenses ouvrant droit à cet avantage fiscal mais qui :

- ne font pas partie des catégories de contribuables susceptibles de bénéficier du crédit d'impôt ;

- ou font partie de ces catégories mais ont supporté des dépenses ouvrant droit à réduction à la résidence d'un ascendant.

2. Montant de l'avantage fiscal

Les dépenses effectivement exposées par le contribuable, prises en compte pour le calcul de l'avantage fiscal, sont retenues dans la limite de 12.000 euros (soit une réduction ou un crédit d'impôt maximal de 6.000 euros).

Ce plafond est depuis cette année porté à 15.000 euros pour la première année d'imposition pour laquelle le contribuable bénéficie de cet avantage au titre de l'emploi direct d'un salarié. Il est majoré de 1.500 euros par enfant à charge, pour chaque membre du foyer fiscal âgé de 65 ans et plus ; lorsque le contribuable rémunère un salarié au domicile d'un ascendant bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et âgé de plus de 65 ans.

L'application de ces majorations ne peut toutefois pas porter le plafond des dépenses prises en compte pour le calcul de la réduction d'impôt au-delà de 15.000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis défavorable du gouvernement mais un avis favorable de la commission des finances**, un amendement **proposé par notre collègue député Lionel Tardy** tendant à supprimer l'avantage fiscal en faveur des personnes qui recourent à une entreprise pour des activités de soutien scolaire à domicile ou de cours à domicile.

Pour ce faire, le I du présent article modifie le b) du 1 de l'article 199 *sexdexies* du code général des impôts afin de ne pas ouvrir l'avantage fiscal aux personnes qui recourent « à une entreprise pour des activités de soutien scolaire à domicile ou de cours à domicile ».

L'avantage fiscal est donc **supprimé pour les personnes qui recourent à une entreprise de soutien scolaire, en revanche il est maintenu** lorsque le soutien scolaire est assuré par une **association ou un organisme à but non lucratif**.

Le **II** du présent article indique que la modification proposée entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'auteur de l'amendement a expliqué lors de la discussion du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale que son initiative était une **réponse à l'incompétence des entreprises de soutien scolaire. Remettant en cause la qualité des intervenants** de ces entreprises, il a estimé que le dispositif fiscal en vigueur ne se justifiait compte tenu de l'inefficacité des services de soutien apportés par les entreprises qui ne *« font que répondre à l'angoisse des parents, mais ne sont guère utiles quand le jeune n'est pas motivé »*. Il a critiqué le fait que le chiffre d'affaires de ces entreprises soit indirectement renforcé par l'avantage fiscal accordé aux particuliers qui recourent à leurs services.

Votre rapporteur général tient, tout d'abord, à attirer l'attention sur le fait que **la dépense fiscale associée au seul soutien scolaire n'est pas connue**. En effet, l'évaluation disponible correspond à l'ensemble de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Cette dépense est évaluée en 2010 à 1,7 milliard d'euros et concernerait plus de 1,2 million de ménages.

Votre rapporteur général souligne ensuite que **la justification** exposée lors des débats à l'Assemblée nationale **n'est pas satisfaisante**, à plusieurs titres.

Premièrement, le dispositif adopté remet en cause l'avantage fiscal pour les entreprises qui offrent des services de soutien scolaire, mais maintient cet avantage lorsque les mêmes services sont assurés par une association ou un organisme à but non lucratif. Or, la différenciation entre entreprises et associations ou organismes à but non lucratif ne semble pas pertinente ; si l'avantage **fiscal doit être remis en cause au nom de l'efficacité, il doit l'être quel que soit le statut de l'intervenant**.

Deuxièmement, s'agissant de l'efficacité de la dépense fiscale, deux éléments peuvent être soulignés. D'une part, il convient de rappeler qu'en matière de résultats scolaires, les intervenants ne peuvent être **assujettis qu'à une obligation de moyens et non de résultat** : la réussite scolaire, et donc dans le cas présent l'efficacité du soutien scolaire à domicile, ne se décrète pas. D'autre part, du point de vue du législateur, **l'efficacité de la dépense fiscale s'apprécie aussi – et surtout – au regard du nombre de personnes**

qui ont une activité économique grâce au dispositif fiscal mis en place pour développer les services à la personne.

Troisièmement, la suppression de l'avantage fiscal en matière de soutien scolaire apparaît comme une remise en cause très générale de l'ouverture du dispositif de crédit d'impôt à **l'ensemble des entreprises de services à la personne**. L'activité de ces dernières est naturellement favorisée par les mesures fiscales incitatives mises en place et conforme à la volonté du législateur de développer ce secteur qui permet de créer de nombreux emplois dont la délocalisation est peu probable.

A cet égard, il convient de préciser que, malgré la crise, l'emploi dans le secteur des services à la personne a continué à progresser en 2009. Ainsi, l'agence nationale des services à la personne a constaté une augmentation de 6 % de la valeur ajoutée sur les 12 derniers mois et la création de 34.000 postes, correspondant à 16.000 équivalents temps plein (ETP). Il s'agit d'une hausse de 2 % alors que tous les autres secteurs confondus ont enregistré, en moyenne, la destruction de 1,6 % des emplois. L'environnement économique du soutien scolaire est ainsi **créateur net d'emploi**. Quelque 1.200 entreprises proposent leurs services à 250.000 familles utilisatrices.

La suppression de l'avantage fiscal serait donc doublement pénalisante, tant pour l'emploi que pour la qualité du service fourni dans la mesure où ce dispositif est un maillon central de la lutte contre le travail non déclaré. Ainsi, aux 2.000 salariés employés à temps plein par les entreprises, il convient de prendre en compte la situation des 50.000 intervenants qui participent au soutien scolaire. Au final, les entreprises du secteur reversent environ 100 millions d'euros au titre des cotisations sociales.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général est **défavorable à une suppression totale de cet avantage fiscal** en l'absence d'évaluation plus précise de ses effets.

Un **traitement différencié entre secteur associatif et secteur concurrentiel n'est pas non plus souhaitable** car il ne correspond pas à l'esprit de la réduction d'impôt. L'article 199 *sexdecies* du code général des impôts définit le bénéfice de l'avantage fiscal en fonction des activités de services fournies et de l'agrément ou de l'habilitation de l'Etat pour la fourniture de services intermédiés (association, entreprises, organismes conventionnés), mais n'introduit pas de distinction entre ces différentes catégories de prestataires.

Néanmoins, il considère que la démarche entamée par notre collègue député Lionel Tardy n'est pas infondée et a pour principal mérite de proposer la réduction d'une niche fiscale. C'est pourquoi, dans la limite des 12.000 euros de dépenses pour l'emploi de services à domicile ouvrant droit à la réduction d'impôt, votre rapporteur général propose de **plafonner à 3.000 euros la part des dépenses supportées spécifiquement pour les activités de soutien scolaire ou de cours à domicile**, quels qu'en soient leurs prestataires.

En pratique, ce plafonnement correspondrait à environ quatre heures de soutien scolaire par semaine pendant la durée d'une année scolaire. La limitation ainsi introduite serait de nature à recentrer le dispositif sur les besoins de soutien scolaire et à plafonner certaines utilisations « abusives » telles que le « *coaching* » sportif ou comportemental intensif.

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

ARTICLE 46

Prorogation pour trois ans du « prêt à 0 % » (PTZ) avec maintien du doublement jusqu'au 30 juin 2010

Commentaire : le présent article propose de proroger de trois ans le mécanisme du prêt à taux zéro et de conserver le doublement de son montant plafond pour le premier semestre 2010.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UN DISPOSITIF AMÉLIORÉ

Depuis 1995, le prêt à 0 %, réservé aux primo-accédants, est le principal instrument de la politique d'accès sociale à la propriété. Depuis 2005³², le nouveau prêt à 0 % peut désormais financer l'acquisition d'un logement existant avec ou sans travaux d'amélioration.

Ce dispositif est codifié aux articles 244 *quater* J et 199 *ter* I du code général des impôts.

L'ouverture du prêt à 0 % à l'acquisition de logements anciens et l'amélioration des barèmes a permis de porter le nombre de ménages aidés par l'État à accéder à la propriété de moins de 100.000 à environ 240.000 par an avant le déclenchement de la crise financière et de la crise immobilière.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie et afin de soutenir l'activité de construction neuve, le prêt à 0 % a été doublé pour les opérations de construction et d'acquisition dans le neuf pour la seule année 2009. Corrélativement, les durées de remboursement ont été augmentées afin de ne pas alourdir la charge de remboursement pour les ménages.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2009 a prévu que le prêt à 0 % est majoré pour les logements neufs dont le niveau de performance énergétique global est supérieur au niveau de performance réglementaire, avec une entrée en vigueur au plus tard pour le 1^{er} janvier 2010. Les décrets d'application, en cours de publication, fixent que le niveau à atteindre sera justifié par l'obtention, pour le logement, du label « bâtiment basse consommation 2005 » (BBC 2005).

Les textes législatifs en vigueur prévoient l'extinction du dispositif au 31 décembre 2009.

³² Loi n° 2004 1484 de finances pour 2005 (article 93).

B. DES RÉSULTATS EN REcul DU FAIT DE LA CRISE

Le tableau ci-dessous présente les opérations de prêts à 0 % en distinguant les offres émises des prêts mis en force, c'est-à-dire dont les fonds ont été débloqués.

Nombre de prêts à taux zéro

<i>Année</i> ³³	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PTZ émis	111.000	102.000	101.116	100.377	76.870	200.897	237.106	245.238	211.478
dont PTZ avec PAS	71.732	64.889	59.997	59.364	41.905	36.895	34.435	29.355	26.488
PTZ mis en force	112.169	101.893	102.124	94.189	83.408	148.902	227.419	242.720	227.356

Source : SGFGAS

Le nombre d'émissions de prêts à 0 % a baissé de 13,8 % en 2008 avec 211.478 prêts, dans un contexte de forte baisse du volume des transactions immobilières et du crédit immobilier.

En 2008, le taux d'effort brut moyen des bénéficiaires du prêt à 0 % excède 30 %. Il est équivalent dans le neuf comme dans l'ancien. Ces résultats soulignent l'intérêt du dispositif : l'absence du prêt à 0 % conduirait une part significative des ménages à dépasser le seuil des 33 % de taux d'effort, au-delà duquel le financement de l'opération est habituellement refusé. Le prêt à 0 % apparaît ici comme ayant un effet déclencheur potentiellement important

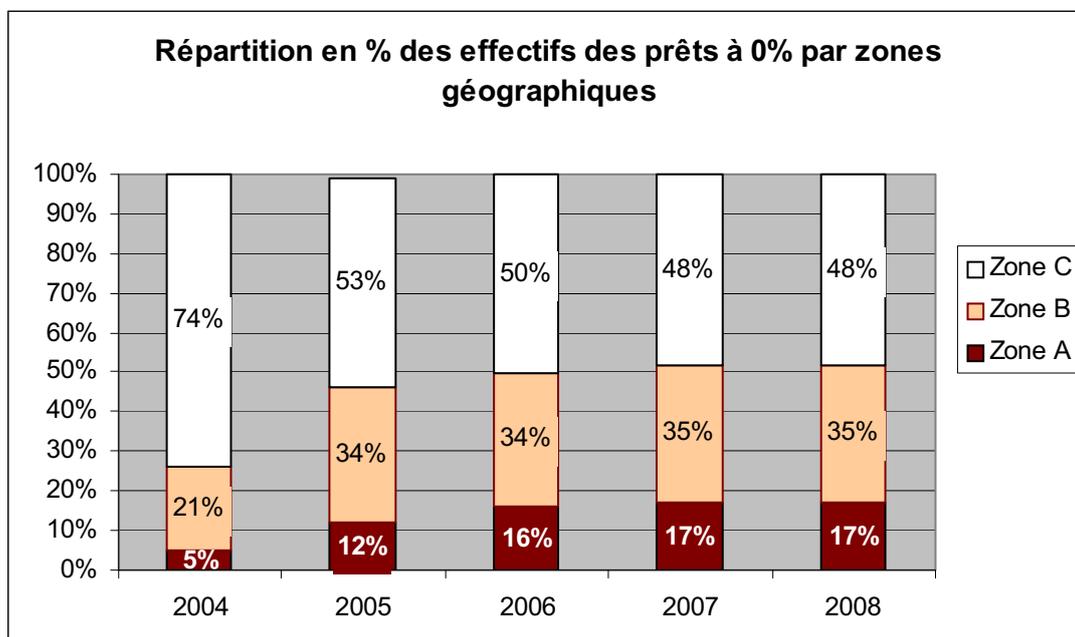
Il est également « socialement ciblé ». En 2008, près de 38,2 % des bénéficiaires de prêt à 0 % ont un revenu net de l'année en cours inférieur ou égal à 2 SMIC³⁴, contre 34,8 % en 2007. L'évolution par rapport à 2004 (27,9 % des revenus inférieurs ou égaux à 2 SMIC) correspond au fait qu'avant 2005, le prêt à 0 % ne permettait pas d'acquérir les logements anciens, ciblant ainsi des bénéficiaires au revenus plus élevés, acquérant uniquement dans le neuf.

Enfin, s'agissant de la localisation des opérations, le PTZ est depuis son extension plus adapté à l'accession dans les zones urbaines denses ou dans les centres-villes puisque peu de logements neufs y sont construits. Alors qu'en 2004, seuls 26 % des anciens prêts à 0 % étaient mobilisés dans les zones A et B du dispositif d'aide à l'investissement locatif (agglomérations de

³³ La mise en place du prêt à 0% comprend plusieurs étapes : l'émission d'offre de prêt par la banque, l'acceptation de l'offre par le client et la mise en force qui correspond au déblocage des crédits de paiement quand plus de 50 % du capital est prêté. Les délais existants entre ces étapes font qu'un prêt émis une année donnée peut être mis en force au cours d'une année ultérieure, ce qui explique le décalage entre les effectifs du tableau ci-dessus pour chaque année civile.

³⁴ A compter du questionnaire 2008, le SMIC est calculé sur la base de 35 h hebdomadaires contre 39 h auparavant. Les chiffres présentés ici ne sont donc pas directement comparables à ceux donnés à l'occasion des questionnaires antérieurs.

plus de 50.000 habitants et agglomérations où le marché immobilier est le plus tendu), 52 % des prêts à 0 % y sont mobilisés en 2008.



Source : SGFGAS

C. UN COÛT CIBLÉ

Le coût unitaire moyen pour l'Etat d'une génération de prêts à 0 %, de 2000 à 2008, est présenté dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coût unitaire moyen d'un prêt à 0 % pour l'État	8.288	8.140	7.792	7.022	6.215	5.737	5.866	6.370	6.730
Montant des crédits d'impôts totaux versés aux établissements	915	822	777	655	518	1.049	1.350	1.548	1.531

NB : Les montants présentés tiennent compte des prêts à 0 % mis en force et non des prêts émis lors de l'année.

Depuis 2005, la compensation de l'absence d'intérêt sur le montant du prêt, auparavant versée sous forme de subvention de l'Etat, fait l'objet d'un crédit d'impôt, étalé sur cinq ans, accordé aux établissements de crédit.

Pour les prêts à 0 % mis en force en 2008, le montant moyen de crédit d'impôt atteint respectivement 7.749 euros pour les opérations neuves et 6.266 euros pour les opérations dans l'ancien, soit 6.730 euros pour

l'ensemble des opérations. En 2007, ces chiffres étaient respectivement de 7.093 euros pour les opérations neuves et 6.044 euros pour les opérations dans l'ancien, soit 6.377 euros pour l'ensemble des opérations. L'augmentation résulte pour une très large part de la progression du taux d'intérêt entre 2006 et 2008. Ce coût est variable en fonction des tranches de revenus, d'environ 3.000 euros pour les tranches de revenus les plus élevées à plus de 8.000 euros pour les tranches de revenus les plus faibles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **proroger le dispositif du prêt à 0 % jusqu'au 31 décembre 2012** (paragraphe I et II modifiant l'article 93 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et l'article 244 quater J du code général des impôts).

Il propose également de proroger le doublement du prêt à 0 % dans le neuf durant les six premiers mois de l'année 2010. Le plafond du prêt sera donc maintenu à 65.100 euros jusqu'au 30 juin 2010 et il sera ramené à 48.750 euros pour les avances remboursables émises à compte du 1^{er} juillet 2010 (paragraphe III).

Le tableau suivant présente le coût fiscal du présent article.

Coût fiscal des crédits d'impôts liés à des prêts mis en force de 2010 à 2012

(en millions d'euros)

Comptabilisation par année d'imputation		Année d'imputation							
Génération (année d'émission des prêts)	Dépense fiscale sur la génération	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2010	1.370	135	275	275	275	275	135		
Dont coût du doublement	370	35	75	75	75	75	35		
2011	1.000	100	200	200	200	200	200	100	0
2012	1.000	0	100	200	200	200	200	200	100
Dépense fiscale	3.370	135	375	575	675	675	535	300	100

Source : Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances annexées au projet de loi de finances.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable à la disposition du projet de loi de finances** qui conforte un instrument fiscal très utile au soutien de l'accession à la propriété, notamment pour les ménages à revenus modestes et moyens, et poursuit l'effort engagé par le plan de relance³⁵.

Il observe toutefois, comme l'a souligné dans son rapport notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, que le Gouvernement n'a toujours pas remis au Parlement le rapport d'évaluation sur le dispositif du crédit d'impôt afférent aux intérêts d'emprunt qui devait permettre d'apprécier son articulation avec le prêt à taux zéro. Ce rapport était prévu par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Afin d'améliorer le fonctionnement du mécanisme du prêt à taux zéro, votre rapporteur général, vous propose un **amendement** tendant à :

- **simplifier les modalités d'octroi du prêt** en supprimant l'obligation d'état des lieux dans l'ancien de plus de vingt ans ;

- et **clarifier le principe d'individualisation des ressources** pour ne considérer que les revenus des personnes destinées à occuper le logement.

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

³⁵ *Loi de finances rectificative pour 2008.*

ARTICLE 46 bis (nouveau)

**Elargissement du champ de la déduction pour aléas
aux aléas d'origine économique**

Commentaire : le présent article a pour objet d'élargir le champ de la déduction pour aléas des bénéficiaires agricoles aux aléas d'origine économique.

I. LE DROIT EXISTANT

Dès lors qu'ils sont soumis à un régime réel d'imposition, **les exploitants agricoles ont la faculté**, conformément à l'article 72 D *bis* du code général des impôts, **de déduire de leurs bénéfices**, dans certaines limites et à certaines conditions, **une somme destinée à leur permettre de faire face à l'intervention d'un aléa climatique, naturel ou sanitaire.**

Ce mécanisme d'épargne défiscalisée a pour but de **favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution** afin d'aider les exploitants agricoles en cas de survenue d'événements affectant la conduite de leur exploitation.

Parmi les **conditions d'éligibilité** à ce dispositif d'allègement fiscal propre au monde agricole, figurent notamment :

- l'obligation pour l'exploitant de **souscrire à une assurance** couvrant les incendies ainsi que les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail³⁶ ;

- le **versement préalable** de la somme déduite des bénéfices agricoles **sur un compte d'affectation**, ouvert auprès d'un établissement de crédit ;

- **l'inscription par l'exploitant à l'actif de son bilan de l'épargne professionnelle de précaution** ainsi constituée.

Plafonnée à 23.000 euros par an³⁷, la déduction pour aléas conduit à constituer une somme dont **l'utilisation est possible au cours des dix exercices qui suivent** son versement au compte d'affectation, sous réserve de **l'obligation de la survenue préalable d'un aléa** :

³⁶ Selon la nature de l'activité exercée par l'agriculteur, l'assurance doit couvrir des types de risques différents. Les productions exclues du Fonds national de garantie des calamités agricoles doivent ainsi être obligatoirement couvertes par une assurance multirisque climatique. Dans d'autres cas, l'assurance grêle ou sanitaire est obligatoire.

³⁷ En sus de ce plafond, l'exploitant est autorisé à pratiquer un complément de déduction pour aléas, égal à 500 euros par salarié équivalent temps plein, à la condition que le résultat de l'exercice soit supérieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents.

- soit **d'origine climatique ou naturel** ayant affecté l'exploitation (sinistre, constaté dans les conditions prévues à l'article R. 361-41 du code rural ; calamité agricole, constatée dans les conditions prévues à l'article L. 361-3 du code rural ; ou, enfin, catastrophe naturelle, constatée dans les conditions prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances) ;

- soit **d'origine sanitaire** ayant affecté l'exploitation (maladie animale ayant fait l'objet d'un arrêté portant déclaration d'infection en application de l'article L. 223-8 du code rural ou d'une indemnisation prévue à l'article L. 221-2 du code rural ; ou événement ayant justifié l'application de mesures de police administrative spécifiques¹).

Pour les **groupements agricoles d'exploitation en commun** et les **exploitations agricoles à responsabilité limitée**, le plafond de déduction est multiplié par le nombre d'associés sans toutefois pouvoir excéder trois fois la limite prévue pour les exploitants individuels.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **le coût de la déduction pour aléas ne serait pas significatif**. Cette mesure n'aurait ainsi été utilisée en 2008 que par **une centaine d'exploitants** pour une dépense fiscale dont le montant total est évalué à environ **un million d'euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, Marc Le Fur, Nicolas Forissier et Charles de Courson, avec avis **favorable** de la commission des Finances et du Gouvernement, a pour objet **d'élargir le champ de la déduction pour aléas aux aléas d'origine économique**.

Il est proposé de définir cette notion **par référence à la variation des résultats de l'exploitant** : l'aléa doit se manifester par un **écart négatif d'au moins 10 % entre la moyenne des marges brutes d'exploitation des trois exercices précédents et la marge brute d'exploitation de l'exercice considéré**².

L'élargissement du champ de la déduction pour aléas doit permettre de **lisser davantage les revenus imposables dans la durée** en épargnant, de

¹ Ces mesures de police administrative sont notamment prévues aux articles L. 234-4, L. 251-2 et L. 251-9 du code rural. Les mesures de police sanitaire sont prévues par l'arrêté du 4 novembre 2008 relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies ou de mesures sanitaires prises en application de l'article R. 231-39 du code rural. Il peut enfin s'agir de cas de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exploitation de cultures marines pour motif d'insalubrité, en application de l'article 15 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines.

² Le présent article prévoit qu'un décret définira le concept de marge brute d'exploitation utilisé.

façon défiscalisée, durant les « bonnes années » (afin d'éviter des taux marginaux d'imposition élevés) et en utilisant cette épargne les « mauvaises années » (en vue de profiter des faibles résultats pour réduire le taux d'imposition).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La crise généralisée que traverse le monde agricole démontre que **les aléas économiques constituent des menaces graves pour les exploitants** et qu'ils impactent l'activité d'une manière comparable aux aléas d'origine climatique, naturelle ou sanitaire. Selon les auteurs de l'amendement ayant conduit à l'adoption du présent article, il s'agit également de **prendre acte de la volatilité des cours et de l'exposition des agriculteurs aux risques économiques.**

Votre rapporteur général **partage cette préoccupation** et observe d'ailleurs qu'**un dispositif similaire à celui du présent article était prévu initialement** lors de la mise en place de la déduction pour aléas par l'article 82 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

Toutefois, la réforme du régime de la déduction pour aléas par l'article 78 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a, entre autres, conduit à la **suppression de l'aléa économique de la liste des critères ouvrant la possibilité de déduction.**

D'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur général, **le coût du dispositif proposé par le présent article est difficile à estimer.** Evalué à **100 millions d'euros par an** par la direction générale des finances publiques, **il devrait, à court terme, être moindre d'après le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche dans la mesure où les exploitants agricoles n'ont, à ce stade, qu'une capacité réduite de mise en réserve de leurs résultats.**

Votre rapporteur général rappelle, en outre, que **la question des dispositifs de gestion des aléas qui affectent le monde agricole** devrait être au centre des débats sur le futur projet de loi de modernisation de l'agriculture.

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

ARTICLE 46 ter (nouveau)

Prorogation du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger pour une durée de trois ans le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par l'article 25 de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, l'article 200 *undecies* du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt en faveur des exploitants agricoles au titre des dépenses qu'ils ont engagées en vue d'assurer leur remplacement pendant leurs congés**. L'imposition des bénéficiaires agricoles au réel ou au régime forfaitaire ouvrent indifféremment le droit à cet allègement fiscal.

Toutefois, le bénéfice de ce crédit d'impôt est subordonné à la **condition que l'activité exercée par l'agriculteur requière une présence quotidienne sur l'exploitation**¹.

Le remplacement, qui ne doit faire l'objet d'aucune autre prise en charge, peut prendre la forme d'un **emploi direct de salariés** ou d'un recours à des **personnes mises à disposition** par un tiers.

Ce crédit d'impôt est destiné à couvrir **la moitié des dépenses de remplacement engagées**, dans la **limite d'une durée annuelle de remplacement pour congé de quatorze jours**. De plus, le coût maximal d'une journée de remplacement est plafonné à **quarante deux fois le taux horaire du salaire minimum garanti**. Enfin, si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, **l'excédent est restitué**.

Prévu pour une durée de quatre ans, ce dispositif de crédit d'impôt devait arriver à **échéance au 31 décembre 2009**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de collègues députés Gilles Carrez et Marc Le Fur, avec **avis favorable** de la commission des

¹ Cette condition de présence quotidienne est réputée satisfaite lorsque l'exploitant exerce une activité d'élevage qui nécessite chaque jour des travaux, des soins ou de la surveillance. Si l'activité agricole n'est pas l'élevage, l'exploitant doit être en mesure de démontrer à l'administration fiscale que sa présence quotidienne est nécessaire.

finances et du Gouvernement, a pour objet de **proroger, pour une durée de trois ans¹, le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur général auprès du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, ce crédit d'impôt serait **apprécié par les agriculteurs**, en particulier les éleveurs, qui voient dans ce dispositif une **avancée notable en termes de qualité de vie**. Il leur permet en effet de mieux concilier leur activité professionnelle avec leur vie personnelle.

Cependant, votre rapporteur général déplore ne pas avoir pu disposer d'éléments précis concernant **l'évaluation et le coût de la prorogation proposée par le présent article**. L'estimation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche est en effet **peu précise** : le crédit d'impôt existant représenterait une **dépense fiscale de l'ordre de 10 millions d'euros par an** et concernerait **environ 20.000 agriculteurs**.

N'ayant pas été en mesure de bénéficier d'une expertise approfondie de l'impact du présent article, votre rapporteur général ne peut donc prendre qu'une **position de principe** sur le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Il se déclare donc **favorable à une reconduction** du dispositif de crédit d'impôt en faveur des exploitants agricoles au titre des dépenses qu'ils ont engagées en vue d'assurer leur remplacement pendant leurs congés, mais **pour une durée réduite à un an**.

Il rappelle qu'il conviendra d'analyser ce dispositif, conformément à l'article 11 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, lequel dispose notamment que les créations ou extensions de dépenses fiscales des mesures en vigueur à la date de publication de la loi font l'objet d'une **évaluation de leur efficacité et de leur coût** au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

Afin de concrétiser ses réflexions, et dans l'attente d'une évaluation plus précise, votre rapporteur général propose un amendement tendant à **réduire la durée de prorogation du dispositif à un an**.

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

¹ Le dispositif devrait donc désormais venir à échéance au 31 décembre 2012.

ARTICLE 47

Accélération de la montée en puissance du malus automobile à compter de 2011

Commentaire : le présent article propose d'anticiper d'un an, soit du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2011, l'abaissement de 5 grammes de CO₂ par kilomètre des seuils d'application du « malus » automobile.

I. LE « BONUS-MALUS » : UN MÉCANISME ÉCOLOGIQUEMENT VERTUEUX MAIS BUDGÉTAIREMENT COÛTEUX

A. LE MÉCANISME DU « BONUS-MALUS »

Le principe d'une « écopastille verte », acté par le « Grenelle de l'environnement » et introduit par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007¹, s'est concrétisé par l'octroi, depuis le 1^{er} janvier 2008, d'une prime, ou « **bonus** », pour toute acquisition² d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂. Cette prime était complétée, avant l'entrée en vigueur de la « prime à la casse », par un « **superbonus** » de 300 euros lorsque l'acquisition s'accompagne de la destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans. Un **malus** vise *a contrario* les véhicules fortement émetteurs de dioxyde de carbone.

Le dispositif doit ainsi contribuer à l'objectif de ramener les émissions moyennes de CO₂ du parc de véhicules particuliers de **176 g/km à 130 g/km en 2020**, soit le niveau atteint en 1990.

1. La mise en œuvre réglementaire du bonus

Le barème du bonus applicable a été fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007** – modifié par le décret n° 2009-66 du 19 janvier 2009 – **instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres** (cf. tableau ci-après) *via* un fonds, financé par le compte de concours financiers « Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Le décret prévoit également que ce fonds attribue une **aide de 2.000 euros** aux personnes physiques à raison des dépenses afférentes à des travaux de **transformation** et destinées, sous certaines conditions, à permettre

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

² Ou prise en location dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat ou d'un contrat souscrit pour une durée d'au moins deux ans.

le fonctionnement de certains véhicules au moyen du gaz de pétrole liquéfié (GPL)¹.

Du fait de la crise économique, ce volet a toutefois été remplacé début 2009 par le nouveau dispositif de la « **prime à la casse** », imputée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie ». Cette prime, d'un montant de 1.000 euros, est versée en cas de retrait d'un véhicule de plus de dix ans accompagnant l'achat d'un véhicule émettant moins de 160 g/km. Ainsi que le Gouvernement l'a annoncé fin septembre 2009, **elle sera progressivement réduite** à 700 euros au 1^{er} janvier 2010 puis 500 euros au 1^{er} juillet 2010.

Le versement de ces aides par l'Etat est effectué depuis le début de 2009 par l'intermédiaire de l'**Agence de services et de paiement (ASP)**. L'ASP doit notamment honorer des conventions prévoyant le remboursement des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers. L'agence traite également des dossiers de remboursement directement transmis par les particuliers.

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide en euros				
	Véhicules acquis ou pris en location fonctionnant exclusivement ou non au GPL ou au GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 130	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
130 < taux ≤ 135			0	0	0
135 < taux ≤ 140					
	Autres véhicules (y compris ceux de la première catégorie lorsque leur taux d'émission de CO ₂ est inférieur ou égal à 60 grammes)				
Taux ≤ 60	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
60 < taux ≤ 90	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
90 < taux ≤ 95			700	700	700
95 < taux ≤ 100					
100 < taux ≤ 105	700	700	700	700	700
105 < taux ≤ 110					
110 < taux ≤ 115			200	200	200
115 < taux ≤ 120					
120 < taux ≤ 125	200	200	200	200	200
125 < taux ≤ 130			0	0	0

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

2. Un malus progressivement durci jusqu'en 2012

A la différence du bonus, la mise en œuvre du malus est législative et résulte de l'article 1011 *bis* du code général des impôts, qui institue une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules* »

¹ L'instauration du bonus s'est en outre accompagnée de l'abrogation du crédit d'impôt « véhicules propres » prévu par l'article 200 quinquies du code général des impôts.

prévus à l'article 1599 quinquies » du même code. Cette taxe est due sur le **premier certificat d'immatriculation** délivré en France pour une voiture particulière¹, et concerne donc les véhicules **neufs**.

Tout comme le bonus, la taxe est assise sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre². **Son barème augmente progressivement jusqu'en 2012** (cf. tableau suivant).

Tarifs du « malus » applicables aux véhicules au 1^{er} janvier 2009

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros				
	Année d'acquisition				
	2008	2009	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	0	0	0
150 < taux ≤ 155			200	200	200
155 < taux ≤ 160	200	200	750	750	750
160 < taux ≤ 165					
165 < taux ≤ 190	750	750	1.600	1.600	1.600
190 < taux ≤ 195					
195 < taux ≤ 200					
200 < taux ≤ 240	1.600	1.600	2.600	2.600	2.600
240 < taux ≤ 245					
245 < taux ≤ 250					
Taux > 250	2.600	2.600			

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

L'ensemble du dispositif du bonus/malus et de la prime à la casse a été **présenté les 10 et 16 février 2009 à la Commission européenne, qui l'a validé**. Le 14 avril 2009, la Commission européenne a toutefois fait part aux autorités françaises de ses observations sur la taxe « malus » dans le cas particulier des véhicules introduits en France après une première immatriculation dans d'autres Etats membres, et plus particulièrement sur les dispositions du III b de l'article 1011 bis du code général des impôts, précité, qui prévoit « une réduction de la taxe d'un dixième par année écoulée depuis la première immatriculation à l'étranger ».

La Commission s'interroge en effet sur la conformité de cette règle aux dispositions de l'article 90 du Traité CE, considérant que l'application d'une dépréciation linéaire de 10 % par an et l'utilisation d'un critère unique ne correspondent pas à la dépréciation réelle subie par le véhicule.

¹ Soit, selon l'article R. 311-1 du code de la route, tout véhicule à moteur ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des quadricycles à moteur, destiné au transport de personnes, qui comporte au plus neuf places assises, y compris celle du conducteur, et dont le poids total autorisé en charge n'excède pas 3,5 tonnes.

² Pour les voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970. Pour les autres voitures particulières, la taxe est assise sur la puissance administrative. Cette catégorie résiduelle vise les quelques milliers de véhicules importés d'Etats non membres de l'Union européenne, pour lesquels des données relatives aux émissions de dioxyde de carbone ne sont pas disponibles.

3. Un impact massif et immédiat sur la structure des ventes

Le dispositif remplit largement son objectif du point de vue écologique puisque les consommateurs se sont largement orientés vers des véhicules bénéficiaires du bonus, au détriment de ceux soumis au malus comme de ceux situés en « zone neutre ». **L'effet est renforcé en 2009 par la « prime à la casse »**, qui a créé un nouvel effet d'entraînement sur les ventes de véhicules « propres », et par le fait que plusieurs constructeurs ont abondé les aides de l'Etat pour certains modèles de leur gamme.

Ainsi en 2008, les immatriculations de véhicules éligibles au bonus ont déjà fortement progressé (de près de 50 %) pour représenter 45 % de part de marché, tandis que celles de véhicules émettant plus de 160 g CO₂/km ont diminué de plus de 40 %. La crise et la « prime à la casse » ont encore amplifié cette tendance et en septembre 2009, les immatriculations de véhicules éligibles au bonus ont représenté 58 % du total.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par km)	Montant du bonus ou malus (en euros)	2007		2008		Septembre 2009	
		Volume	Part de marché	Volume	Part de marché	Volume	Part de marché
Moins de 100g	1.000	357	0 %	1.657	0,08 %	1.103	0,6 %
De 101 à 120 g	700	412.735	20 %	721.235	35,1 %	88.752	48,5 %
De 121 à 130 g	200	215.010	10,4 %	194.143	9,4 %	16.258	8,9 %
<i>Sous-total bonus</i>		<i>628.102</i>	<i>30,4 %</i>	<i>917.035</i>	<i>44,5 %</i>	<i>106.113</i>	<i>58 %</i>
De 131 à 160 g	0	936.139	45,3 %	846.030	41,1 %	63.240	34,5 %
De 161 à 165 g	- 200	66.415	3,2 %	51.161	2,5 %	1.429	0,8 %
De 166 à 200 g	- 750	305.197	14,8 %	184.204	8,9 %	9.535	5,2 %
De 201 à 250 g	- 1.600	95.378	4,6 %	46.612	2,3 %	2.196	1,2 %
Plus de 250 g	- 2.600	33.312	1,6 %	15.241	0,7 %	554	0,3 %
<i>Sous-total malus</i>		<i>500.302</i>	<i>24,2 %</i>	<i>297.218</i>	<i>14,4 %</i>	<i>12.285</i>	<i>7,5 %</i>
Total		2.064.543	100 %	2.050.283	100 %	183.067	100 %

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)

Les émissions moyennes des immatriculations de véhicules neufs ont fortement diminué puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 140 g CO₂/km en 2008 et **132 g CO₂/km à la fin septembre 2009** – ce qui est déjà très proche de l'objectif fixé pour 2020 –, alors que la baisse historique avant la mise en place du bonus/malus était d'environ 1 à 2 g CO₂/km par an. **Votre rapporteur général se félicite que la baisse des émissions moyennes enregistrée en vingt mois équivaille ainsi à dix années de la tendance antérieure au dispositif.**

En outre, le dispositif a permis de soutenir fortement le marché automobile et de maintenir environ 10.000 emplois dans la filière, selon les estimations du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM). En 2008, le marché français s'est érodé de moins de

0,7 % alors que le marché européen chutait de 7,8 % et le marché américain de 18,5 %. Sur le premier semestre 2009, le marché français a progressé de 0,2 % par rapport aux ventes sur la même période en 2008 alors que le marché européen baissait de 9,4 %.

B. UN DÉSÉQUILIBRE QUI S'AGGRAVE EN RAISON DU SUCCÈS DU DISPOSITIF

Introduit par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi de finances rectificative pour 2007, **le dispositif de bonus-malus avait été présenté comme budgétairement équilibré**. Les recettes tirées du malus, estimées à l'époque à 462 millions d'euros par an, devaient en effet financer entièrement le bonus, dont le coût était estimé à 434 millions d'euros, comme le « superbonus » (26 millions d'euros).

Les effets vertueux de cette fiscalité sur la structure des ventes ont naturellement modifié l'équilibre budgétaire, et il est rapidement apparu en cours de gestion que le produit de la taxe afférente au malus ne compensait pas les aides versées. Le déficit du dispositif, couvert par la trésorerie de l'Etat, a dès lors dégradé le solde budgétaire de **214 millions d'euros en 2008**.

Les prévisions de la loi de finances initiale pour **2009** témoignaient d'une réelle **surestimation des recettes** du « malus » – dont il était escompté une augmentation de 40,6 % par rapport à l'exécution de 2008 – et d'une **relative sous-budgétisation** des dépenses, compte tenu des données déjà disponibles pour 2008. Le déficit prévisionnel s'établissait donc à un niveau inférieur à celui de 2008, soit 156 millions d'euros. Compte tenu des chiffres d'immatriculations, il est cependant acquis que **le déficit sera très supérieur aux prévisions**.

Sur un montant de 473 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances, 457 millions d'euros avaient ainsi été consommés fin septembre. La nouvelle prévision de dépenses du compte pour l'année 2009 porte sur un total de **711 millions d'euros**, ce qui est de près de moitié supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale. De même, les recettes prévisionnelles de malus s'établissent à 191 millions d'euros, soit 41,8 % de moins que le montant inscrit en loi de finances initiale, de sorte que **le déficit serait de 520 millions d'euros en 2009**, près de trois fois et demi supérieur aux prévisions initiales.

Solde du compte en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Réalisé	Frais de gestion	LFI 2009	Prévisions actualisées 2009
Dépenses	483	439,4	1,64	473	711
Recettes	483	225,4	-	317	191
Solde	0	- 214	-	- 156	- 520

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)

Début novembre 2009, **un décret d'avance a donc ouvert 250 millions d'euros** sur le compte pour permettre à l'Etat d'assurer la continuité du versement des « bonus » pour le reste de l'année 2009. Cette ouverture a été **intégralement gagée** par une annulation de 250 millions d'euros sur les crédits inutilisés du programme 863 « Prêts à la filière automobile » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », à la suite de la décision de l'un des constructeurs automobiles de ne pas souscrire de prêt dans le cadre du « Pacte automobile ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 1011 *bis* du code général des impôts, précité, afin de réviser le malus pour **favoriser progressivement un retour à l'équilibre budgétaire** du dispositif et accompagner les développements technologiques des constructeurs automobiles vers des modèles de plus en plus sobres et faiblement émetteurs de CO₂.

Il est ainsi prévu **d'anticiper d'un an**, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2011, **l'abaissement de 5 g CO₂/km** des seuils d'application du malus.

Le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007, précité, pourrait également être modifié afin de **réviser à la baisse du montant de l'aide** au titre du bonus, qui passerait de 700 à 500 euros pour les véhicules dont les émissions de CO₂ sont comprises entre 101 et 115 grammes, et de 200 à 100 euros pour les véhicules dont les émissions sont comprises entre 116 et 125 grammes.

Cet ajustement se veut proportionné pour ne pas déstabiliser le marché dans la phase de reprise économique. Les montants du malus restent en revanche inchangés.

Nouveau barème du malus applicable en 2010-2012 (en euros)

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros		
	Année d'acquisition		
	2010	2011	2012
Taux ≤ 150	0	0	
150 < taux ≤ 155		200	
155 < taux ≤ 160	200	750	
160 < taux ≤ 165	750		
165 < taux ≤ 190			
190 < taux ≤ 195	1.600	1.600	
195 < taux ≤ 200			
200 < taux ≤ 240		2.600	2.600
240 < taux ≤ 245			
245 < taux ≤ 250			
Taux > 250			

Le coût d'achat de certains véhicules serait donc renchéri :

- pour ceux émettant entre 151 et 155 g de CO₂/km, de 200 euros ;
- pour ceux émettant entre 156 et 160 g de CO₂/km, de 550 euros ;
- pour ceux émettant entre 191 et 195 g de CO₂/km, de 850 euros ;
- pour ceux émettant entre 241 et 245 g de CO₂/km, de 1.000 euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que cette anticipation d'un an de l'abaissement des seuils marque un certain changement des « règles du jeu » par rapport au barème pluriannuel adopté dans la loi de finances rectificative pour 2007. **Elle peut donc troubler quelque peu la planification industrielle des constructeurs automobiles français sur certains sites**, en particulier pour les véhicules des segments dits M1 (« moyenne gamme », type Peugeot 308 ou Renault Mégane-Scénic) et M2 (soit le « moyen-haut de gamme », type Citroën C5 ou Renault Laguna) dont une partie importante de la gamme se situe dans les créneaux d'émission de CO₂ concernés par cette mesure¹.

Cet inconvénient doit toutefois être relativisé par les arguments suivants :

- l'impact écologique et financier de cette mesure est positif puisqu'elle contribue à la réduction du déficit important du compte de concours financiers et avantage les modèles dont les émissions de CO₂ sont relativement moindres ;

¹ Soit les émissions comprises entre 150 et 160 grammes et entre 190 et 195 grammes.

- l'entrée en vigueur en 2011 laisse encore quelques marges d'adaptation aux constructeurs pour améliorer le rendement des motorisations¹ et réviser les tarifs des véhicules concernés ;

- à gamme de véhicules comparable, les modèles étrangers sont plutôt défavorisés par rapport aux modèles français, car leurs puissance et cylindrée sont en moyenne supérieures et se traduisent par des émissions de CO₂ plus sujettes au malus.

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

¹ Le « downsizing », c'est-à-dire la réduction de la cylindrée pour une puissance équivalente, tendance très présente depuis deux ans, requiert toutefois une prévisibilité supérieure en général.

ARTICLE 48

Création au profit des conseils régionaux d'une faculté d'augmenter la taxe intérieure de consommation sur le gazole et les supercarburants pour financer des projets d'infrastructures de transport

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre aux conseils régionaux de majorer la fraction de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur le gazole et les supercarburants qu'ils perçoivent, dans le but de faciliter le cofinancement de grands projets d'infrastructures de transport prévus par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la **compensation des transferts de compétences** aux régions, prévue par l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 organise l'**affectation de recettes fiscales aux régions** et à la collectivité territoriale de Corse.

Au titre de cette compensation, les régions se voient attribuer **des fractions de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur le gazole et les supercarburants**, composante principale de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

Depuis, **la loi de finances fixe chaque année le montant de ces fractions de tarifs de TIPP** attribuées aux régions¹, en procédant, d'une part, à l'**actualisation des valeurs** en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré, voire, d'autre part, à quelques **aménagements du dispositif**. L'article 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a ainsi autorisé la **modulation par les conseils régionaux de ces fractions de TIPP affectées**.

Cette modulation a dû être préalablement autorisée par le Conseil de l'Union européenne, le 25 octobre 2005, en raison d'un **encadrement strict par le droit communautaire de la législation sur les accises**².

¹ Cf. l'article 18 du présent projet de loi de finances dont votre rapporteur général a procédé au commentaire dans le volume 2 du fascicule 1 du tome II du rapport de votre commission sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°101, 2009-2010, page 209).

² La directive 2003/96/CE relative à la taxation des produits énergétiques impose notamment un seuil minimal de taxation de 30,2 euros par hectolitre pour le gazole et de 35,9 euros par hectolitre pour l'essence. Il en ressort que les régions n'ont pu moduler les fractions de TIPP transférées qu'au sein d'une fourchette contrainte (2,3 euros par hectolitre pour le gazole et de 3,54 euros par hectolitre pour l'essence).

A l'exception de la région Poitou-Charentes, **les régions ont, à ce jour, toutes choisi d'utiliser la faculté qui leur était confiée de majorer les tarifs de TIPP attribués.** La plupart des régions modulent leur tarifs jusqu'aux limites maximales autorisées. **Le produit de la modulation devrait ainsi représenter, en 2009, 624 millions d'euros supplémentaires pour les régions métropolitaines.** Il convient d'observer que ce dispositif de compensation s'avère par nature **inapplicable aux régions d'outre-mer**, où la TIPP n'est pas perçue¹. Par conséquent, la seule modalité de compensation consiste, pour elles, en une majoration de la dotation globale de décentralisation (DGD), composante de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article diffère de la modulation des tarifs de TIPP dans la mesure où il s'agit d'une **possibilité de majorer les tarifs régionaux de TIPP**, et non de moduler la fraction régionale d'un tarif préalablement fixé par l'Etat. Il n'est dès lors pas possible de minorer le tarif sous le taux pivot national.

Le second alinéa du présent article propose donc de **fixer, à l'échelle du territoire national, un plafond uniforme** qui constitue l'amplitude maximale de majoration autorisée pour chacune des régions. Le relèvement des plafonds actuels de fractions de TIPP régionale serait donc réalisé par l'introduction d'une **tranche supplémentaire de modulation qui s'ajoute à la modulation actuelle.** La modulation se décomposera ainsi en **deux tranches pouvant se cumuler :**

- la première tranche, qui correspond à **la modulation actuelle reconduite** (pour le supercarburant, plus ou moins 1,77 euro par hectolitre par rapport à la fraction de tarif attribuée et, pour le gazole, à plus ou moins 1,15 euro par hectolitre par rapport à la fraction de tarif attribuée) ;

- la seconde tranche, qui représente **la nouvelle majoration** (pour le supercarburant, 0,73 euro par hectolitre au plus et, pour le gazole, 1,35 euro par hectolitre au plus).

Les modulations de chacune de ces tranches seront **indépendantes l'une de l'autre.** Le cumul de ces tranches devra correspondre à une **amplitude maximale de modulation de la TIPP régionale de 2,5 euros par hectolitre pour le gazole comme pour le supercarburant.**

¹ Les régions d'outre-mer, conformément à l'article 266 quater du code des douanes, perçoivent le produit d'une taxe spéciale de consommation sur les carburants, dont elles fixent le tarif.

Les deux modulations régionales de TIPP

(en euros par hectolitre)

	Tarif national de TIPP en 2009	Modulation régionale existante	Nouvelle modulation proposée	Amplitude maximale des deux modulations
Essence	58,2	1,77	0,73	2,5
Gazole	41,9	1,15	1,35	2,5

Source : direction générale des finances publiques

D'après les informations qu'a pu recueillir votre rapporteur général auprès du Gouvernement, cette nouvelle faculté offerte aux régions ne pose **pas de difficultés au regard du droit communautaire** puisqu'il s'agit d'une **extension exclusivement à la hausse** de l'amplitude de la modulation de la fraction régionale de la TIPP. Il faut à cet égard rappeler que les dispositions communautaires applicables en matière de fiscalité de l'énergie visent à la fois le respect d'un niveau minimal de fiscalité sur les carburants et la prévention des distorsions de concurrence au sein du marché commun.

Cette nouvelle modulation peut être **mise en perspective avec la contribution carbone**, prévue par l'article 5 du présent projet de loi de finances. Cette taxe représentera quant à elle un coût supplémentaire de 4,11 euros par hectolitre pour le supercarburant et de 4,52 euros par hectolitre pour le gazole. Le tableau ci-dessous fournit une **estimation de l'impact de ces deux nouveaux dispositifs** pour le consommateur, à partir des derniers tarifs connus de carburants. Par litre, la différence totale serait de 5,7 centimes d'euros pour l'essence et de 7,02 centimes d'euros pour le gazole.

L'impact de la nouvelle modulation et de la taxe carbone

(en euros par hectolitre)

	Essence	Gazole
Tarif en novembre 2009	126,5	104,9
Nouvelle modulation	0,73	1,35
Contribution carbone	4,11	4,52
TVA	0,94	1,15
Tarif TTC maximal	132,28	111,92

Source : direction générale des finances publiques

La mesure proposée par le présent article doit permettre de dégager des ressources supplémentaires pour les régions mais celles-ci ne seront pas libres d'en disposer librement. **Ce surcroît de recettes fiscales est, en effet, fléché vers le financement de grands projets d'infrastructures** de transports alternatives à la route figurant aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

Votre rapporteur général souligne que **les chantiers visés sont les suivants**¹ :

- la seconde phase des travaux de la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Est « Paris-Strasbourg » et la desserte des trois branches de la ligne Rhin-Rhône ;
- le canal « Seine-Nord Europe » ;
- la ligne « Sud-Europe-Atlantique » constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges ;
- la ligne « Bretagne-Pays-de-la-Loire » ;
- « l'arc méditerranée » avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan et la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Ile-de-France ;
- les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin ;
- la ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon ;
- la ligne Paris-Amiens-Calais ;
- la ligne Toulouse-Narbonne, reliant les réseaux LGV Sud-Est et Sud-Ouest ;
- le « barreau Est-Ouest » ;
- le barreau améliorant la desserte du Béarn et de la Bigorre ;
- et, enfin, l'amélioration de la desserte de la Normandie.

Comme vu plus haut, la TIPP ne s'appliquant pas aux **régions d'outre-mer**, le présent article ne vise que les conseils des régions métropolitaines et l'assemblée territoriale de Corse.

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

¹ Ils sont mentionnés dans l'annexe « Evaluations préalables des articles » du projet de loi de finances pour 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le principe général du dispositif proposé par le présent article qui consiste à **reporter le coût de grands travaux d'infrastructures de transports**, ferroviaires à ce stade¹, **sur les consommateurs de carburants fossiles**.

Il relève également que le présent article vise un **objectif de participation des régions au financement de grands projets** qui les concernent.

Cette participation se justifie notamment par les **bénéfices importants** qu'elles pourront retirer de la réalisation du projet, tant **pendant la phase de travaux** grâce à **l'activité économique résultant de la mise en place des chantiers** qu'en phase d'exploitation : **l'amélioration de la desserte ferroviaire devrait ainsi accroître sensiblement l'attractivité de leur territoire**.

Votre rapporteur général s'interroge toutefois sur **les implications précises du dispositif envisagé** dans la mesure où le vote de la délibération des conseils régionaux prévoyant la majoration des tarifs de TIPP n'est pas conditionné par un engagement formel de participation financière aux **grands projets d'infrastructures** prévus par le Grenelle de l'Environnement : s'il est vrai que **les recettes fiscales dégagées doivent en principe être exclusivement affectées à ceux-ci**, une région pourrait toutefois **majorer ses taux sans faire suivre cette première décision d'une participation financière effective** aux projets en question.

Votre rapporteur général s'interroge donc sur la pertinence d'**une démarche contractuelle entre l'Etat et les régions** s'agissant des projets dont le présent article encourage le cofinancement. La **faculté** pour une région donnée de majorer le taux de TIPP pourrait en effet être **subordonnée à l'existence préalable d'un contrat** entre celle-ci et l'Etat de manière à fixer le niveau respectif de participation au financement des grands projets envisagés.

Dans l'attente d'une analyse plus approfondie des conséquences à tirer de ces observations, votre rapporteur général a souhaité réserver l'examen de cet article.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

¹ Le présent article mentionne également des projets d'infrastructures de transport durable fluvial.

ARTICLE 48 bis (nouveau)

Introduction d'un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'EPCI

Commentaire : le présent article vise à prolonger d'un an, par rapport au délai actuel d'une année, le délai offert aux établissements publics de coopération intercommunale qui fusionnent pour procéder à la convergence des régimes applicables en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales fixe le régime applicable à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes peuvent instituer cette redevance s'ils bénéficient de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages lorsqu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

La redevance est calculée en fonction du service rendu, à la différence de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont le montant est fixé en fonction de l'assiette de taxe foncière sur les propriétés bâties.

En 2006, sur 29 % des communes était perçue la REOM et sur 65 % la TEOM.

Le troisième alinéa de l'article L. 2333-76 précité prévoit les modalités de convergence des régimes applicables en matière de REOM sur le territoire des EPCI ou des syndicats mixtes qui fusionnent. Il prévoit notamment qu'**en l'absence de délibération, le régime applicable en matière de REOM au sein des EPCI et syndicats mixtes qui fusionnent et des communes incluses dans leur périmètre est maintenu l'année suivant celle de la fusion.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement**, deux amendements identiques **proposés par sa commission des finances et par le groupe socialiste** visant à **fixer à deux ans le délai pendant lequel, à défaut de délibération, le régime applicable lors de la fusion en matière de REOM est maintenu.**

Le délai actuel d'un an serait donc prolongé d'une année supplémentaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille favorablement l'initiative prise à l'Assemblée nationale qui devrait faciliter les processus de fusions d'EPCI et de communes pour lesquels, comme l'a indiqué notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, lors des débats à l'Assemblée nationale, « *les choses se passent mieux lorsque les collectivités disposent de plus de temps* ».

Cet article additionnel est le pendant de l'article 48 *quinquies* (nouveau) qui prévoit la même prolongation de délai en matière de convergence des régimes de la TEOM en cas de fusions d'EPCI.

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

ARTICLE 48 ter (nouveau)

Modulation des exonérations de TFPB dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques

Commentaire : le présent article propose d'autoriser les collectivités territoriales à moduler les taux d'exonération de la taxe foncière en fonction du degré de risque dans le périmètre des plans de prévention des risques technologiques.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Depuis 2008, l'article 1383 G du code général des impôts permet aux communes, établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, départements et régions d'**exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), les habitations situées dans le périmètre d'exposition d'un plan de prévention des risques technologiques et achevées antérieurement à la mise en place d'un tel plan.**

Les plans de prévention des risques technologiques

Créés par la loi °2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) doivent permettre de contribuer à définir une stratégie de maîtrise des risques sur les territoires accueillant des sites industriels à risques. Combinant réduction des risques à la source, réglementation de l'urbanisation et des constructions, mesures foncières pouvant aller jusqu'à l'expropriation, ces plans seront des leviers puissants pour l'action publique ; 420 PPRT sont à réaliser. Ils concernent 622 établissements industriels et plus de 900 communes. Aujourd'hui, 200 PPRT sont lancés, une quarantaine d'entre eux sont prescrits, et 4 sont approuvés.

Les PPRT concernent les établissements SEVESO à « haut risque » dits AS. Ils délimitent un périmètre d'exposition aux risques autour de ces installations, à l'intérieur duquel différentes zones peuvent être réglementées en fonction des risques. Des aménagements ou des projets de constructions peuvent y être interdits ou subordonnés au respect de prescriptions. Dans ces zones, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer un droit de préemption urbain.

Les PPRT peuvent également prescrire des mesures de protection des populations face aux risques encourus. Celles-ci doivent être prises par les propriétaires et exploitants. Ils peuvent enfin définir des secteurs à l'intérieur desquels l'expropriation peut être déclarée d'utilité publique pour cause de danger très grave menaçant la vie humaine, et ceux à l'intérieur desquels les communes peuvent instaurer un droit de délaissement pour cause de danger grave menaçant la vie humaine.

Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Cette exonération porte, au choix de la collectivité, **soit sur 25 % soit sur 50 % de la cotisation concernée** pour la part revenant à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La délibération fixe un taux unique d'exonération pour les constructions situées dans le périmètre visé au premier alinéa.

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue député David Habib et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, avec l'**avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**, propose d'autoriser les collectivités territoriales à **moduler les exonérations** de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT).

En effet, les périmètres d'exposition recensent en pratique des risques très variables depuis des habitations soumises à un aléa faible, jusqu'à des habitations soumise à un aléa tel que leur expropriation est d'office reconnue d'utilité publique.

Le texte adopté propose d'exonérer les habitations du périmètre selon **deux échelles de graduation** : 15 %, 30 % et 45 %, ou 30 %, 45 % et 60 %, selon la décision de chaque collectivité. Le premier taux s'appliquerait à toutes les habitations du périmètre, le second aux secteurs de risques où le droit de préemption peut être instauré et le troisième aux secteurs où l'expropriation est reconnue d'utilité publique, en vertu du plan.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable à ce dispositif** qui répond à une demande formulée depuis longtemps par de nombreuses communes soumises au risque technologique et permet une adaptation plus fine aux réalités du terrain.

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

ARTICLE 48 quater (nouveau)

Modernisation du régime de la taxe de balayage

Commentaire : le présent article vise à moderniser le régime de la taxe de balayage.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1528 du code général des impôts permet aux **communes d'établir une taxe de balayage lorsqu'elles assurent le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique qui incombent aux propriétaires riverains**. Cette taxe peut également être perçue par les communautés de communes, d'agglomération et les communautés urbaines si elles exercent cette compétence.

La taxe est établie par l'administration municipale et recouvrée comme en matière de contributions directes.

La taxe est due par tous les propriétaires riverains des voies publiques de circulation. Le tarif s'applique sur la surface de voie publique ou la longueur de voie bordant chaque propriété. Il est fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public et approuvé par arrêté préfectoral, de telle sorte que le produit perçu ne dépasse pas les charges engagées par la commune pour ce service.

Le régime de la taxe de balayage est fixé par décret en Conseil d'Etat, codifié à l'article 317 de l'annexe 2 du code général des impôts, et n'a pas été substantiellement modifié depuis sa création sous la III^e République. Le produit global de la taxe est relativement limité puisqu'il s'est élevé à **72 millions d'euros en 2005**.

Votre rapporteur général relève que seules deux communes ont, à ce jour, institué la taxe : Paris, pour un produit de 70,45 millions d'euros en 2008 et Huez, pour un produit de 564.731 € en 2008 également.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement**, un amendement **proposé par vos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Marc Laffineur** modernisant le régime de la taxe de balayage en proposant une nouvelle rédaction pour l'article 1528 du code général des impôts.

Cet amendement **codifie** et **modernise** ce régime dans la partie législative du code général des impôts.

Les aspects essentiels de la taxe ne sont pas modifiés : le plafonnement correspondant aux charges engagées pour le service de balayage est maintenu, tout comme la procédure de validation préfectorale.

L'amendement propose toutefois :

- de **supprimer la procédure d'enquête préalable** prévue pour recenser les propriétés riveraines de la voie publique, que la saisie et l'accessibilité de l'information cadastrale rend aujourd'hui superflue ;

- de **prévoir en remplacement la communication par la direction des finances publiques des informations cadastrales nécessaires** au calcul des impositions, à toute commune qui en fait la demande avant le 1^{er} février de l'année précédant celle de l'imposition ;

- d'**abroger l'article 317 de l'annexe 2 du code général des impôts**, ses dispositions étant reprises dans la nouvelle rédaction de l'article 1528 du même code.

L'objectif de l'amendement est de faciliter l'extension de l'instauration de la taxe aux communes qui le souhaiteraient, la direction générale des collectivités locales indiquant que les communes de Levallois-Perret et Clichy-la-Garenne souhaitent notamment instituer la taxe au 1^{er} janvier 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille favorablement l'initiative prise à l'Assemblée nationale, qui devrait simplifier la procédure d'institution de la taxe de balayage pour les communes et intercommunalités.

Il relève que le présent article conserve très largement le droit existant actuellement applicable à cette taxe.

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

ARTICLE 48 quinquies (nouveau)

Introduction d'un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'EPCI

Commentaire : le présent article vise à prolonger d'un an, par rapport au délai actuel d'une année, le délai offert aux établissements publics de coopération intercommunale qui fusionnent pour procéder à la convergence des régimes applicables en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1639 A *bis* du code général des impôts fixe le régime applicable aux délibérations en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes peuvent instituer cette redevance s'ils bénéficient de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages lorsqu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est assise sur l'assiette de taxe foncière sur les propriétés bâties, à la différence de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), calculée en fonction du service rendu.

En 2006, sur 29 % des communes était perçue la REOM et sur 65 % la TEOM.

Le III de l'article 1639 A *bis* précité prévoit les modalités de convergence des régimes applicables en matière de TEOM sur le territoire des EPCI ou des syndicats mixtes qui fusionnent. Il prévoit notamment qu'**en l'absence de délibération, le régime applicable en matière de TEOM au sein des EPCI et syndicats mixtes qui fusionnent et des communes incluses dans leur périmètre est maintenu l'année suivant celle de la fusion.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du gouvernement**, deux amendements identiques **proposés par sa commission des finances et par le groupe socialiste** visant à **fixer à deux ans le délai pendant lequel, à défaut de délibération, le régime applicable lors de la fusion en matière de TEOM est maintenu.**

Le délai actuel d'un an serait donc prolongé d'une année supplémentaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille favorablement l'initiative prise à l'Assemblée nationale qui devrait faciliter les processus de fusions d'EPCI et de communes pour lesquels, comme l'a indiqué notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, lors des débats à l'Assemblée nationale, « *les choses se passent mieux lorsque les collectivités disposent de plus de temps* ».

Cet article additionnel est le pendant de l'article 48 *bis* (nouveau) qui prévoit la même prolongation de délai en matière de convergence des régimes de la REOM en cas de fusions d'EPCI.

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

ARTICLE 48 sexies (nouveau)

Réévaluation des charges transférées

Commentaire : le présent article propose d'ouvrir la faculté pour les communes membres d'un EPCI à TPU de réviser le prix des compétences transférées.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Marc Laffineur, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, propose d'ouvrir la possibilité pour les communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique de procéder à la révision du prix des compétences transférées.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis, pendant deux ans, aux EPCI et à leurs communes membres de recalculer le coût des charges transférées à l'intercommunalité, en fonction des nouveaux critères d'évaluation fixés par la même loi. Cette faculté a été peu utilisée par les EPCI, en raison sans doute d'une conjoncture budgétaire et fiscale favorable.

Dans un contexte plus difficile, le droit en vigueur empêche désormais de revoir le coût réel des compétences transférées.

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale tend à permettre aux communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique d'ouvrir une révision du prix des compétences transférées, afin d'en tirer un montant affiné d'attribution de compensation.

Il prévoit en ce sens que *« les conseils municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale soumis, au 1er janvier 2010, aux dispositions du I de l'article 1609 nonies C du code général des impôts peuvent, par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, procéder, dans les deux ans qui suivent la publication de la présente loi, à une nouvelle évaluation des charges déjà transférées ».*

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable à cette disposition** qui apporte un élément de souplesse utile en ouvrant un délai supplémentaire raisonnable (deux années).

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

ARTICLE 49

Imposition à l'impôt sur le revenu, pour la totalité de leur montant, des indemnités de départ volontaire à la retraite

Commentaire : le présent article vise à soumettre à l'impôt sur le revenu la totalité du montant des indemnités de départ volontaire à la retraite qui sont versées en dehors d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 80 duodecies du code général des impôts prévoit que « toute indemnité versée à l'occasion de la rupture du contrat de travail constitue une rémunération imposable, sous réserve de l'exonération prévue au 22° de l'article 81 » et de plusieurs dispositions limitativement énumérées.

Les **indemnités de départ volontaire à la retraite** qui interviennent en dehors de tout plan de sauvegarde de l'emploi sont **affranchies de l'impôt** en application du 22° de l'article 81 dans la limite de 3.050 euros. L'article L. 1237-9 du code du travail précise en effet que « tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite ».

L'article 80 duodecies prévoit par ailleurs d'autres cas d'exonération d'impôt sur le revenu pour les indemnités de départ en retraite dans les cas suivants :

- un licenciement ou un **départ volontaire dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi** qui sont exonérés en totalité ;

- une **mise à la retraite** dont l'indemnité est exonérée pour le montant prévu par les accords de branche ou dans la limite de deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, dans la limite de cinq fois le plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des indemnités (171.540 euros en 2009) ;

- un **départ volontaire dans le cadre d'un accord collectif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** dans la limite de quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Ainsi, les régimes d'imposition sur le revenu des indemnités versées au titre d'une rupture du contrat de travail sont-ils très variés et répondent globalement à un principe commun : **l'exonération est proportionnellement plus élevée à mesure que la rupture du contrat de travail pour cause de départ en retraite n'est pas imputable à la seule volonté du salarié.** Aussi,

alors que l'on peut considérer que l'exonération en totalité de l'indemnité versée pour le départ en retraite causé par un « plan social » relève d'une situation subie par le salarié, l'indemnité versée au titre d'un départ volontaire (démission, rupture conventionnelle autre que dans le cas où le salarié n'est pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire) est imposée en totalité.

En effet, la logique de la « défiscalisation » repose sur le principe selon lequel les revenus de remplacement d'activité sont bien imposés, mais, en revanche, les indemnités représentatives d'un préjudice non-pécuniaire (mise à la retraite d'office, plan social) ne le sont pas.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Considérant que l'indemnité versée au titre d'un départ volontaire à la retraite en dehors de tout plan social ne relève pas d'un préjudice mais du seul fait du salarié, le Gouvernement a estimé que l'exonération d'impôt sur le revenu, dans la limite de 3.050 euros, ne se justifie plus.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, le présent article du projet de loi de finances tendant à supprimer le 22° de l'article 81 du CGI. Par conséquent, ce motif de départ en retraite ne figure plus dans le champ des exonérations d'impôt sur le revenu et, par coordination, est réintégré dans le champ des rémunérations imposables dont le principe est prévu par l'article 80 *duodecies* précité.

L'imposition au premier euro des indemnités de départ volontaire à la retraite en dehors d'un plan social est applicable à compter du 1^{er} janvier 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il convient en premier lieu de souligner que cet article vient clore une niche fiscale dont la légitimité était discutable. A cet égard, les régimes spécifiques d'exonération des autres cas de départ volontaire en retraite, notamment dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ne sont pas remis en cause.

C'est pourquoi, à l'heure où les politiques de retraites du régime général comme des pensions de l'Etat tendent à augmenter la durée d'activité et où il est question de renforcer le taux d'emploi des seniors, il pouvait sembler paradoxal de continuer à proposer un avantage fiscal au départ « purement volontaire ». En effet, dans ce cas, il peut être considéré que l'indemnité correspond à un complément de revenu de remplacement d'activité au même titre qu'une pension.

La mesure n'est par ailleurs pas sans effet sur la situation des ménages concernés puisque le revenu imposable au barème est alors

mécaniquement augmenté. Si le gain de la suppression de ce dispositif dérogatoire est évalué à environ 50 millions d'euros en 2011, sur la base des revenus de l'année 2010, il a pour conséquence une augmentation équivalente du poids global des prélèvements, sans que votre rapporteur général ait pu obtenir un chiffrage plus précis du coût moyen par foyer dans la mesure où le nombre de bénéficiaire n'est pas déterminé¹. Il pourrait s'ensuivre un effet désincitatif au départ volontaire et prématuré à la retraite d'autant plus bienvenu qu'il coïncidera l'année prochaine avec le « rendez-vous 2010 » sur la réforme des retraites².

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

¹ Fascicule « Voies et moyens tome II - chiffrage des dépenses fiscales », annexé au projet de loi de finances pour 2010.

² Devant le Congrès, le Président de la République a annoncé, le 22 juin 2009, un « rendez-vous capital » sur les retraites avec des décisions « mi-2010 ». Il a précisé qu'« il faudra que tout soit mis sur la table : l'âge de la retraite, la durée de cotisation, la pénibilité ».

ARTICLE 49 bis (nouveau)

Ajustement des modalités de calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal

Commentaire : le présent article tend à ajuster les modalités de calcul du revenu pris en compte pour déterminer le droit à restitution au titre du bouclier fiscal.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DU BOUCLIER FISCAL

Le principe du bouclier fiscal a été introduit par l'article 74 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Il a été renforcé par l'article 11 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Ainsi, aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} du code général des impôts issu de ces deux lois, « *les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus* ».

Le positionnement de ces dispositions au sein du code général des impôts donnent un caractère solennel à ce principe, dont les conditions d'application sont définies à l'article 1649-0 A du même code.

B. LE FONCTIONNEMENT DU BOUCLIER FISCAL

1. Un droit à restitution ou à « autoliquidation » de l'impôt trop versé

L'article 1649-0 A du code général des impôts définit, pour les contribuables domiciliés fiscalement en France, un **droit à restitution** de la fraction des impositions excédant le seuil de 50 % précité. La restitution du « trop d'impôt » peut être demandée par le contribuable au 1^{er} janvier de l'année suivant le paiement des impositions dont il est redevable, et avant le 31 décembre de l'année suivant celle du paiement des impositions.

De plus, selon les dispositions introduites par l'article 38 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, adopté à l'initiative de votre rapporteur général, le contribuable redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), de la taxe foncière ou de la taxe d'habitation peut calculer lui-même le montant de son impôt en tenant compte de la créance qu'il détient sur l'Etat à raison des excédents d'impositions antérieurement acquittés (« **autoliquidation du bouclier fiscal** »).

2. Le calcul du plafonnement

a) Les impositions prises en compte au numérateur

Sous réserve qu'elles ne soient pas déductibles d'un revenu catégoriel de l'impôt sur le revenu et qu'elles aient été payées en France, **les impositions prises en compte** sont les impositions directes suivantes :

- **l'impôt sur le revenu (IR) ;**
- **l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ;**
- **les contributions sociales sur les revenus du patrimoine (CSG et CRDS sur les revenus du patrimoine, prélèvement social et contribution additionnelle) ;**
- **les contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement et les produits de placement (CSG et CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement, CSG, CRDS, prélèvement social et contribution additionnelle sur les revenus de placement) ;**
- **la taxe foncière** sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférents **à l'habitation principale du contribuable** et perçues au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- **la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale du contribuable** et perçue au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les impôts locaux pris en compte ne concernent pas les impôts perçus au titre des résidences secondaires. Par ailleurs, sont prises en compte les taxes additionnelles aux taxes foncières et d'habitation perçues au profit des établissements et organismes habilités à percevoir ces taxes, à l'exclusion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

b) Les revenus pris en compte au dénominateur

Les revenus à prendre en compte sont ceux réalisés par le contribuable au titre de l'année qui précède celle du paiement des impositions.

Ils sont constitués de trois catégories de revenus :

- **les revenus soumis à l'impôt sur le revenu nets de frais professionnels ;**
- **les produits soumis à un prélèvement libératoire ;**
- **les revenus exonérés d'impôt réalisés au cours de la même année en France ou hors de France.**

Par ailleurs, peuvent être imputés, en diminution de ces revenus :

- **les déficits catégoriels imputables sur le revenu global ;**

- les **pensions alimentaires** ;
- les **cotisations ou primes versées au titre de l'épargne retraite facultative** qui sont déductibles du revenu global.

Enfin, parmi les revenus d'épargne soumis à l'impôt sur le revenu dont le prélèvement n'intervient qu'au terme du dénouement d'un contrat (comptes d'épargne-logement, plans d'épargne populaire et bons de capitalisation, et placements de même nature, autres que ceux en unités de comptes, c'est-à-dire en euros), le 6 de l'article 1649-0 A du code général des impôts prévoit que ces revenus sont pris en compte dans le calcul du plafonnement « *à la date de leur inscription en compte* ».

c) Les revenus non pris en compte au dénominateur

En revanche, le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts exclut les plus-values immobilières exonérées en application des II et III de l'article 150 U du code général des impôts des revenus à prendre en compte au dénominateur du plafonnement. Il s'agit :

- des plus-values sur la résidence principale et ses dépendances, sur l'habitation des Français domiciliés hors de France, sur les biens faisant l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique et sur les biens faisant l'objet d'une opération de remembrement ;

- des plus-values constatées sur un montant de cession inférieur à 15.000 euros ;

- des plus-values réalisées par des titulaires d'une pension vieillesse non assujettis à l'ISF et disposant de revenus leur permettant d'être exonérés ou de bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe d'habitation ;

- des plus-values sur les biens cédés par les particuliers au profit d'un organisme HLM, d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, d'un organisme sans but lucratif ou d'une union d'économie sociale exerçant une activité dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement ou de lutte contre l'exclusion.

De même, un certain nombre de prestations sociales sont exclues du dénominateur du plafonnement. Il s'agit :

- des prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale (prestation d'accueil du jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocation de logement, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé et allocation de présence parentale) ;

- de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation personnalisée d'autonomie ;

- de l'allocation de logement et de l'aide personnalisée au logement.

- des revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance et qui ne sont pas soumis en application de l'article 15-II du code général des impôts à l'impôt sur le revenu ;

- des plus-values qui ne bénéficient pas d'une exonération mais ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, vise à aménager sur deux points les modalités de calcul du revenu pris en compte pour déterminer le droit à restitution au titre du bouclier fiscal : d'une part, sur la prise en compte des dividendes et, d'autre part, sur l'imputation des déficits réalisés au cours des années antérieures à l'année de référence.

A. L'INTÉGRATION DE L'ABATTEMENT SUR LES DIVIDENDES VERSÉS PAR DES SOCIÉTÉS SOUMISES À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. Le principe général

Le 1° du I du présent article propose de compléter la première phrase du a du 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts, qui indique que « *les revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu* », majorés de certains éléments, figurent au dénominateur de la division permettant de calculer le droit à restitution au titre du bouclier fiscal. Parmi les éléments majorant les revenus, il est proposé d'ajouter :

- **l'abattement de 40 % sur les revenus de capitaux mobiliers distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés** (ou d'un impôt équivalent ou soumises sur option à cet impôt, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus et résultant d'une décision régulière des organes compétents), mentionné au 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts ;

- **l'abattement annuel de 1.525 euros** pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de 3.050 euros pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune sur le montant net des revenus déterminé dans les conditions décrites à l'alinéa précédent et après déduction des dépenses effectuées en vue de leur acquisition ou conservation, mentionné au 5° du 3 de ce même article 158.

Ces abattements resteraient donc **non imposables *stricto sensu* mais**, pour le calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal, **les impôts**

versés par le contribuable seraient comparés à un niveau de revenus prenant intégralement en compte, avant abattement, les revenus qu'il a perçus.

2. Une réouverture exceptionnelle de l'option pour le prélèvement forfaitaire obligatoire sur les dividendes versés en 2009

Le **III** du présent article ouvre, jusqu'au **15 juin 2010**, la possibilité, pour les contribuables d'opter *a posteriori* en faveur du régime du **prélèvement forfaitaire libératoire de 18 %** que l'article 10 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a instauré et codifié à l'article 117 quater du code général des impôts, **pour les dividendes perçus en 2009**. Il est précisé que, lorsque cette option est exercée postérieurement à l'encaissement des revenus, par dérogation à l'article 1671 C du code général des impôts, la déclaration de ces revenus et le versement du prélèvement au Trésor interviennent dans les quinze premiers jours du mois qui suit l'exercice de l'option.

Cette mesure transitoire a pour objet de permettre de réviser leur position à des contribuables qui n'auraient pas fait le choix du régime « de droit commun » s'ils avaient connu les termes du dispositif proposé.

B. L'EXCLUSION DES DÉFICITS RÉALISÉS AU COURS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le **1° du I** du présent article, précité, vise également à introduire des mesures permettant d'assurer que seuls les revenus perçus par le contribuable lors de l'année de référence pour le calcul du droit à restitution soient pris en compte au dénominateur de la fraction impôts / revenus.

A cet effet, il est proposé **d'ajouter** aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu **les déficits réalisés antérieurement à l'année de référence et que le contribuable aurait imputés sur lesdits revenus nets**. Il s'agit :

- des **moins-values de cessions mobilières**, imputables sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes aux termes du 11 de l'article 150-0 D du code général des impôts ;

- des **déficits constatés au cours des six années précédentes dans une catégorie de revenus**, conformément aux dispositions du I de l'article 156 du même code.

Par cohérence, le **2° du I** du présent article tend à compléter le *a* du 5 de l'article 1649-0 A du code général des impôts, de sorte que, parmi les éléments qui diminuent le revenu figurant au dénominateur, **les déficits catégoriels dont l'imputation** est autorisée par le I de l'article 156 précité ne

soient **pris en compte que dès lors qu'ils sont « constatés l'année de réalisation des revenus » de référence** pour le calcul du droit à restitution.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Enfin, aux termes du **II** du présent article, le dispositif proposé doit s'appliquer au droit à restitution acquis à compter du 1^{er} janvier 2011.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF QUI REPOSE SUR LA CONFIANCE ET QUI DOIT DONC ÊTRE STABILISÉ

Votre rapporteur général tient, en premier lieu, à réaffirmer **l'absolue nécessité pour la France, dans une économie mondialisée, de ne pas faire peser sur quelque catégorie de contribuables que ce soit une fiscalité présentant un caractère confiscatoire**, comme l'y enjoint d'ailleurs l'article XIII¹ de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

De ce point de vue, et compte tenu de l'existence d'impôts, comme l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), non corrélés aux revenus des assujettis, **le bouclier fiscal constitue une garantie indispensable** dans l'attente d'une réforme globale de la fiscalité des personnes.

De plus, **le succès du mécanisme**, qui vise à retenir en France voire à y faire revenir des personnes de talent, souvent créatrices d'activité économique, **repose sur la confiance**. Or, au vu des mauvaises habitudes de notre pays, **cette confiance ne peut s'acquérir que par la stabilité du droit fiscal**. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement et les deux assemblées ont eu raison de s'opposer aux différentes tentatives de remises en cause frontales ou détournées du bouclier fiscal.

B. DES AJUSTEMENTS AUX EFFETS INCERTAINS

Notre collègue député Gilles Carrez, dans l'exposé des motifs de son amendement ayant abouti à la création du présent article, a souligné, d'une part, son attachement au bouclier fiscal et, d'autre part, que son ambition se limite à la correction de ce qu'il considère être « *deux imperfections techniques* » au sein d'un dispositif qui se doit d'être irréprochable afin d'être parfaitement compris par nos concitoyens.

¹ « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Votre rapporteur général prend acte de ces explications et du fait que ni le principe du bouclier fiscal ni son fonctionnement général n'apparaissent remis en cause.

Il regrette toutefois de ne pas disposer d'éléments précis concernant les conséquences concrètes des mesures proposées.

Or, **il n'est pas exclu que ces dispositions présentent des effets pervers**, éventuellement lourds, pour certaines catégories de bénéficiaires. Pour ne prendre que cet exemple, l'exclusion des déficits d'activité antérieurs risque de créer, de fait, des régimes assez différents pour, d'une part, les personnes mariées pouvant imputer leur déficit sur les revenus de leur conjoint l'année même de leur survenue et, d'autre part, les célibataires qui ne pourront plus du tout faire en sorte que leur appauvrissement, pourtant réel, soit pris en compte au regard du bouclier fiscal.

Néanmoins, au vu de l'accord que le Gouvernement a donné à l'amendement qui a créé cet article, probablement après avoir expertisé le sujet, s'agissant d'ajustements touchant un dispositif qui résulte d'un engagement politique fort du Président de la République, **votre rapporteur général ne s'oppose pas à l'adoption du présent article, sans exclure qu'il soit nécessaire d'y revenir.**

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

ARTICLE 50

Transposition de trois directives relatives à la territorialité des prestations de services soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et au remboursement aux assujettis communautaires par un autre Etat membre (Paquet TVA)

Commentaire : le présent article vise à transposer trois directives relatives à la territorialité des prestations de services soumises à la TVA ainsi qu'au remboursement aux assujettis communautaires par un autre Etat membre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RÈGLES ACTUELLES DE TERRITORIALITÉ DES PRESTATIONS DE SERVICES EN MATIÈRE DE TVA : LE PRINCIPE GÉNÉRAL

En application de l'article 259 du code général des impôts (CGI), « *le lieu des prestations de services est réputé se situer en France lorsque le prestataire a en France le siège de son activité ou un établissement stable à partir duquel le service est rendu ou, à défaut, de son domicile ou de sa résidence habituelle* ». Ainsi, c'est le lieu d'établissement du prestataire qui entraîne l'application de la TVA. En d'autres termes, **lorsqu'un prestataire de services est établi hors de France, c'est la TVA du pays d'établissement qui est applicable, même si la prestation de services est rendue en France.**

B. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE GÉNÉRAL

1. Les dérogations applicables aux services rendus à des non-assujettis

L'article 259 A du CGI dispose que, par dérogation aux dispositions de l'article 259 précité, **le lieu des prestations suivantes (« matériellement localisables ») est réputé se situer en France pour :**

- la **location des moyens de transport** : la prestation est taxée en France lorsque le prestataire y est établi et que le bien est utilisé en France ou dans un autre Etat membre ou lorsque le prestataire est établi hors de l'Union européenne (UE) et que le bien est utilisé en France ;

- les **services se rattachant à un immeuble** : la prestation est taxée en France lorsque l'immeuble est situé en France ;

- les prestations de transport intracommunautaire de biens meubles corporels et prestations des intermédiaires qui agissent au nom et pour le

compte d'autrui : les prestations sont taxées en France lorsque le lieu de départ s'y trouve ;

- les prestations de transport, autres que les transports de biens meubles corporels : elles sont taxées en France pour la distance qui y est parcourue ;

- les **prestations culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, éducatives**, récréatives et les prestations accessoires ainsi que leur organisation, les **opérations d'hébergement** et les **ventes à consommer sur place**, les prestations accessoires aux transports autres que les transports intracommunautaires de biens meubles corporels et les prestations des intermédiaires qui agissent au nom et pour le compte d'autrui, et les travaux et expertises portant sur des biens meubles corporels : ces prestations sont taxées en France lorsqu'elles y sont matériellement exécutées.

En outre, l'article 259 C du CGI permet de **taxer en France les prestations immatérielles autres que les services électroniques** telles que, notamment, les prestations de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision, les opérations bancaires et financières, d'assurance et de réassurance et de location de biens meubles corporels autres que des moyens de transport, qui sont rendues par des prestataires établis hors de l'UE à des non-assujettis établis en France lorsque ces services sont utilisés en France.

Enfin, les **locations par contrat de crédit-bail de biens meubles corporels** qui sont utilisés en France, par un prestataire communautaire, sont, en application du même article 259 C, taxables en France lorsque ces locations sont considérées comme des livraisons de biens dans l'Etat d'établissement du prestataire et que le client non-assujetti est établi en France.

2. Les dérogations applicables aux services rendus entre assujettis

a) Lorsque l'assujetti preneur du service dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France

Les dérogations au principe général de taxation au lieu d'établissement du prestataire fixées par l'article 259 A précité sont les suivantes :

- les **prestations de transport intracommunautaire de biens meubles corporels** et les prestations des intermédiaires qui, intervenant dans ces prestations, agissent au nom et pour le compte d'autrui (3° de l'article 259 A) ;

- les **travaux et expertises sur les biens meubles corporels** lorsque ces services sont matériellement exécutés dans un autre Etat membre et si le bien est expédié ou transporté hors de celui-ci (4° du même article) ;

- les prestations accessoires aux transports intracommunautaires de biens meubles corporels et les prestations des intermédiaires qui, intervenant

dans ces prestations, agissent au nom et pour le compte d'autrui (5° du même article) ;

- les prestations des intermédiaires qui agissent au nom et pour le compte d'autrui et interviennent dans les services autres que ceux visés au 3° et au 5° de l'article 259 A précédemment cité et de l'article 259 B (services immatériels).

b) Lorsque l'assujetti preneur du service est établi en France

En application de l'article 259 B précité, le lieu des prestations immatérielles est réputé se situer en France lorsqu'elles sont effectuées par un prestataire établi hors de France et que le preneur est un assujetti à la TVA qui a en France le siège de son activité ou un établissement stable pour lequel le service est rendu ou, à défaut, qui y a son domicile ou sa résidence habituelle.

c) Sans que la qualité du preneur n'ait d'incidence

Plusieurs des dérogations applicables aux prestations de services rendues à des non-assujettis le sont également lorsqu'elles sont rendues à des assujettis¹ :

- la **location des moyens de transport** : la prestation est taxée en France lorsque le prestataire y est établi et que le bien est utilisé en France ou dans un autre Etat membre ou lorsque le prestataire est établi hors de l'UE et que le bien est utilisé en France ;

- les **services se rattachant à un immeuble** : la prestation est taxée en France lorsque l'immeuble est situé en France ;

- les prestations de transport, autres que les transports de biens meubles corporels : elles sont taxées en France pour la distance qui y est parcourue ;

- les **prestations culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, éducatives**, récréatives et les prestations accessoires ainsi que leur organisation, les opérations d'hébergement et les ventes à consommer sur place, les prestations accessoires aux transports autres que les transports intracommunautaires de biens meubles corporels et les prestations des intermédiaires qui agissent au nom et pour le compte d'autrui et les travaux et expertises portant sur des biens meubles corporels : ces prestations sont taxées en France lorsqu'elles y sont matériellement exécutées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de transposer en droit français les **directives 2008/8/CE du 12 février 2008 et 2008/117/CE du 16 décembre 2008**, modifiant la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au

¹ Il y a ainsi *identité de régime* entre les non-assujettis et les assujettis dans ces cas là.

système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que la **directive 2008/9/CE du 12 février 2008** définissant les modalités de remboursement de la TVA en faveur des assujettis établis dans un autre Etat membre.

A. L'AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE TERRITORIALITÉ DE LA TVA APPLICABLES EN MATIÈRE DE PRESTATION DE SERVICES PAR DEUX NOUVEAUX PRINCIPES GÉNÉRAUX DE TAXATION

1. Les limites apportées au principe général de taxation au lieu d'établissement du prestataire

La directive 2008/8/CE pose le **principe de la taxation à la TVA au lieu de consommation effective des prestations de services.**

Ainsi, les alinéas 6 à 15 du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 259 précité disposant que les prestations de services seront taxées en France :

- **lorsque le preneur est un assujetti** ayant en France le siège de son activité économique, un établissement stable pour lequel les services sont rendus, ou à défaut, s'il a en France son domicile ou sa résidence habituelle ;

- **lorsque le preneur est non-assujetti** et que le prestataire est établi en France, c'est-à-dire qu'il y a le siège de son activité économique, un établissement stable non situé en France à partir duquel les services sont effectués ou à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle.

Au total, **seront taxées en France les prestations rendues à un preneur assujetti établi en France et celles rendues à un preneur non assujetti par un prestataire établi en France.**

Le principe général de taxation au lieu d'établissement du prestataire se limitera donc au cas d'un preneur non-assujetti.

2. La définition de la notion d'assujetti

Par ailleurs, les alinéas 2 à 5 du présent article insèrent dans le CGI un nouvel article 259-0 définissant la **notion d'assujetti pour l'application des règles de territorialité en matière de TVA sur les prestations de services.**

Seront désormais considérés comme assujettis :

- pour tous les services qui lui sont fournis, **un assujetti**, même s'il exerce des activités ou réalise des opérations qui ne sont pas considérées comme des livraisons de biens ou des prestations de services imposables (assujetti partiel) ;

- une **personne morale non assujettie** qui est identifiée à la TVA.

B. LES RÈGLES APPLICABLES AUX PRESTATIONS DE SERVICES « MATÉRIELLEMENT LOCALISABLES »

Les alinéas 6 à 38 du présent article proposent une nouvelle rédaction de l'article 259 A du CGI relatif à l'imposition en France des prestations de services « matériellement localisables ».

1. Les dérogations supprimées

Actuellement, en application du 1° bis de l'article 259 A précité, et contrairement aux règles applicables aux locations de moyens de transport, les prestations de service réalisées en vertu d'un contrat de **crédit-bail** sont taxées en France lorsque :

- le prestataire est établi dans un autre Etat membre où l'opération de crédit-bail est assimilée à une livraison ;
- lorsque le preneur est établi en France.

Cette dérogation n'est pas reprise dans la nouvelle rédaction de l'article 259 A précité en raison de sa non-conformité avec le droit communautaire.

2. Les dérogations maintenues, précisées ou aménagées

a) Les prestations se rattachant à un immeuble

Aux termes de l'alinéa 20 du présent article, les **prestations de services se rattachant à un immeuble** situé en France ainsi que les opérations d'hébergement seront imposées en France, comme l'article 259 A précité le dispose déjà actuellement.

L'alinéa 20 du présent article **complète** cependant les dispositions de celui-ci en définissant la fourniture de logements dans le cadre du secteur hôtelier ou de secteurs ayant une fonction similaire (camps de vacances, camping...) ainsi que les prestations tendant à préparer ou à coordonner l'exécution de travaux mobiliers.

b) Les ventes à consommer sur place

En application de l'alinéa 27 du présent article, les ventes à consommer sur place demeureront **imposables à la TVA en France lorsqu'elles y sont matériellement exécutées.**

De même, **les ventes à consommer sur place exécutées matériellement à bord de navires, d'aéronefs, ou de trains au cours de la partie d'un transport de passagers effectuée à l'intérieur l'UE** seront taxées en France, à la condition que le lieu de départ du transport soit situé en

France. Les alinéas 28 à 32 précisent les modalités d'application de cette disposition.

c) Les prestations de transport intracommunautaires de biens

Alors que l'application du principe général de la nouvelle rédaction de l'article 259 du CGI imposerait l'application de la TVA au lieu d'établissement du prestataire, les **prestations de transport intracommunautaires de biens effectuées pour des personnes non assujetties** seront, comme actuellement, imposables en France, à la condition toutefois que le lieu de départ du transport soit en France (alinéa 21 du présent article).

En outre, les alinéas 22 et 23 définissent respectivement le « *transport intracommunautaire de biens* », le « *lieu de départ* » et le « *lieu d'arrivée* ».

S'agissant des **transports intracommunautaires de biens effectués pour des personnes assujetties**, le principe général de taxation au lieu d'établissement du preneur s'appliquera. Par conséquent, dans le cas d'un preneur assujetti établi en France, la TVA française s'appliquera.

Enfin, dans la rédaction actuelle du 3° de l'article 259 A, les **intermédiaires qui agissent au nom et pour le compte d'autrui** et interviennent dans la fourniture d'une prestation de transport intracommunautaire de biens se voient appliquer la même règle de territorialité que la prestation de transport elle-même. Le présent article supprime cette disposition, mais la règle est reprise et généralisée à l'ensemble des intermédiaires par l'alinéa 36 du présent article (cf. *infra*). La situation de ce type d'intermédiaire n'évoluera donc pas.

d) Les prestations de services culturelles, sportives et scientifiques, artistiques et éducatives

Les alinéas 25 et 26 du présent article disposent que les prestations de services ayant pour objet des activités culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, éducatives, de divertissement ou similaires, telles que les foires et les expositions, y compris les prestations de services des organisateurs de telles activités ainsi que les prestations de services accessoires à ces activités seront taxées en France lorsqu'elle y seront matériellement exécutées ou exercées. Ces dispositions reprennent largement celles du 4° de l'article 259 A sous une rédaction différente, incluant les prestations de services accessoires à ces activités.

A compter du 1^{er} janvier 2011 cependant, les règles de territorialité applicables aux prestations susmentionnées évolueront :

- les alinéas 83 à 86 du présent article restreignent la règle de territorialité précitée aux seules prestations fournies à une personne non assujettie ;

- en outre, en application des alinéas 87 et 88, seuls les droits d'accès à des manifestations culturelles, artistiques, sportives, scientifiques, éducatives, de divertissement ou similaires, telles que les foires et les expositions, ainsi que les prestations accessoires à cet accès, seront taxées en France, lorsque ces manifestations ont effectivement lieu en France.

e) Les prestations d'intermédiaires

En application l'alinéa 36 du présent article, une prestation de services fournie par un intermédiaire agissant au nom et pour le compte d'autrui à un non-assujetti sera **taxée en France lorsque l'opération principale y sera située.**

Seront ainsi rassemblées en un seul alinéa de l'article 259 A des dispositions figurant actuellement aux 3°, 5° et 6° de celui-ci ainsi qu'au 8° de l'article 259 B.

Enfin, ne seront **pas modifiées** les règles actuellement applicables :

- aux **agences de voyages**. Aux termes des alinéas 37 et 38 du présent article, les prestations uniques des agences de voyages établies en France seront taxables en France ;

- aux **transports de passagers**, qui seront réputées se situer en France pour la distance parcourue en France (alinéa 24) ;

- aux prestations de transport de biens effectuées par des personnes non-assujetties autres que des transports intracommunautaires de biens, lesquelles resteront taxées en France (alinéa 24) ;

- aux prestations accessoires de transport (chargement, déchargement, manutention...) ainsi qu'aux expertises et aux travaux portant sur des biens meubles corporels matériellement exécutés en France au profit d'un non assujetti (alinéas 33 à 35).

3. La location de moyens de transport

En matière de territorialité des locations de moyens de transport, l'article 259 A du CGI dispose actuellement que celles-ci sont taxées en France lorsque le prestataire est établi en France et le bien utilisé en France ou dans un autre Etat membre et lorsque le prestataire est établi hors de l'UE et le bien utilisé en France. Par conséquent, les moyens de transport utilisés en France et loués auprès d'un assujetti établi dans un autre Etat membre sont taxés dans celui-ci. En outre, l'article 259 A ne fait aucune distinction entre les locations de courte et de longue durée, au contraire du présent article.

a) La location de courte durée

Les alinéas 18 et 19 dérogent au principe de taxation au lieu d'établissement du prestataire en disposant que les locations de courte durée de moyens de transport seront **taxées en France lorsque le moyen de**

transport est mis à la disposition du preneur (assujetti ou non assujetti) en France.

Par conséquent, il sera ainsi mis fin à l'avantage concurrentiel dont bénéficient les prestataires établis dans certains Etats membres à la fiscalité plus avantageuse.

b) La location de longue durée

Le principe reste celui d'une taxation dans le lieu d'établissement du prestataire.

Toutefois, ce principe connaît une exception : **les locations de longue durée de moyens de transport fournies à des non-assujettis établis hors de l'UE par un assujetti établi lui aussi hors de l'UE et utilisés en France seront taxées en France** en application de l'alinéa 47 du présent article. Le critère de l'utilisation en France du moyen de transport prime, dans ce cas précis, celui du lieu d'établissement tant du preneur que du prestataire.

En outre, **à compter du 1^{er} janvier 2013, les règles de territorialité applicables aux locations de longue durée évolueront dans le même sens que celles désormais applicables aux locations de courte durée**, sauf pour les locations de longue durée de bateaux de plaisance. En effet, les alinéas 89 à 95 du présent article complèteront à cette date l'article 259 A en disposant que seront taxées en France *« les locations, autres que celles de courte durée, consentie à une personne non-assujettie, lorsque cette personne est établie ou a son domicile ou sa résidence habituelle en France »*.

**C. LES RÈGLES APPLICABLES AUX PRESTATIONS DE SERVICES
« IMMATÉRIELLES »**

L'article 259 B précité dispose actuellement que, par dérogation à l'article 259 précité, le lieu des prestations « immatérielles » ainsi que les locations de biens meubles corporels autres que des moyens de transport est situé en France lorsque le prestataire est établi hors de France mais que le preneur est un assujetti à la TVA établi en France.

Dès lors que les prestations de services rendues à un assujetti seront désormais, par principe, imposables au lieu d'établissement du preneur assujetti, le premier alinéa de l'article est inutile et, par conséquent, supprimé par l'alinéa 41. Il se bornera désormais à énoncer que **les prestations susmentionnées sont réputées ne pas se situer en France « lorsqu'elles sont fournies à une personne non assujettie qui n'est pas établie ou n'a pas son domicile ni sa résidence habituelle dans un Etat membre »**, reprenant ainsi les dispositions du dernier alinéa de l'article 259 B supprimé par l'alinéa 42.

Quant aux alinéas 45 à 48, ils proposent une nouvelle rédaction de l'article 259 C du CGI. Les prestations de services autres que celles mentionnées aux articles 259 A, soit les **prestations « matériellement localisables »**, et 259 D, soit les **services fournis par voie électronique**,

c'est-à-dire en pratique les prestations « immatérielles », seront taxées en France lorsqu'elles seront fournies à un non-assujetti établi dans un Etat membre par un assujetti établi hors de l'UE, dès lors que l'utilisation ou l'exploitation effective de ces services s'effectuent en France.

C'est donc, comme aujourd'hui, l'exploitation ou de l'utilisation effective de ces services en France qui entraînera l'application de la TVA française. Cependant, ce ne sont plus seulement les preneurs non-assujettis établis en France qui y seront redevables de la TVA, mais également ceux établis dans un autre Etat membre de l'UE.

Enfin, en application des alinéas 101 et 102 du présent article, **à compter de 2015**, les prestations de télécommunications, des services de radiodiffusion et de télévision ainsi que les services fournis par voie électronique seront taxés en France lorsqu'ils seront effectués en faveur de preneurs non-assujettis établis en France, que le prestataire soit ou non établi dans l'UE. Il sera ainsi **mis fin à l'avantage concurrentiel dont bénéficient actuellement les Etats qui appliquent le taux de TVA le plus bas.**

Par coordination, il convient d'adapter les modalités d'imposition de ces prestataires *via* un élargissement du « guichet unique » (cf. *infra*).

D. L'EXTENSION DU MÉCANISME D'AUTO-LIQUIDATION

1. L'extension du mécanisme d'auto-liquidation

Les alinéas 57 à 61 du présent article aménagent l'article 283 du CGI dans le sens d'une extension du mécanisme d'auto-liquidation **s'agissant des prestations rendues à un assujetti par un assujetti non établi en France**, par cohérence avec le nouveau principal général d'imposition au lieu d'établissement du preneur assujetti.

Dès lors, **c'est le preneur assujetti qui devra liquider et acquitter la TVA.**

Par ailleurs, en application des alinéas 52 et 53, **la taxe sera exigible lors du fait générateur, ou lors de l'encaissement des acomptes.**

Le preneur devra, en outre, en application des alinéas 62 et 63, être identifié à la TVA en France

De plus, afin de **lutter contre les montages de type « carrousel TVA » facilités par le mécanisme d'auto-liquidation**, l'alinéa 61 du présent article applique aux prestations de services les dispositions actuellement prévues par le 4 *bis* de l'article 283 pour les livraisons de biens. Ainsi, l'assujetti en faveur duquel a été effectuée une prestation de services et qui savait ou ne pouvait ignorer que tout ou partie de la TVA due sur cette prestation ou toute prestation antérieure des mêmes services ne serait pas reversée de manière frauduleuse sera **solidairement tenu**, avec la personne redevable, d'acquitter cette taxe.

2. Le corollaire : l'extension des moyens de contrôle

Afin de lutter contre la fraude à la TVA, dont le montant est estimé par la Commission européenne à **100 milliards d'euros par an**, les directives 2008/8/CE et 2008/117/CE facilitent le **croisement d'informations entre les Etats-membres** qui pourront plus aisément contrôler la réalité des opérations intracommunautaires déclarées par le prestataire et le preneur.

Le présent article alourdira les formalités administratives pesant sur les assujettis. L'article 289 B du CGI dispose que tout assujetti identifié à la TVA qui se livre à des opérations de **livraison intracommunautaire de biens** doit déposer un état récapitulatif des clients livrés. Les alinéas 68 et 69 appliquent cette même obligation aux assujettis s'agissant des services pour lesquels le preneur est redevable de la TVA dans un autre Etat membre.

Cet **état récapitulatif relatif aux prestations de services** comportera, aux termes des alinéas 70 à 75 :

- le numéro d'identification sous lequel l'assujetti a effectué ces prestations de services ;

- le numéro par lequel chaque client est identifié à la TVA dans l'Etat membre où les services lui ont été fournis ;

- pour chaque preneur, le montant total des prestations de services effectuées par l'assujetti, ces montants devant être déclarés au titre du mois au cours duquel la taxe est devenue exigible dans l'autre Etat membre ;

- le montant des régularisations effectuées en application du I de l'article 272, ces montants devant être déclarés au titre du mois au cours duquel la régularisation est notifiée au preneur.

En application des alinéas 80 et 81 du présent article, ce nouvel état récapitulatif **pourra être souscrit par voie électronique**. Toutefois, les assujettis bénéficiant du régime de franchise en base de TVA pourront le déposer sur support papier.

Les dispositions de l'article 1788 A du CGI, qui **sanctionnent** le défaut de production dans les délais de la déclaration d'échanges de biens entre Etats-membres et les omissions ou inexactitudes relevées celle-ci, s'appliqueront également à ce nouvel état récapitulatif (alinéa 82).

Enfin, les alinéas 129 à 133 du présent article aménagent l'article 467 du code des douanes, relatif à la déclaration statistique périodique d'échange de biens entre Etats-membres, par coordination avec les nouvelles dispositions de l'article 289 B créant un état récapitulatif relatif aux prestations de services.

E. L'EXTENSION DU SYSTÈME DU « GUICHET UNIQUE »

En matière de prestations de services fournies par voie électronique à des personnes non-assujetties établies dans l'UE par des assujettis établis hors

de celle-ci, l'article 298 *sexdecies* F du CGI permet à ces derniers de s'identifier, de déclarer et de s'acquitter de la TVA auprès d'un seul Etat membre, *via* un « guichet unique ». **A compter du 1^{er} janvier 2015**, en application des alinéas 101 à 112 du présent article, **le bénéfice de ce « guichet unique » sera étendu aux prestations de télécommunications ainsi qu'aux services de radiodiffusion et de télévision.**

De plus, aux termes des alinéas 113 à 123 du présent article, à compter du 1^{er} janvier 2015, un système de « guichet unique » similaire à celui prévu à l'article 298 *sexdecies* F précité sera mis en œuvre en faveur de tout assujetti établi en France qui fournit ces mêmes prestations de services à des personnes **non assujetties établies dans un autre Etat membre, dans lequel elles sont consommées.**

F. LA SIMPLIFICATION DU MÉCANISME DE REMBOURSEMENT AUX ASSUJETTIS ÉTABLIS DANS UN ÉTAT MEMBRE DIFFÉRENT DE CELUI DU REMBOURSEMENT

En application des alinéas 77 et 78 du présent article, lesquels insèrent dans le CGI un nouvel article 259 D, les **assujettis établis en France pourront demander le remboursement de la TVA qu'ils ont supportée dans un autre Etat membre**, sous réserve que soient respectées les conditions prévues par la directive 2008/9/CE du 12 février 2008.

Les délais et les modalités de ces remboursements seront fixés par voie réglementaire et ne font donc l'objet d'aucune disposition dans le présent article. On peut néanmoins mentionner que les demandes de remboursement seront désormais **transmises par voie électronique** (et non plus *via* un formulaire papier assortis de pièces justificatives) au moyen d'un portail géré par l'administration fiscale. Après instruction, la demande sera transmise à l'Etat membre de remboursement. Toutefois, dans le cas de la France, les assujettis devront accompagner leur demande d'une copie des factures ou des documents d'importation lorsque la base d'imposition figurant sur ceux-ci est égale ou supérieure à 1.000 euros.

Le portail assurera ensuite la transmission de la demande vers l'Etat membre dans lequel les dépenses ont été engagées, lequel procédera à des contrôles supplémentaires s'agissant de la validité de celle-ci. Il disposera d'un **délai de quatre mois (contre six actuellement) pour accepter ou refuser la demande de remboursement.** Toutefois, dans ce délai, il pourra demander des informations supplémentaires au requérant, à l'Etat membre d'établissement ou à toute autre personne, portant ainsi le délai de décision à huit mois.

Lorsque la demande de remboursement sera acceptée, le **remboursement** du montant accepté devra être effectué par l'Etat membre de remboursement au plus tard dans le délai de dix jours ouvrables à compter de l'expiration des délais d'instruction. Si le remboursement n'intervient pas dans

ces délais, celui-ci devra verser des intérêts moratoires. C'est ainsi qu'en application du nouvel article L. 208 B du livre des procédures fiscales, **l'intérêt moratoire à 0,4 % par mois** sera applicable aux sommes que l'administration fiscale française n'aura pas remboursées dans les délais susmentionnés à un assujetti établi dans un autre Etat membre (alinéas 126 à 128).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE QUI N'ABOUTIT PAS ENCORE À UN RÉGIME PLEINEMENT SATISFAISANT

Les règles actuelles de la TVA présentent d'indéniables effets pervers.

Il convient en effet de rappeler que la TVA est un **impôt sur la consommation**. Dès lors, **les règles de territorialité devraient conduire à en attribuer le produit à l'Etat de consommation, quel que soit le lieu d'établissement du prestataire.**

On ne peut donc que regretter que **le principe général jusqu'à présent retenu de taxation dans l'Etat d'établissement du prestataire favorise dans les faits l'implantation des prestataires dans les Etats dont les taux sont les plus bas, en particulier pour les prestations destinées à des non-assujettis.**

C'est pourquoi de **nombreuses dérogations imposent actuellement en France des prestations de services alors même que le prestataire n'y est pas établi**. La multiplication de ces dérogations, largement admises par la jurisprudence communautaire, limite en effet les effets pervers du principe général de taxation. **La contrepartie de ces nombreuses dérogations réside dans une complexité croissante des règles applicables.**

Le présent article vise à aménager les règles de territorialité des prestations de services en TVA et les mécanismes de remboursement des crédits de TVA. Il est porteur d'une **simplification des modalités d'imposition et de remboursement**, tout en **renforçant les moyens de contrôle de l'administration fiscale.**

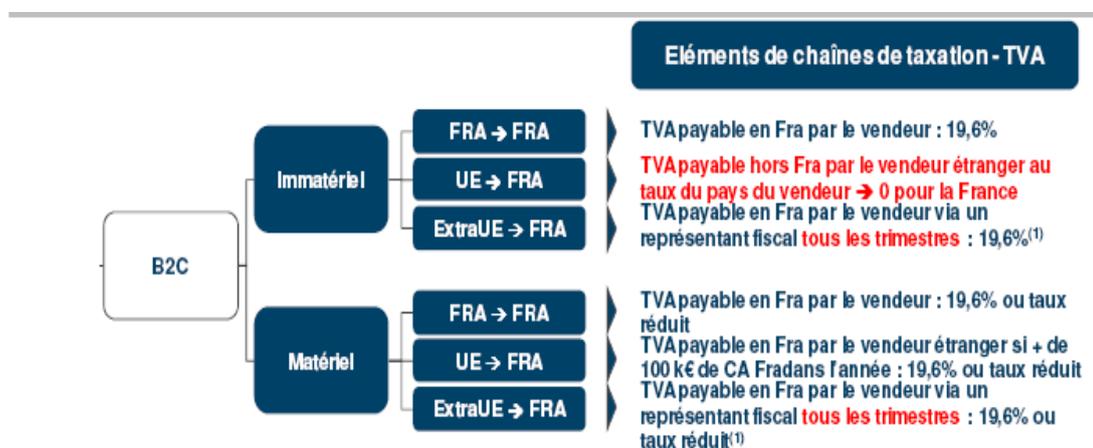
Au travers de ces aménagements, il vise plus essentiellement encore à **améliorer la lutte contre la fraude à la TVA en France et dans l'UE et à limiter les distorsions de concurrence.**

B. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE POUR TENIR COMPTE DE L'IMPORTANCE CROISSANTE DES FLUX IMMATÉRIELS TRANSFRONTALIERS

Votre commission des finances a décidé de confier à un cabinet de consultants la charge d'évaluer l'impact d'internet sur les finances de l'Etat. Il sera rendu compte ultérieurement des principaux enseignements d'une étude remise à la fin du mois d'octobre dernier par le prestataire choisi, Greenwich Consulting. Mais il est apparu **souhaitable de saisir l'occasion de cette transposition** de directives **pour évoquer** devant le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique **les éventuels détournements de trafics que peut favoriser le régime actuel en ce qui concerne les flux de services transmis par voie électronique.**

Pour *Greenwich Consulting*, le commerce électronique a deux effets **négatifs sur la TVA pour la France**. D'une part, la taxation des biens immatériels **déporte une partie des recettes de TVA** émanant de consommateurs français à l'étranger. D'autre part, les recettes de TVA issues de ventes internationales sont **décalées car payables trimestriellement**.

TVA et e-commerce : l'analyse du cas du commerce des entreprises vers les particuliers



Source : Greenwich Consulting, Reed Smith

En ce qui concerne les ventes transnationales au sein de l'UE, les Etats européens considèrent que le paiement de la TVA se fait dans le pays du consommateur. Toutefois, **si le commerçant réalise moins d'un certain niveau de vente dans un pays considéré, il s'acquitte de la TVA dans le pays d'établissement de l'entreprise.**

Seuils de perception de la TVA dans le cas de la vente à distance au sein de l'UE

Etats	Seuils	Etats	Seuils
Allemagne	100 000 €	Lettonie	24 000 LVL ~ 35 000€
Autriche	100 000 €	Lituanie	125 000 LTL ~ 35 000€
Belgique	35 000 €	Luxembourg	100 000 €
Bulgarie	70 000 BGN ~ 35 000€	Malte	35 000 €
Chypre	35 000 €	Pays-Bas	100 000 €
Danemark	280 000 DKK ~ 35 000€	Pologne	160 000 PLN ~ 45 000€
Espagne	35 000 €	Portugal	35 000 €
Estonie	550 000 EEK ~ 35 000€	République tchèque	1 000 000 CZK ~ 35 000€
Finlande	35 000 €	Roumanie	118 000 RON ~ 35 000€
Grèce	35 000 €	Royaume-Uni	70 000 GBP ~ 100 000€
Hongrie	8 800 000 HUF ~ 35 000€	Slovaquie	35 000 €
Irlande	35 000 €	Slovénie	35 000 €
Italie	27 889 €	Suède	320 000 SEK ~ 35 000€

Source : Cabinet ReedSmith pour Greenwich Consulting

Pour la vente à distance, la France a établi le seuil de paiement de la TVA en France à **100.000 euros de volume d'affaires**, ce qui signifie qu'elle ne perçoit pas de TVA des entreprises étrangères de l'UE ayant un volume de ventes inférieur à 100.000 euros en France. **Certains pays européens comme la Belgique, l'Italie, la Grèce, l'Espagne ou le Portugal sont plus restrictifs.**

Le niveau de ce seuil est fixé par l'article 258 A du CGI, en application de l'article 34 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006.

Dès lors, son éventuelle remise en question ne relève pas du présent article, qui vise à transposer trois autres directives : le présent article ne constitue **pas le bon « véhicule législatif »** pour évoquer cette problématique.

Pour autant, votre commission des finances tient à **attirer l'attention du Gouvernement** sur la nécessaire prise en compte de ces éléments dans la définition des règles du jeu du commerce intracommunautaires. Elle se réserve, en particulier, l'opportunité de revenir ultérieurement sur le niveau du seuil de paiement de la TVA en France dans le cas de la vente à distance.

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

ARTICLE 50 bis (nouveau)

**Modalités d'assujettissement des câblo-opérateurs
à la taxe sur les services de télévision**

Commentaire : le présent article tend à rétablir le régime dérogatoire de calcul de la taxe sur les services de télévision dont bénéficiaient les opérateurs de réseaux câblés avant la suppression de cette dérogation par le Sénat en mars 2009, dans le cadre de l'examen de la loi sur la communication audiovisuelle.

I. LE DROIT EXISTANT

Le soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles¹ est financé par des taxes assises sur le chiffre d'affaires du secteur, telles que la taxe sur le prix des places de cinéma, sur le chiffre d'affaires des éditeurs ou, **depuis 2008, sur le chiffre d'affaires des distributeurs de services de télévision.**

En effet, l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1997² a créé une taxe³ due par tout éditeur d'un service de télévision (i.e. les chaînes historiques), reçu en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer.

Son régime a été modifié par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle⁴. La loi a étendu cette taxe aux **distributeurs de services de télévisions**, comprenant notamment les fournisseurs d'accès Internet, les distributeurs de services de télévision par satellites et par réseau câblé. Ces derniers sont dénommés les « câblo-opérateurs ».

La taxe due par les distributeurs est assise sur le montant des encaissements des abonnements⁵ aux services de télévision ainsi que les autres sommes acquittées par les usagers en rémunération d'un service de télévision.

- Une franchise de 10 millions d'euros est fixée, en deçà de laquelle la taxe n'est pas due.

¹ Les œuvres audiovisuelles peuvent bénéficier du compte de soutien aux industries de programmes (COSIP).

² Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997.

³ Cf. Articles 302 bis KB, puis 1609 sexdecies du code général des impôts (CGI).

⁴ Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

⁵ Hors taxe sur la valeur ajoutée.

- **Un taux progressif est appliqué** par palier de 65 millions d'euros sur chaque fraction d'encaissements allant de 10 millions d'euros à 530 millions d'euros. Aux termes de l'article 1609 *sexdecies A* du code général des impôts, le premier taux est de 0,5 % pour la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 75 millions d'euros. Le taux le plus élevé est de 4,5 % pour la fraction supérieure à 530 millions d'euros.

**Taux de la taxe pour les distributeurs de services de télévision défini
à l'article 1609 *sexdecies A* du CGI.**

II. - Pour les distributeurs de services, la taxe est calculée en appliquant à la fraction de chaque part du montant des encaissements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée, qui excède 10 millions d'euros les taux de :

- 0,5 % pour la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 75 millions d'euros ;

- 1 % pour la fraction supérieure à 75 millions d'euros et inférieure ou égale à 140 millions d'euros ;

- 1,5 % pour la fraction supérieure à 140 millions d'euros et inférieure ou égale à 205 millions d'euros ;

- 2 % pour la fraction supérieure à 205 millions d'euros et inférieure ou égale à 270 millions d'euros ;

- 2,5 % pour la fraction supérieure à 270 millions d'euros et inférieure ou égale à 335 millions d'euros ;

- 3 % pour la fraction supérieure à 335 millions d'euros et inférieure ou égale à 400 millions d'euros ;

- 3,5 % pour la fraction supérieure à 400 millions d'euros et inférieure ou égale à 465 millions d'euros ;

- 4 % pour la fraction supérieure à 465 millions d'euros et inférieure ou égale à 530 millions d'euros ;

- 4,5 % pour la fraction supérieure à 530 millions d'euros.

Source : article 1609 sexdecies A du CGI

Cependant, la loi du 5 mars 2007 a prévu une assiette particulière pour le calcul de la taxe due par les opérateurs de réseaux câblés. Elle tenait alors compte des difficultés financières de certains réseaux câblés.

Le régime dérogatoire a permis aux opérateurs de réseaux câblés exploitant plusieurs réseaux de communications électroniques, au titre d'une convention conclue avec une collectivité territoriale, d'**asseoir la taxe non pas sur l'intégralité des abonnements perçus sur l'ensemble du territoire, mais sur le produit des abonnements encaissés dans le cadre de chacune des conventions**¹. En conséquence, l'opérateur de réseaux câblés fractionnait son assiette.

¹ L'article 35 (I.2° b.) dispose « [...] 2° Pour les distributeurs de services de télévision, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision. Lorsqu'une offre donne également accès à d'autres catégories de services,

Cette disposition a été supprimée¹ par le Sénat, lors de l'adoption de l'article 35 de **la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle²**, sur avis favorable de la commission des affaires culturelles et du Gouvernement. Le Sénat a souhaité mettre fin à la distorsion de concurrence entre les différents distributeurs de services de télévision engendrée par le régime dérogatoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, sur avis défavorable du Gouvernement, à l'initiative de nos collègues députés MM. Gilles Carrez, rapporteur, Michel Bouvard, Yves Censi, Yves Deniaud, Jean-Claude Flory, Jean-François Mancel, Bernard Carayon, Richard Dell'Agnolla.

Il vise à rétablir la mesure dérogatoire supprimée par le Sénat en mars 2009 afin que la taxe sur les services de télévision, due par les câblo-opérateurs, soit assise sur le produit des abonnements, dans le cadre de chacune des conventions conclues avec une collectivité territoriale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que les modalités de calcul de la taxe due par les distributeurs de service de télévision exploitant plusieurs réseaux câblés et ayant conclu des conventions avec des collectivités territoriales, introduit une inégalité de traitement entre les distributeurs de services de télévision.

D'une part, le distributeur qui opère par ADSL³ ou par satellite acquitte la taxe sur l'intégralité des encaissements des abonnements perçus au

la taxe est assise sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision. Le produit des abonnements et autres sommes précités fait l'objet d'une déduction de 10 %. Lorsque le redevable exploite plusieurs réseaux de communications électroniques et a conclu à cette fin avec des collectivités territoriales des conventions d'exploitation distinctes, la taxe est assise sur le produit des abonnements et autres sommes précités, dans le cadre de chacune de ces conventions. [...]»

¹ Cette disposition a été supprimée à l'initiative de MM. Hervé Maurey, Jean-Paul Amoudry, Yves Pozzo di Borgo et Marcel Deneux, d'une part, et, MM. David Assouline, Jean-Pierre Bel et Claude Bérit-Débat, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin et Bernadette Bourzai, MM. Michel Boutant, Claude Domeizel et Jean-Luc Fichet, Mme Bariza Khiari, M. Serge Lagache, Mme Claudine Lepage, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Tasca et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, d'autre part.

² Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

³ Asymmetric Digital Subscriber Line (liaison numérique à débit asymétrique sur ligne d'abonné).

niveau national. La franchise ne joue donc qu'une seule fois. Le taux de 4,5 % est très vite atteint.

D'autre part, le distributeur qui exploite un réseau câblé s'acquitte de la taxe sur le montant des recettes d'abonnement encaissé au niveau de chaque réseau, c'est-à-dire, ville par ville où est établi un réseau câblé.

Ce mode de calcul est **particulièrement favorable** car la franchise s'applique de manière fractionnée. En outre, ce régime dérogatoire crée un **effet de seuil** qui atténue considérablement l'application des taux progressifs les plus élevés.

A l'exception de quelques réseaux câblés régionaux de nature modeste, il existe un seul « câblo-opérateur » au niveau national. Ce régime dérogatoire entraîne une perte annuelle de recettes estimée entre 6 et 7 millions d'euros.

Votre rapporteur général observe que cette inégalité de traitement pourrait être jugée contraire au droit communautaire, si elle est qualifiée d'aide d'Etat déguisée. Le fait de compenser fiscalement un distributeur de services de télévision de ses obligations nées des conventions qu'il passe librement avec des collectivités territoriales afin d'obtenir l'exploitation d'un service de communications électroniques pourrait être considéré comme incompatible avec les règles de concurrence.

Enfin, il convient de souligner que **la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques**¹, transposant le cadre juridique communautaire des communications électroniques dit « Paquet télécom »², a mis en œuvre le principe de neutralité technologique en harmonisant les régimes applicables à l'ensemble des réseaux³. **Depuis lors, les réseaux câblés sont soumis au droit commun** de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques⁴.

En conséquence, **les distributeurs de services de télévision doivent être taxés selon la même logique, indépendamment de la technologie utilisée**, ADSL, satellite ou réseau câblé.

¹ Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

² Notamment, la directive 2002/21/CE du 7 mars 2002 (directive « cadre ») prévoit dans son article 8 que les Etats membres doivent veiller à ce que « les autorités réglementaires nationales [...] tiennent le plus grand compte du fait qu'il est souhaitable que la réglementation technologique soit neutre ».

³ La loi précitée a abrogé le régime de la double autorisation des câblo-opérateurs, l'autorisation d'établissement (par les communes) puis d'exploitation (par le CSA), remplacé par une simple déclaration du distributeur de services auprès du CSA.

⁴ Il prévoit notamment que l'établissement et l'exploitation des réseaux sont libres, sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'ARCEP. Ils sont soumis au respect de règles portant en particulier sur la qualité du réseau, la confidentialité des messages, la protection de la santé et de l'environnement, l'interopérabilité des services, le service universel, la protection des utilisateurs.

La commission vous propose donc de supprimer le présent article afin de rétablir l'égalité de traitement devant les charges publiques, dans le respect du principe de neutralité technologique, entre les distributeurs de services de télévision par ADSL ou satellite, d'une part et ceux par réseau câblé d'autre part.

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

ARTICLE 50 ter (nouveau)

**Exonération de taxe hydraulique en faveur
des centrales d'énergie frigorifique**

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, exonère de la taxe hydraulique perçue par Voies navigables de France les ouvrages de production d'énergie frigorifique utilisant le refroidissement par eau de rivière.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990) dispose que l'établissement public Voies navigables de France (VNF) perçoit, pour assurer ses missions, « *des taxes sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui lui est confié ainsi que les redevances et droits fixes sur les personnes publiques ou privées pour toute autre emprise sur ce domaine et pour tout autre usage d'une partie de celui-ci* »¹.

Le calcul de ce qui est communément appelé la « **taxe hydraulique** » repose sur deux éléments :

1) un élément égal au produit de la superficie de **l'emprise au sol** des ouvrages correspondants par un taux de base, variable en fonction de la population de la commune où est située l'emprise ;

2) un élément égal au produit du **volume d'eau prélevable ou rejetable** par l'ouvrage par un **taux de base**² identique pour tous les usagers³.

Le produit de la taxe hydraulique est évalué à **126 millions d'euros** en 2009.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de notre collègue député Philippe Goujon. La commission des finances a indiqué qu'elle n'avait « *pas de point de vue sur ce sujet* » et le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

¹ En sont exonérés les ouvrages hydroélectriques concédés et leurs ouvrages et équipements annexes.

² Ce taux est compris entre 1,5 et 4,6 euros par millier de mètres cubes prélevables ou rejatables.

³ A ce deuxième élément est appliqué un coefficient d'abattement compris entre 90 et 97 % pour les usages agricoles et entre 10 et 30 % pour les usages industriels.

Il vise à exonérer de taxe les « *ouvrages hydrauliques ayant pour objectif d'utiliser le refroidissement par eau de rivière dans le cadre de la production d'énergie frigorifique distribuée par réseau de froid urbain en délégation de service public* ».

Selon l'auteur de l'amendement, cette exonération se justifie par les **qualités environnementales** associées à ce *process* de refroidissement, qui permet de diminuer de près de moitié la consommation d'énergie, de supprimer le risque de légionellose, de supprimer toute consommation d'eau et de produits chimiques de traitement et de réduire considérablement la consommation des fluides frigorigènes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne voit pas d'objection à ce que les bénéfices environnementaux associés au refroidissement par eau de rivière justifient une telle exonération, celle-ci visant de surcroît une catégorie très précisément délimitée d'opérateurs.

Il conviendra toutefois d'obtenir du Gouvernement des informations sur la perte de recettes qui en résultera pour VNF, ainsi que sur le traitement qu'il réservera aux nouvelles demandes d'exonérations qui pourraient être formulées par d'autres opérateurs utilisant l'eau des rivières à des fins de refroidissement dans le cadre d'un *process* industriel.

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

Article 50 quater (nouveau)

**Information sur l'endettement et les engagements hors bilan
dans l'annexe aux projets de loi de finances initiale relative aux
opérateurs de l'Etat**

Commentaire : le présent article prévoit que l'annexe aux projets de loi de finances initiale relative aux opérateurs de l'Etat comporte des informations sur l'endettement et les engagements hors bilan de ces derniers.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NOTION D'OPÉRATEUR DE L'ETAT

La notion d'**opérateur de l'Etat** est née avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en vue de répondre à une double nécessité :

- d'une part, tenir compte dans le cadre budgétaire et comptable de la LOLF d'entités distinctes de l'Etat mais qui participent à l'exercice de ses missions, parfois de manière déterminante, avec son concours financier et sous son contrôle ;

- d'autre part, présenter le bilan et le compte de résultat de l'Etat prévu par l'article 27 de la loi organique, ce qui implique d'intégrer à l'actif de l'Etat l'ensemble de ses participations, dont les opérateurs constituent le « premier cercle ».

Une entité est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'Etat dès lors qu'elle jouit de la **personnalité morale**, quel que soit son statut juridique (établissement public national, groupement d'intérêts publics, association ou autre), et si elle répond à trois critères cumulatifs :

- une **activité de service public** se rattachant à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat ;

- un **financement assuré majoritairement par l'Etat**, sous la forme soit de subventions, soit de ressources affectées, notamment fiscales (ce qui n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes, à titre subsidiaire) ;

- enfin, un **contrôle direct par l'Etat**, ne se limitant pas à un contrôle économique ou financier mais relevant de l'exercice d'une tutelle qui permet, au besoin, d'orienter les décisions stratégiques de l'opérateur, que l'Etat soit représenté ou non au sein du conseil d'administration de ce dernier.

B. LE « JAUNE » BUDGÉTAIRE RELATIF AUX OPÉRATEURS DE L'ETAT

Conformément à l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005¹, le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances initiale (PLF) – en d'autres termes, un « **jaune** » budgétaire – un rapport qui récapitule, par mission et programme, **l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions qui leurs sont affectés, et le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition** par des tiers. En outre, ces dispositions ayant été complétées par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008², l'annexe précitée doit faire apparaître les mêmes informations en ce qui concerne l'Agence française de développement (AFD)³.

Ainsi, l'annexe jointe au présent PLF recense **643 opérateurs de l'Etat**. Les trois quarts d'entre eux représentent des opérateurs dits « principaux », apportant une contribution significative à la performance d'un programme ou recevant une fraction importante du budget de ce programme ; ils font, à ce titre, l'objet d'un développement dans les projets annuels de performances (PAP) des missions concernées. Par ailleurs, **plus des trois quarts des opérateurs de l'Etat constituent des établissements publics à caractère administratif ou à caractère scientifique, culturel et professionnel** ; il s'agit principalement des opérateurs de l'enseignement supérieur (universités, écoles d'ingénieurs, d'architecture et d'art, instituts d'études politiques, etc.).

La prévision de crédits versés par l'Etat à ses opérateurs, dans le présent PLF, s'élève à **34,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 34,14 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les subventions pour charge de service public en constituent la majeure partie, à hauteur de 24,25 milliards d'euros en AE et 24,54 milliards d'euros en CP.

Il convient de rappeler que, depuis le 1^{er} janvier 2009, les opérateurs de l'Etat sont soumis à un **plafond d'emplois**, en application de l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 introduit, à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, avec l'avis favorable de votre commission des finances. Pour 2010, l'article 40 du présent PLF⁴ fixe ce plafond à **336.163 équivalents temps plein**.

¹ Disposition introduite à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Charles de Courson et Didier Migaud en leur qualité de membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, dite « MILOLF ».

² Article 142 de la loi n° 2008-1443, introduit à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Michel Bouvard.

³ Sur le statut spécifique de l'AFD, « quasi-opérateur » de l'Etat, voir le rapport spécial sur le présent PLF établi par notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ».

⁴ Cf. le commentaire ci-dessus.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'**initiative de nos collègues députés Gilles Carrez**, rapporteur général, **au nom de la commission des finances**, et **Michel Bouvard**, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il tend à compléter l'article 14 précité de loi de règlement du budget de 2005, afin de prévoir que **l'annexe au PLF relative aux opérateurs de l'Etat présente, outre les indications actuelles**, ci-dessus rappelées, **« le montant des dettes des opérateurs de l'Etat, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan »**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article trouve son origine dans les **travaux de nos collègues députés membres de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (« MILOLF »)**. En effet, le rapport d'information de celle-ci, publié en juillet 2008¹, préconisait notamment de *« présenter au Parlement un récapitulatif annuel de l'endettement des opérateurs de l'Etat, avec indication pour chacun du texte réglementaire autorisant son endettement, sa dette et le taux correspondant. »*

Cette recommandation s'appuyait sur les auditions menées par la Mission, qui ont mis en relief que **l'endettement et les engagements hors bilan des opérateurs de l'Etat sont décidés dans des conditions de médiocre transparence**. Elles ont fait apparaître divers cas, par exemple :

- certaines agences de l'eau ont pu utiliser le recours à des emprunts de courte durée (six mois à un an) pour faire face à difficultés passagères de trésorerie ;

- le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a souscrit un emprunt de 25 millions d'euros sur 30 ans pour financer l'installation de son siège, à Limoges ;

- l'Institut d'études politiques de Paris a financé son achat de l'ancien immeuble de l'Ecole nationale d'administration, rue de l'Université dans le VII^e arrondissement de la capitale, par un emprunt de 46 millions d'euros.

De même, l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 a été l'occasion de mettre au jour l'emprunt de la Cité

¹ Rapport n° 1058 (Assemblée nationale, XIII^e législature) de nos collègues députés Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson.

de la musique, à hauteur de 60,5 millions d'euros sur une trentaine d'années, afin d'acquérir la salle Pleyel¹.

Dans ce contexte, le présent article, en tant qu'il prévoit de faire figurer dans le « jaune » budgétaire relatif aux opérateurs de l'Etat des informations sur l'endettement de ces derniers, constitue une **initiative opportune**. La proposition vise en outre les engagements hors bilan, ce qui permettra une vision plus complète des charges pesant sur les opérateurs, notamment les garanties qu'ils auraient été amenés à donner.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver une **mesure ainsi destinée à améliorer l'information donnée au Parlement en la matière**.

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

¹ Cf. le rapport n° 306 (2008-2009) de votre rapporteur général (commentaire de l'article 7, devenu l'article 13 de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, prévoyant notamment l'avance de 60,5 millions d'euros, par l'Etat, à la Cité de la musique, en vue de l'acquisition par cet établissement de la salle Pleyel qu'il avait initialement prise à bail pour 50 ans).

ARTICLE 50 quinquies (nouveau)

**Rapport au Parlement sur la transposition
de la directive « Energies renouvelables »**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif à la transposition de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré dans le projet de loi de finances à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert. La commission des finances a émis un avis favorable et le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée.

Il dispose que le « *Gouvernement présente au Parlement, avant le 31 décembre 2010, un rapport relatif aux **modalités rapides de transposition** de la directive « énergies renouvelables »¹. Selon l'article 27 de la directive, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer le **5 décembre 2010 au plus tard.***

Le présent article précise, en outre, que le rapport détaille « *comment la France entend respecter le 2 de l'article 21 de cette directive, selon lequel, aux fins de démontrer le respect des obligations nationales imposées aux opérateurs en matière d'énergie renouvelable et de l'objectif en matière d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables pour tous les modes de transport, la **contribution apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est considérée comme équivalente à deux fois celle des autres biocarburants*** ».

Cette disposition constitue un **encouragement** à l'utilisation de ces biocarburants, dits « de seconde génération ».

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de ressources renouvelables modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre **rapporteur général** voit dans le présent article la manifestation de l'intérêt que portent nos collègues députés à la question du développement des biocarburants de deuxième génération.

Les dispositions du présent article sont toutefois **satisfaites** par un vote du Sénat intervenu dans le cadre des débats sur la première partie du présent projet de loi de finances.

A l'initiative de notre collègue Claude Biwer, le Sénat a en effet adopté un nouvel article 12 *terdecies*, qui prévoit la **double comptabilisation** des biocarburants de deuxième génération pour l'atteinte des objectifs d'incorporation prévus à l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

L'article 12 *terdecies* opère donc la transposition du 2 de l'article 21 de la directive « Energies renouvelables », qui faisait précisément l'objet de la demande de rapport formulée au présent article. La **suppression** de ce dernier est, en conséquence, proposée.

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

II. AUTRES MESURES

Action extérieure de l'Etat

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 51

Plafonnement de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger

Article rattaché à la mission « **Action extérieure de l'Etat** » (rapport spécial de M. Adrien Gouteyron, annexe 1 au présent rapport).

Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

ARTICLE 51

Revalorisation de la retraite du combattant

Article rattaché à la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » (rapport spécial de M. Jean-Marc Todeschini, annexe 5 au présent rapport).

Culture

ARTICLE 52

Ouverture d'une possibilité de dévolution du patrimoine monumental de l'Etat aux collectivités territoriales volontaires

ARTICLE 52 bis (nouveau)

**Rapport au Parlement sur la mise en œuvre de la procédure de dévolution
du patrimoine historique aux collectivités territoriales volontaires**

Articles rattachés à la mission « **Culture** » (rapport spécial de M. Yann Gaillard, annexe 7 au présent rapport).

Economie

ARTICLE 53

Prorogation de la garantie accordée à Dexia

ARTICLE 54

**Prorogation de la garantie accordée à la Société de financement de
l'économie française (SFEF)**

ARTICLE 54 bis (nouveau)

**Prorogation d'un an des dispositifs de complément d'assurance crédit
public (CAP et CAP +)**

Articles rattachés à la mission « **Economie** » et compte spécial « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** » (rapport spécial de MM. André Ferrand et François Rebsamen, annexe 11 au présent rapport).

Enseignement scolaire

ARTICLE 54 ter (nouveau)

Remise d'un rapport au Parlement sur les conditions de scolarisation en milieu ordinaire des élèves handicapés

Article rattaché à la mission « **Enseignement scolaire** » (rapport spécial de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, annexe 13 au présent rapport).

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 54 ter (nouveau)

Rapport sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques

Article rattaché à la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » (rapport spécial de M. Bernard Angels et Mme Nicole Bricq, annexe 14 au présent rapport).

Outre-mer

ARTICLE 54 quater (nouveau)

Rapport sur la situation financière des communes d'outre-mer

Articles rattachés à la mission « **Outre-mer** » (rapport spécial de MM. Marc Massion et Eric Doligé, annexe 18 au présent rapport).

Recherche et enseignement supérieur

ARTICLE 54 quinquies (nouveau)

Autorisation pour les établissements publics à caractère scientifique et technologiques de recruter certains agents en contrat à durée indéterminée

ARTICLE 54 sexies (nouveau)

Reclassement des maîtres de conférence

Articles rattachés à la mission « **Recherche et enseignement supérieur** » (rapport spécial de MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, annexe 23 au présent rapport).

Relations avec les collectivités territoriales

ARTICLE 55

(art. L.2334-7 et L.2334-13 du code général des collectivités territoriales)

Ecrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes

ARTICLE 56

(art. L.2334-1, L.2334-18-1, L.2334-18-2 et L.2334-18-4 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) en 2010

ARTICLE 56 bis (nouveau)

(art. L.2334-17 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte des logements sociaux appartenant à une SEM nationale pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

ARTICLE 57

Montant de la dotation de développement urbain (DDU) en 2010

ARTICLE 58

Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58
(art. L.4332-8 du code général des collectivités territoriales)

Modification du critère d'éligibilité à la dotation de péréquation régionale

ARTICLE 58 bis (nouveau)
(art. L.2334-7 du code général des collectivités territoriales)

Extension aux surfaces maritimes classées en cœur de parc national du bénéfice de la dotation « cœur de parc naturel national »

Articles rattachés à la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » et au compte spécial « **Avances aux collectivités territoriales** » (rapport spécial de M. Pierre Jarlier, annexe 25 au présent rapport).

Santé

ARTICLE 59

Prorogation d'un an de la taxe assurant le financement du centre national de gestion des essais de produits de santé (CeNGEPS)

ARTICLE 59 bis (nouveau)

Doublement du montant de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) pour les jeunes âgés de seize à vingt-quatre ans

ARTICLE 59 ter (nouveau)

Affectation à l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) de la contribution exceptionnelle des complémentaires santé aux dépenses liées à la grippe A/H1N1

Articles rattachés à la mission « **Santé** » (rapport spécial de M. Jean Jacques Jégou, annexe 27 au présent rapport).

Solidarité, insertion et égalité des chances

ARTICLE 59 quater (nouveau)

Extension du revenu de solidarité active aux jeunes actifs de moins de 25 ans

ARTICLE 59 quinquies (nouveau)

Mise en place d'un dispositif de suivi des structures d'accueil des personnes handicapées vieillissantes

ARTICLE 59 sexies (nouveau)

Expérimentation de conventions d'objectifs pour les structures d'accueil des personnes handicapées

ARTICLE 59 septies (nouveau)

Remise d'un rapport sur les limites d'âge dans les structures d'accueil des personnes handicapées

Articles rattachés à la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » (rapport spécial de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, annexe 30 au présent rapport).

Sport, jeunesse et vie associative

ARTICLE 60

Relèvement de la contribution sur la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit de la lutte contre le dopage

ARTICLE 60 bis (nouveau)

Document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse

ARTICLE 60 ter (nouveau)

Habilitation du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ) à distribuer certains revenus ou allocations à titre expérimental

Articles rattachés à la mission « **Sport, jeunesse et vie associative** » (rapport spécial de M. Michel Sergent, annexe 31 au présent rapport).

Travail et emploi

ARTICLE 61

Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques

ARTICLE 62 (nouveau)

Extension des publics bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE)

ARTICLE 63 (nouveau)

Extension aux régies de quartiers du régime d'agrément des associations de services à la personne

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)

Suppression de l'exonération de cotisations patronales sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)

Application aux entreprises de 50 salariés et plus d'une obligation d'accueillir un taux d'apprentis au moins égal à 4 % des effectifs

Articles rattachés à la mission « **Travail et emploi** » (rapport spécial de M. Serge Dassault, annexe 32 au présent rapport).

Ville et logement

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)

Provision constituée par l'Etat pour risque contentieux lié au droit au logement opposable

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63 (nouveau)

Concours « 1 % relance »

Articles rattachés à la mission « **Ville et logement** » (rapport spécial de M. Philippe Dallier, annexe 33 au présent rapport).

Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 63 (nouveau)

Engagements immobiliers de l'Etat

Article rattaché à la mission « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » (rapport spécial de M. Bernard Angels et Mme Nicole Bricq, annexe 14 au présent rapport).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LE DISPOSITIF DE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Réunie une première fois le jeudi 26 novembre 2009, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini**, rapporteur général, sur le dispositif de suppression de la taxe professionnelle (préfiguration de l'amendement de seconde partie).

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord signalé que le Sénat siégera pour examiner les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances dès le samedi 5 décembre. Répondant à **M. Michel Charasse**, il a indiqué que cette date n'a pu être prévue dès le 4 novembre, jour de fixation du calendrier d'examen du projet de loi de finances, puisque la décision de scinder l'article 2 n'a été prise que le lendemain.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord abordé des questions de procédure. La commission pourrait présenter trois amendements distincts portant créations d'articles additionnels en seconde partie du projet de loi de finances :

- le premier reprenant la « clause de revoyure » prévue par l'amendement déposé par M. Gérard Longuet en première partie ;
- le second traitant des aspects de répartition des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales ;
- le troisième abordant les sujets de la compensation et de la péréquation suite à la réforme.

L'ensemble des dispositions ne sera pas codifié, afin de garantir la lisibilité du texte et de donner prise au débat. Toutefois, les dispositions proposées en seconde partie seront aussi exhaustives que possible.

M. Jean Arthuis, président, a donné acte, au nom de la commission, des propositions formulées sur ce point par le rapporteur général.

Abordant ensuite les questions de fond, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'il faudra tenir compte, dans la répartition des ressources fiscales, des votes intervenus en première partie. Ainsi, notamment, l'abattement de 35 % sur la cotisation foncière des entreprises crée un manque à gagner pour le « bloc communal » qui justifie encore davantage l'affectation à son profit d'une part supplémentaire de cotisation sur la valeur ajoutée.

Le principe directeur est de parvenir à une répartition, entre les catégories de collectivités territoriales, du produit des nouveaux impôts sur les

entreprises créés par la réforme proche de la répartition actuelle de la taxe professionnelle entre ces catégories. Cela conduirait à affecter davantage de cotisation sur la valeur ajoutée au « bloc communal », poursuivant ainsi le mouvement entamé par l'Assemblée nationale, en confiant parallèlement aux départements des ressources améliorant leur autonomie fiscale. Plusieurs combinaisons peuvent être envisagées :

- la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties restant, à ce stade, affectée aux communes pourrait être transférée aux départements ;

- les droits de mutation à titre onéreux perçus par l'Etat sur les fonds de commerce pourraient être également transférés aux départements ;

- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux portant sur les installations électriques pourrait être partiellement transférée du « bloc communal » aux départements ;

- les droits de mutation à titre onéreux actuellement perçus au profit des communes pourraient également être transférés ;

- enfin, une part de la taxe d'habitation départementale, que le projet de loi affecte aux communes et intercommunalités, pourrait demeurer au profit des départements.

M. Albéric de Montgolfier a soulevé des difficultés techniques concernant le transfert aux départements des droits de mutation à titre onéreux des communes, en raison du mode de répartition péréquateur de ce produit fiscal. Par ailleurs, les droits de mutation ne sont que virtuellement modulables, tous les taux étant actuellement fixés au plafond de la fourchette autorisée.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que pour un transfert global de cotisation sur la valeur ajoutée d'environ un milliard d'euros, les transferts de taxe foncière sur les propriétés bâties, de droits de mutation à titre onéreux, de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et d'une partie de la taxe d'habitation pouvaient être envisagés.

M. Jean Arthuis, président, est convenu avec M. Albéric de Montgolfier que le transfert des droits de mutation communaux pose des problèmes. Transférer au « bloc communal » un milliard d'euros de cotisation sur la valeur ajoutée entraînerait, au total, l'affectation d'environ 30 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

M. Michel Charasse s'est interrogé sur l'objectif arithmétique du transfert. Il sera difficile de remplacer strictement le produit actuel de la taxe professionnelle puisque le produit des nouvelles impositions créées sur les entreprises lui est inférieur.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il faudrait doubler le pourcentage de cotisation sur la valeur ajoutée affecté au « bloc communal » pour retrouver une répartition équivalente à celle actuelle de la taxe professionnelle. Dans le nouveau schéma, les régions ne disposeront plus

d'aucun pouvoir de modulation de taux, ce qui ne contrevient pas aux principes constitutionnels définissant l'autonomie financière des collectivités territoriales.

M. Michel Charasse a mis en doute cette affirmation, jugeant que le Conseil constitutionnel n'acceptera pas une réforme qui supprime toute autonomie fiscale pour une catégorie de collectivités territoriales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé qu'il revient au gouvernement de s'assurer de la constitutionnalité de ses projets et qu'il ne propose pas, pour sa part, d'évolution concernant les ressources régionales.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que les régions bénéficieraient de 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué sa préférence pour un transfert des droits de mutation des communes vers les départements plutôt que de taxe d'habitation, ce qui permettra plus facilement de réévaluer les bases locatives de cette taxe.

M. Philippe Adnot a noté que la réforme entraînant une moindre imposition des entreprises, il ne sera pas possible de maintenir le niveau des ressources des collectivités territoriales. Les départements, en transférant 5 milliards d'euros de taxe d'habitation au « bloc communal », ont perdu l'équivalent en pouvoir de modulation. Une perte équivalente de pouvoir fiscal résulte de la suppression de la taxe professionnelle. Les droits de mutation et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, quant à eux, ne sont pas modulables. En conséquence, il n'apparaît pas anormal de maintenir une part de taxe d'habitation en faveur des départements.

M. Charles Guené a approuvé les propos de M. Jean-Pierre Fourcade et souhaité que tout le produit de la taxe d'habitation reste affecté au « bloc communal ».

M. Gérard Longuet a souhaité que la répartition des ressources fiscales se fasse en lien avec les compétences des collectivités territoriales. Le « bloc communal » est responsable des services de proximité et de la vie locale et dispose pour cela de marges de manœuvre importantes, qui justifient qu'il se voie affecter des ressources modulables. Les départements, à l'inverse, subissent majoritairement des charges sur lesquelles ils n'ont pas de marge de manœuvre, ce qui rend moins nécessaire l'affectation de ressources modulables. Par conséquent, il ne paraît pas souhaitable que le « bloc communal » bénéficie d'un pourcentage du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée très supérieur à 22,5 %.

M. Hervé Maurey, membre de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, s'est interrogé sur la nécessité de fixer dès maintenant des règles de répartition. Il est possible de n'affirmer que des principes en repoussant le vote des dispositions précises à une loi de finances rectificative en 2010, voire à une clause de revoyure en 2011. Ce serait plus satisfaisant eu égard aux incertitudes qui pèsent encore sur cette réforme.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité aller le plus loin possible dans le détail des dispositions afin d'éviter une censure du Conseil constitutionnel, tout en garantissant un rendez-vous au Parlement sur cette question en 2010. Il est nécessaire de prendre les décisions dès maintenant pour effectuer l'année prochaine des simulations.

M. Philippe Dallier a approuvé les propos de M. Hervé Maurey. Si l'on adopte dès maintenant des règles très précises, il ne restera plus de marges de manœuvre l'année prochaine. Il est possible de retenir deux ou trois hypothèses et de choisir en 2010 en fonction des simulations. Conserver le produit de la taxe d'habitation au profit du « bloc communal » est plus lisible mais enlever aux communes une part de droits de mutation pose des problèmes de retour sur investissement pour les communes qui s'engagent dans des programmes importants de constructions de logements. Par ailleurs, la question des abattements de taxe d'habitation pose un problème technique lors des transferts.

M. Albéric de Montgolfier a considéré que le maintien aux départements d'une fraction de taxe d'habitation ne serait pas de nature à procurer des ressources suffisantes pour faire face à l'évolution des charges, et a jugé une prise en charge spécifique du cinquième risque inévitable à terme. Constatant que l'assiette de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est moins bien répartie sur le territoire que celle de la taxe professionnelle, il a estimé que l'accroissement de la part du produit de l'impôt sur la valeur ajoutée revenant au bloc communal serait préjudiciable à la fois aux départements, puisqu'elle réduirait les sommes à mutualiser, et aux communes, qui ne profiteraient pas toutes de cette recette nouvelle.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé que le Sénat n'est plus seulement l'assemblée du « seigle et de la châtaigne » et qu'il doit légitimement tenir compte de la situation des collectivités dynamiques sur le plan économique.

M. François Marc a constaté que les nouvelles ressources qui pourraient être allouées au département ne seraient pas forcément de nature à accroître leur autonomie fiscale, mais s'est demandé si elles seraient tout de même susceptibles de préserver un lien entre l'entreprise et le territoire.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que les assiettes de ces impôts sont localisables et que les recettes correspondantes seraient perçues par les départements proportionnellement aux bases existantes sur leur territoire.

M. Pierre Jarlier a jugé utile de définir le partage des impôts économiques entre niveaux de collectivités en se référant aux proportions existantes en matière de taxe professionnelle. Il a plaidé pour l'accroissement de la fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée revenant au bloc communal, de manière à récompenser les efforts des communes et des intercommunalités en faveur du développement économique. Il a jugé logique

que les ménages contribuent, en acquittant la taxe d'habitation, au financement des compétences des départements dont ils sont les bénéficiaires.

Mme Nicole Bricq a considéré que, dans la région Ile-de-France, la mise en œuvre de la réforme cumulerait tous les inconvénients. Elle a mis en garde contre les conséquences sur les communes rurales de décisions qui conduiraient le conseil régional, faute de ressources, à remettre en cause la politique de contractualisation avec les communes.

M. Éric Doligé a insisté sur les spécificités de chaque département, tant en matière de partage entre milieu urbain et rural que du point de vue de la structure du tissu économique. Il s'est déclaré favorable à la péréquation entre départements et, dans ces conditions, a estimé que la fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée attribuée au bloc communal ne peut pas excéder 25 % ou 26 %.

M. Jean-Pierre Fourcade a salué le caractère équilibré de la proposition de M. Eric Doligé. Après avoir précisé que les communes ne perçoivent pas les droits de mutation à titre onéreux dès l'achèvement de la construction des logements, mais seulement à l'occasion de leur première revente, il a estimé que les recettes proposées aux régions par la réforme ne sont pas de nature à conduire à une remise en cause de leur politique de contractualisation avec les communes. Il a préconisé d'attribuer au bloc communal 27 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que, compte tenu de l'ensemble des mécanismes de dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des plus modestes, une révision des valeurs locatives se traduirait par une augmentation de l'impôt acquitté par les habitants de logements non sociaux, une stabilisation de l'imposition des occupants de logements sociaux et, par conséquent, un gain financier pour l'Etat, le coût des dégrèvements étant de fait transféré vers les occupants du parc « non social ».

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré attaché au principe d'une révision des bases, de façon à ce que les logements puissent être taxés de manière homogène. Après avoir observé que l'homogénéité peut plus facilement être atteinte au niveau communal, voire intercommunal, qu'au niveau départemental ou régional, il a plaidé en faveur de l'affectation intégrale de la taxe d'habitation au bloc communal. Il a mis en garde contre les risques d'une modification du régime applicable aux droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes. Il a souhaité une augmentation modérée de la fraction du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée accordée aux communes et aux intercommunalités, de manière à limiter les conséquences potentielles sur leurs ressources de pertes de bases liées à un sinistre économique.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que ce risque est plus fort aujourd'hui, sous le régime de la taxe professionnelle, puisque le produit de cet impôt représente une part des recettes du bloc communal

beaucoup plus importante que celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

M. Gérard Longuet a rappelé que le Sénat doit trancher la question du partage de la cotisation sur la valeur ajoutée, de façon à ne pas s'en remettre à l'arbitrage final de l'Assemblée nationale.

M. Adrien Gouteyron a estimé qu'il convient de ne pas s'éloigner excessivement du schéma retenu à l'Assemblée nationale et a fait part de sa préférence pour l'affectation au bloc communal de 30 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Mme Marie-France Beaufls a considéré que les curseurs qui sont en train d'être déplacés au profit du bloc communal ne sont pas négligeables mais que, dès lors que la réforme se traduit par la disparition de 4 milliards d'euros de produit, il est impossible de maintenir à chaque niveau de collectivité le même montant de recettes fiscales. Elle a confirmé que les contrats avec les régions profitent beaucoup aux communes. Elle a précisé que, dans de nombreux départements, les intercommunalités gèrent les routes. Evoquant la révision des valeurs locatives, elle a rappelé que, compte tenu des mécanismes d'abattement applicables à la taxe d'habitation, les recettes des collectivités territoriales ne dépendent pas seulement des bases, mais aussi du revenu moyen de leurs habitants.

M. Philippe Adnot ne s'est pas opposé au transfert au bloc communal d'une fraction supplémentaire du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, considérant que tous les niveaux de collectivités doivent être intéressés à la dynamique économique sur leur territoire. En revanche, il a jugé indispensable que la contrepartie soit l'augmentation de l'autonomie fiscale des départements, notamment par le maintien de la possibilité de voter un taux sur l'assiette de la taxe d'habitation. Il a souhaité que la fraction du produit de la taxe d'habitation maintenue aux départements ne soit pas excessivement réduite.

M. Charles Guené a plaidé pour le transfert intégral de la taxe d'habitation au bloc communal, compte tenu des inconvénients qui résulteraient du maintien au département d'une taxe d'habitation résiduelle.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il proposera à la commission un amendement proposant deux variantes, qui ne comporteront pas toutes l'affectation au département d'une fraction du produit de la taxe d'habitation, et qui attribueront au bloc communal soit 27 %, soit 30 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité l'étude d'un schéma dans lequel la taxe d'habitation relèverait du bloc communal et la taxe foncière sur les propriétés bâties serait affectée aux départements.

Mme Jacqueline Gourault a demandé si le transfert au bloc communal d'une fraction du produit de la taxe foncière sur les propriétés

bâties va conduire l'ensemble des intercommunalités à taxe professionnelle unique à adopter le régime de la fiscalité mixte.

En réponse à **M. Adrien Gouteyron**, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que, s'agissant de la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée au sein du bloc communal, il faudra éviter toute rupture de continuité.

Evoquant la taxe sur les surfaces commerciales, le rapporteur général a jugé que, s'agissant d'un impôt « autoliquidé », le pourcentage de frais d'assiette et de recouvrement peut être ramené, comme pour la cotisation sur la valeur ajoutée, à 0,5 %. Il a proposé que la possibilité de moduler le taux de cet impôt soit rendue permanente, dans un « tunnel » de plus ou moins 20 %, mais que l'augmentation annuelle ne puisse excéder 5 %. S'agissant de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, les modalités retenues par l'Assemblée nationale pour la répartition de son produit seront conservées, sous réserve d'ajustements techniques.

S'agissant de la répartition « territorialisée » du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a, conformément aux orientations retenues par la commission, précisé que son amendement proposera d'y procéder en retenant les bases de l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires excède 152 500 euros.

Evoquant les critères de répartition entre les départements du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, le rapporteur général a proposé une hypothèse de travail consistant à retenir, pour un quart chacun, les critères de la valeur ajoutée, de la population, des bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi que de la longueur de la voirie.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré de retenir également les effectifs scolarisés dans les collèges publics et privés.

M. Gérard Longuet a préféré, au critère de la valeur ajoutée, celui des actifs résidents, car certains habitants produisent de la valeur ajoutée en dehors du territoire dans lequel ils résident.

M. Albéric de Montgolfier s'est déclaré gêné par le critère de la valeur ajoutée, qu'il a jugé anti-péréquateur. Il a mis en garde contre les critères susceptibles de provoquer des variations trop importantes des ressources des départements d'une année sur l'autre.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que l'objectif est de soumettre au Sénat un texte aussi opérationnel et détaillé que possible, mais qu'il résultera du préambule que toutes les dispositions pourront être ajustées en 2010 de façon à tenir compte des résultats des simulations.

M. Charles Guené, sensible à la démarche consistant à retenir des critères en relation avec les compétences exercées, a cependant constaté que le

critère, pondéré à hauteur de 25 %, de la valeur ajoutée revient à faire jouer la mutualisation sur 75 % uniquement du produit de l'impôt.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé utile de retenir un critère de dynamisme économique.

M. Philippe Adnot a rappelé que l'Assemblée nationale a adopté le principe d'une répartition intégrale en fonction de la valeur ajoutée. Il a jugé essentiel de maintenir un intéressement des départements à la croissance de la valeur ajoutée.

Evoquant les critères de répartition de l'impôt entre les régions, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a proposé de retenir, pour un quart chacun, les critères de la population, des effectifs scolarisés, de la valeur ajoutée et de la superficie.

M. Pierre Jarlier s'est demandé si la proportion de personnes âgées dans la population ne pourrait pas être retenue.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété des conséquences de la disparition du pouvoir fiscal des régions sur les conditions auxquelles elles se financent auprès des banques.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a abordé ensuite la question de la liaison et du plafonnement des taux. Il a suggéré de prévoir que les dispositifs de liaison et de déliaison des taux applicables à la taxe professionnelle s'appliqueront également à compter de 2011 à la cotisation foncière des entreprises dans la limite d'une déliaison fixée à 1,25 %.

Il a envisagé de proposer, à compter de l'année 2011, la scission de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en une « TFPB des ménages », portant sur les mêmes bases que la taxe d'habitation et une « TFPB des entreprises », portant sur les autres bases de la TFPB actuelle.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré réservé sur cette proposition.

M. Philippe Dallier s'est interrogé sur les conséquences éventuelles d'une telle dissociation sur les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Mme Jacqueline Gourault s'est préoccupée des conséquences de la réforme sur le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et leur transformation de facto en EPCI à fiscalité mixte.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a, enfin, évoqué brièvement les sujets de la compensation et de la péréquation.

Il a souhaité que les principes du dispositif de la compensation, figée en euros courants, soient conservés mais s'est interrogé sur la possibilité, à compter de 2016, que le montant des compensations versées diminue

progressivement, au profit de dispositifs de péréquation qui seraient, eux, en lien avec la réalité des territoires.

Il a douté qu'un dispositif opérationnel de péréquation puisse être élaboré dès maintenant, soulignant toutefois que le fait de prévoir une date limite pour la compensation et d'affirmer la volonté du législateur de basculer progressivement dans un dispositif de péréquation fondé sur les potentiels financiers, en lien avec les ressources réelles des collectivités territoriales, obligera le gouvernement à étudier cette question et à fournir des simulations.

Il a jugé peu utile, compte tenu des clés de répartition retenues par la commission pour le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée, le maintien des deux dispositifs de péréquation départementale et régionale introduits par l'Assemblée nationale.

Enfin, il a souhaité qu'un nouveau dispositif de péréquation départemental des droits d'enregistrement des mutations à titre onéreux puisse être proposé et a exprimé des doutes sur la capacité à mettre en place, dès la présente loi de finances, un mécanisme efficace remplaçant les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

*

* *

Réunie une seconde fois le lundi 30 novembre 2009, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le dispositif de suppression de la taxe professionnelle (préfiguration de l'amendement de seconde partie).

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé les positions déjà adoptées par la commission des finances, devant permettre de résoudre la contradiction entre les effets du barème de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les disparités territoriales dans la répartition des bases de cette cotisation :

- la mise en place d'un régime territorialisé, dit « micro », de répartition de la CVAE pour les communes et intercommunalités. Cette répartition prendrait en compte, pour chaque territoire, l'ensemble des bases de valeur ajoutée des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros, auxquelles serait appliqué un taux moyen national de CVAE ;

- la création d'un régime de répartition péréquisiteur, dit « macro », pour les départements et les régions.

Plusieurs difficultés sont toutefois apparues dans l'application de ces propositions :

- d'une part, les communes et intercommunalités où le taux de CVAE résultant du barème serait supérieur au taux moyen national seraient perdantes dans l'application du dispositif de répartition « micro » ;

- d'autre part, ce dispositif « micro » de répartition ne serait pas nécessairement péréquateur, certaines des communes et intercommunalités les moins prospères – par exemple, dans les départements les plus industriels ou les communes rurales n'ayant qu'une usine importante sur leur territoire – pourraient également se révéler perdantes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a alors proposé un nouveau dispositif, présentant les caractéristiques suivantes :

- le principe d'une base de valeur ajoutée territorialisée avec un seuil de 152 500 euros serait maintenu ;

- cette base se verrait appliquer un taux uniforme d'imposition de 1,5 % ;

- les entreprises continueraient toutefois à acquitter la cotisation selon les modalités résultant du barème d'imposition voté en première partie de la loi de finances ;

- la différence entre l'application d'un taux uniforme de 1,5 % et les cotisations des entreprises ferait l'objet d'un dégrèvement à la charge de l'Etat ;

- enfin, le principe de la cotisation minimale de 250 euros serait maintenu.

Certes, l'Etat demeurerait contributeur fiscal local mais ce dispositif serait neutre budgétairement à court terme, le coût du dégrèvement, évalué à 4,1 milliards d'euros en 2011, s'imputant intégralement sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle que l'Etat aurait dû verser aux collectivités territoriales. Du point de vue des collectivités territoriales, la part relative du produit fiscal serait donc plus importante à l'issue de la réforme.

Les avantages du dispositif proposé sont nombreux : l'application d'un taux uniforme aux entreprises permettrait de remédier aux effets résultant des disparités en termes de structure économique des territoires, les entreprises ne verraient pas leur imposition augmenter, l'Etat assumerait l'entière responsabilité de l'allègement de la fiscalité des entreprises et, enfin, les collectivités territoriales se verraient affecter une plus grande part de produit fiscal, ce qui améliorerait la réforme au regard du respect du principe constitutionnel d'autonomie financière.

Par rapport à une dotation de compensation indexée sur l'inflation, le dégrèvement n'entraînerait pour l'Etat qu'un faible coût budgétaire, égal au taux de progression du produit intérieur brut en volume. Ce coût doit être relativisé eu égard aux gains fiscaux réalisés par l'Etat en période de croissance économique. Par ailleurs, il sera toujours possible de modifier le barème de la cotisation.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que ce dispositif permet de « sortir par le haut » du débat sur la répartition des ressources

fiscales entre collectivités territoriales. En effet, toutes les collectivités se verraient attribuer un produit supplémentaire de CVAE résultant du dégrèvement. Les départements pourraient ainsi transférer plus facilement une part de CVAE au « bloc communal ».

Le « bloc communal » bénéficierait, en application de ce dispositif, d'un remboursement de dégrèvement de CVAE supérieur au montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, ce qui nécessitera le transfert à l'Etat de ressources fiscales à hauteur de 580 millions d'euros. Les départements et les régions, quant à eux, verraient le dégrèvement s'imputer intégralement sur la dotation de compensation qui leur serait versée.

La commission des finances avait validé une hausse de l'attribution de CVAE au « bloc communal », pour la porter à une fraction comprise entre 27 % et 30 % du produit total. Etant donnée l'augmentation du produit global de la CVAE permise par le dispositif du dégrèvement, une hausse réduite à 26,5 % de cette fraction pourrait être envisagée ainsi que, parallèlement, le transfert, du « bloc communal » aux départements, d'une part, de la fraction régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties restant affectée au niveau communal dans le texte transmis au Sénat et, d'autre part, de la moitié du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau pour sa part « énergie », soit un transfert total de l'ordre du milliard d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a souligné les mérites du dispositif proposé. Celui-ci présente l'avantage de la simplicité en s'affranchissant d'un barème et de modalités de répartition du produit de la CVAE complexes. Le coût du dégrèvement serait limité pour l'Etat. Enfin, le produit de la CVAE serait reversé, pour 25 % aux régions, pour 26,5 % au « bloc communal » et pour 48,5 % aux départements, sans qu'un transfert de taxe d'habitation aux départements soit nécessaire.

M. Denis Badré, après avoir félicité le rapporteur général pour l'ingéniosité du dispositif proposé, s'est interrogé sur le risque que l'Etat ne soit tenté de réduire le taux d'imposition à la CVAE pour compenser les effets du dégrèvement.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que, quel que soit le dispositif choisi, ce risque existe.

M. Edmond Hervé a souhaité que soient rappelées les modalités d'imposition des artisans à la cotisation foncière des entreprises (CFE), votées en première partie du projet de loi de finances.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que les artisans ne sont pas exonérés de CFE mais seulement de CVAE. L'amendement voté en première partie a eu pour objectif de traiter de manière identique les artisans indépendants et ceux exerçant sous le régime de société. Seules les modalités d'application de la CFE aux professions libérales soumises au régime des bénéfices non commerciaux sont particulières puisque, pour celles qui

emploient moins de cinq salariés, l'assiette d'imposition à la CFE est égale à 5,5 % de leurs recettes fiscales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que le Sénat a souhaité que les artisans soient assujettis à la CFE mais qu'ils bénéficient d'une réduction de leurs bases d'imposition, selon les mêmes modalités que pour leur imposition actuelle à la taxe professionnelle.

M. Jean-Claude Frécon a relevé l'intérêt potentiel du dispositif proposé. Il a cependant souhaité que de nouvelles simulations soient communiquées aux membres de la commission. Il a regretté la précipitation dans laquelle est conduite la réforme de la taxe professionnelle. En effet, le temps réduit dont disposent les parlementaires ne permet pas d'examiner l'ensemble des hypothèses envisageables. Enfin, il a estimé que, en dépit de leurs imperfections, les dégrèvements sont préférables à de simples dotations de l'Etat dans la mesure où ils sont dynamiques.

Réagissant aux propos de **M. Jean-Claude Frécon**, **M. Jean Arthuis, président**, a déclaré que l'organisation de réunions régulières a toutefois permis d'affiner progressivement la réflexion commune des membres de la commission.

Après avoir observé qu'un travail réalisé sous une contrainte de temps conduit à de meilleurs résultats, **M. Gérard Longuet** a formulé trois observations générales :

- le fait d'asseoir les recettes fiscales locales sur la valeur ajoutée constitue un progrès, dans la mesure où cette assiette est répartie sur l'ensemble du territoire et où son dynamisme résulte de l'activité économique ;

- le choix d'un taux non modulable pour la CVAE a, sur le plan des principes, le mérite d'apporter aux entreprises une sécurité appréciable ;

- dans le cas où la politique économique du Gouvernement conduirait à favoriser tel ou tel secteur d'activité, les ressources des collectivités territoriales ne seraient pas affectées.

Enfin, **M. Gérard Longuet** s'est interrogé sur les conséquences éventuelles du dispositif proposé sur le budget de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que l'accroissement de l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire de la valeur ajoutée des entreprises redevables, conduira mécaniquement à augmenter le montant des dégrèvements payés par l'Etat aux collectivités territoriales.

M. Gérard Longuet a estimé que le franchissement par certaines entreprises des seuils prévus par le barème d'imposition voté en première partie de la loi de finances pourrait nuancer ce processus, puisqu'elles deviendraient directement contributrices. Le surplus de recettes issu du dépassement par les entreprises du seuil de 500 000 euros de chiffre d'affaires devrait équilibrer le coût, pour le budget de l'Etat, de la dynamique globale de

l'assiette. Il a toutefois souligné qu'une évaluation plus précise de ce double effet est nécessaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que le « bloc communal » devrait bénéficier selon le nouveau dispositif envisagé d'un dégrèvement de CVAE d'environ 830 millions d'euros, en remplacement de la compensation proposée initialement par le Gouvernement, soit un montant de 580 millions d'euros de recettes supplémentaires. Alors que cette compensation pourrait se voir indexée sur l'inflation, les dégrèvements tendront, pour leur part, à évoluer au rythme de la croissance du PIB. La question de l'écart de taux entre la valeur ajoutée et l'évolution des prix est un enjeu qui n'est pas vraiment significatif : ainsi, une croissance de 2 % en volume produirait pour l'Etat un surcoût de l'ordre de 80 millions d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a observé que le risque budgétaire est ainsi minime, surtout au regard du montant total de l'effort financier de l'Etat envers les collectivités territoriales, qui représente 97,5 milliards d'euros en 2010 à périmètre constant (hors réforme de la taxe professionnelle). En outre, dans le cas où l'Etat souhaiterait récupérer le surcoût qui resterait à sa charge au terme du système de dégrèvements proposé, il dispose de nombreux instruments pour y parvenir. Au total, les conséquences éventuelles du dispositif proposé sur le budget de l'Etat apparaissent donc supportables.

M. Gérard Longuet a souligné que le développement d'entreprises de taille intermédiaire, restant sous le seuil d'imposition de 500 000 euros, aura également un impact sur le budget de l'Etat puisqu'il augmentera le montant des dégrèvements à sa charge.

M. Jean Arthuis, président, a cependant précisé que rien n'empêchera l'Etat de réviser le barème d'imposition s'il le juge utile.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que le produit attendu de la nouvelle CFE, soit 5,5 milliards d'euros, sera réduit par le régime spécifique d'abattement au profit du foncier industriel institué, à l'initiative de la commission, en première partie. Le Sénat ayant porté celui-ci de 15 % à 35 %, la réduction des recettes fiscales du « bloc communal » pourrait être sensible.

M. Jean Arthuis, président, et **M. Philippe Marini, rapporteur général**, ont évalué cet impact à 200 millions d'euros environ, qui feront l'objet d'une compensation.

M. Jean-Pierre Fourcade a fait valoir que le futur plafonnement de l'imposition des entreprises à 3 % de la valeur ajoutée aura à moyen terme des conséquences importantes sur le produit fiscal dégagé. Enfin, il a souhaité que le tableau de répartition du fonds de garantie soit actualisé en fonction des nouvelles hypothèses de travail de la commission.

Mme Marie-France Beaufile a rapproché le futur plafonnement à 3 % de la CVAE et de la CFE de l'actuel plafonnement à la valeur ajoutée de la taxe professionnelle à 3,5 %. Elle a souhaité savoir si le futur plafonnement

sera lui aussi partiellement pris en charge par les collectivités territoriales, sous la forme d'un ticket modérateur.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que la commission a déjà envisagé la suppression du ticket modérateur lors de sa précédente réunion.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que le futur plafonnement à 3 % sera intégralement compensé par l'Etat sous la forme de dégrèvements pris en charge au profit des collectivités territoriales.

M. Philippe Adnot s'est interrogé sur les conséquences de l'évolution de l'imposition des centrales nucléaires sur les ressources perçues par les collectivités territoriales. Il a souhaité, en particulier, en connaître les conséquences pour les communes dites « concernées » au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

M. Gérard Longuet a observé que le produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) serait lui aussi partagé entre les collectivités territoriales, mais à un niveau national.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé nécessaire d'approfondir ce point et d'évaluer les futurs retours résultant de l'IFER.

M. Charles Guené a déclaré que le montant du fonds de garantie, fixé à 4 milliards d'euros, baisserait progressivement en cas d'adoption du dispositif proposé par le rapporteur général. Il a ensuite estimé qu'une telle évolution conduirait à réduire d'autant la péréquation que ce fonds devait assurer entre les collectivités territoriales selon le premier projet présenté par le Gouvernement. Il s'est donc interrogé sur les nouveaux mécanismes de redistribution qui pourraient être envisagés.

M. Jean Arthuis, président, a contesté le rôle péréquisiteur du fonds de garantie, dans la mesure où celui-ci vise surtout à compenser les pertes de ressources des collectivités territoriales induites par la suppression de la taxe professionnelle. Il a ensuite insisté sur l'apport important du Parlement à cette réforme s'agissant du lien entre les territoires et les recettes fiscales, en faisant valoir que cette territorialisation accentuée doit s'accompagner d'une actualisation des politiques de péréquation.

M. Philippe Dallier a relevé l'existence de quatre projets successifs de réforme : celui du Gouvernement, celui de l'Assemblée nationale, la première version du projet de la commission et, enfin, sa seconde version proposée par le rapporteur général. Il a souhaité que les membres de la commission puissent disposer rapidement de simulations sur les conséquences de la mise en œuvre de ce dernier dispositif. Enfin, il a jugé nécessaire d'inscrire dans la deuxième partie de la loi de finances une clause de rendez-vous en 2010 sur la question de la réforme de la péréquation.

M. Jean Arthuis, président, a invité les membres de la commission à s'en tenir, pour le moment, à l'objet du texte en discussion : la suppression de

la taxe professionnelle en vue d'alléger la fiscalité des entreprises tout en veillant au meilleur ajustement possible du niveau des compensations aux collectivités territoriales. Les autres débats concernant la réforme des collectivités doivent avoir lieu ultérieurement.

M. Philippe Dallier a toutefois estimé indispensable de débattre de l'avenir du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF), dont une partie des ressources est assise sur les bases de taxe professionnelle.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité que la question du FSRIF soit prise en compte dans la réflexion de la commission.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que la réforme repose sur la garantie d'une compensation des bases fiscales des collectivités territoriales de 2009. Il s'est inquiété du risque de remise en cause de cette logique en cas de débat simultané sur la péréquation. Il a cependant indiqué que le fonds de compensation pourrait se voir attribuer un rôle péréquateur après 2014.

M. Jean Arthuis, président, a jugé nécessaire d'ouvrir le débat sur la réforme de la péréquation avant 2014.

M. Jean-Pierre Fourcade a privilégié une refondation de la péréquation par la réforme des dotations plutôt que par l'adoption d'une redistribution complexe appuyée sur la fiscalité et la variation des compensations. Il a, en outre, proposé d'intégrer le FSRIF actuel à la dotation de solidarité urbaine (DSU).

M. Albéric de Montgolfier a souligné à son tour les mérites du dispositif proposé par le rapporteur général, en insistant sur le lien satisfaisant entre les territoires et l'imposition. Il a déploré cependant l'utilisation massive de dégrèvements qui continueront à faire de l'Etat le premier contribuable local. En outre, il s'est interrogé sur la ventilation du futur produit de l'IFER s'agissant notamment des centrales nucléaires, dont la présence est très inégalement répartie sur le territoire.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a insisté sur sa proposition d'attribuer la moitié des recettes issues de l'IFER aux départements ce qui réduirait son produit pour les communes concernées.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur l'impact du dispositif envisagé par le rapporteur général sur la fiscalité des entreprises.

M. Jean Arthuis, président, a relevé la neutralité absolue de ce dispositif pour ce qui concerne le niveau d'imposition des entreprises.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une première réunion tenue le **mardi 1^{er} décembre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur les **articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010**, adopté par l'Assemblée nationale.

La commission a adopté sans modification l'article 35 (crédits du budget général), l'article 36 (crédits des budgets annexes), l'article 37 (crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers), l'article 38 (autorisations de découvert), l'article 39 (plafonds des autorisations d'emplois de l'Etat), l'article 40 (plafonds des emplois des opérateurs de l'Etat), l'article 41 (plafonds des emplois des établissements à autonomie financière) et l'article 42 (majoration des plafonds de reports de crédits de paiement).

Puis elle a adopté un amendement portant article additionnel avant l'article 43 tendant à l'actualisation des valeurs locatives cadastrales.

Elle a adopté sans modification l'article 43 (prorogation du crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale des personnes âgées et handicapées).

Après une intervention de **Mme Nicole Bricq**, elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 43 visant à renforcer les effets du plafonnement global des dépenses fiscales sur les revenus de l'année 2010.

A l'article 44 (« verdissement » graduel de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif dite « Scellier »), après un débat dans lequel sont intervenus **M. Aymeri de Montesquiou**, **Mme Nicole Bricq**, **MM. Philippe Dallier** et **Denis Badré**, la commission a adopté trois amendements :

- le premier tendant à confirmer le caractère temporaire du dispositif dit « Scellier », en maintenant sa date d'extinction au 31 décembre 2012 ;
- le deuxième interdisant le cumul de la réduction d'impôt « Scellier » de niveau intermédiaire et d'un prêt locatif social (PLS) ;
- le troisième ayant pour objet de revenir au texte initial du Gouvernement qui prévoyait pour 2010 une diminution de cinq points de la réduction d'impôt pour les « Scellier » ne répondant pas à la norme « bâtiment basse consommation » (BBC).

A l'article 44 bis (nouveau), concernant l'assouplissement du zonage de la réduction d'impôt « Scellier », la commission, après les interventions de **M. Philippe Dallier**, **Mme Nicole Bricq**, **MM. Jean-Paul Alduy** et **Gérard Miquel**, a adopté un amendement proposant que la décision ministérielle

d'agrément, pour l'éligibilité au dispositif, porte sur l'ensemble des logements d'un territoire communal et non plus sur des logements pris individuellement.

La commission a ensuite décidé de réserver son vote sur l'article 45 (« verdissement » graduel dans le neuf du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt contracté pour l'acquisition de l'habitation principale). Cette décision a fait suite à un débat, dans lequel sont intervenus **MM. Jean Arthuis, président, Philippe Dallier, Jean-Paul Alduy** et **Denis Badré**, sur l'opportunité d'adopter un amendement, présenté par **M. Philippe Marini, rapporteur général**, tendant à transformer en prêt à taux zéro (PTZ) le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt institué par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

La commission, à ce stade, a décidé d'adopter sans modification l'article 45 bis (nouveau), qui assujettit à l'impôt sur le revenu une partie des indemnités journalières perçues par les victimes d'un accident du travail. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a cependant indiqué qu'il est susceptible de proposer ultérieurement un amendement permettant de rendre opérationnel le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Puis la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 45 ter (nouveau), relatif au régime d'imposition au titre des revenus fonciers du produit de la location d'une résidence de tourisme située en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Elle a adopté sans modification l'article 45 quater (nouveau), concernant le régime de reprise de la réduction d'impôt pour investissement dans une résidence de tourisme située en ZRR, et l'article 45 quinquies (nouveau), qui proroge la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin ».

Après un large débat dans lequel sont intervenus **Mme Nicole Bricq** et **MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Adnot, Gérard Miquel, Éric Doligé, Jean-Paul Alduy** et **François Marc**, la commission, à l'article 45 sexies (nouveau) relatif à la réduction d'impôt au titre des services à domicile pour les activités de soutien scolaire ou de cours à domicile en cas de recours à un intermédiaire, a adopté un amendement tendant à abaisser à 3 000 euros le plafond de dépenses éligibles à ce dispositif spécifique.

A l'article 46 (prorogation pour trois ans du « prêt à 0 % » avec maintien du doublement jusqu'au 30 juin 2010), elle a adopté un amendement de simplification du dispositif.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 46 bis (nouveau), qui élargit le champ de la déduction pour aléas des bénéficiaires agricoles aux aléas d'origine économique.

A l'article 46 ter (nouveau), qui proroge le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles, elle a adopté un amendement limitant la prorogation à l'année 2010.

Elle a adopté sans modification l'article 47 (accélération de la montée en puissance du malus automobile à compter de 2011).

Elle a décidé de réserver son vote sur l'article 48 (création au profit des conseils régionaux d'une faculté d'augmenter la taxe intérieure de consommation – TIC – sur le gazole et les supercarburants pour financer les projets d'infrastructure).

Puis la commission a adopté sans modification l'article 48 bis (nouveau), instituant un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'article 48 ter (nouveau), modulant les exonérations de taxe sur le foncier non bâti dans les zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques, l'article 48 quater (nouveau), visant à moderniser le régime de la taxe de balayage, l'article 48 quinquies (nouveau), introduisant un délai supplémentaire pour ajuster le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères après la fusion d'EPCI, l'article 48 sexies (nouveau), qui offre aux communes membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique la possibilité de réviser le prix des compétences transférées, l'article 49 (imposition à l'impôt sur le revenu, pour la totalité de leur montant, des indemnités de départ volontaire à la retraite), l'article 49 bis (nouveau), ajustant les modalités de calcul du droit à restitution au titre du bouclier fiscal, ainsi que l'article 50 (transposition de trois directives relatives à la territorialité des prestations de service en taxe sur la valeur ajoutée – TVA – et au remboursement aux assujettis communautaires par un autre Etat membre – « paquet TVA »).

Après les interventions de **M. Éric Doligé** et de **M. Philippe Adnot**, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 50 bis (nouveau), portant sur les modalités d'assujettissement des câblo-opérateurs à la taxe sur les services de télévision.

Elle a adopté sans modification l'article 50 ter (nouveau), qui exonère de la taxe hydraulique perçue par Voies navigables de France (VNF) les ouvrages de production d'énergie frigorifique utilisant le refroidissement par eau de rivière, et l'article 50 quater (nouveau), prévoyant que l'annexe aux projets de loi de finances initiale relative aux opérateurs de l'Etat comporte des informations sur l'endettement et les engagements hors bilan de ces derniers.

Enfin, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 50 quinquies (nouveau), concernant la remise au Parlement d'un rapport relatif à la transposition de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

*

* *

Au cours d'une seconde réunion tenue le **mercredi 2 décembre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur les **articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2010**, adopté par l'Assemblée nationale.

A l'issue d'un large débat, **la commission a décidé d'adopter quatre amendements portant article additionnel avant l'article 43.**

Le compte-rendu sera disponible en ligne dans le « Bulletin de la semaine du 30 novembre 2009 » à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>.