

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE :

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

<i>ARTICLE PREMIER</i> Autorisation de percevoir les impôts.....	7
--	---

B. – Mesures fiscales

<i>ARTICLE 2</i> Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2009.....	9
---	---

<i>ARTICLE 2 bis (nouveau)</i> Régime fiscal des indemnités pour préjudice moral sur décision de justice.....	14
---	----

<i>ARTICLE 2 ter (nouveau)</i> Réduction d'impôt sur le revenu et déduction de l'impôt sur les sociétés pour le financement de projets économiques dans les pays en développement.....	16
--	----

<i>ARTICLE 2 quater (nouveau)</i> Régime fiscal du capital versé aux mineurs pour le rachat de leur droit au logement et au chauffage.....	20
--	----

<i>ARTICLE 2 quinquies (nouveau)</i> Exonération de l'impôt sur le revenu des primes versées au titre du prix Nobel.....	22
--	----

<i>ARTICLE 3</i> Exonération de l'impôt sur le revenu des primes versées par l'Etat aux médaillés olympiques et paralympiques de Pékin.....	24
---	----

<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3</i> Précisions relatives aux modalités d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères constituées dans le cadre de l'épargne retraite.....	26
--	----

<i>ARTICLE 3 bis (nouveau)</i> Déductibilité de certaines charges des bénéfices imposables.....	28
---	----

<i>ARTICLE 3 ter (nouveau)</i> Prorogation de certaines incitations fiscales dans le domaine de l'environnement.....	30
--	----

<i>ARTICLE 3 quater (nouveau)</i> Régime fiscal de certains entrepreneurs indépendants.....	34
---	----

<i>ARTICLE 4</i> Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle sur trois ans.....	37
--	----

<i>ARTICLE 5</i> Diminution de la défiscalisation accordée aux biocarburants.....	41
---	----

<i>ARTICLE 5 bis (nouveau)</i> Création d'un tarif pour le carburant E10.....	49
---	----

ARTICLE 6 Reconduction de la taxe exceptionnelle mise à la charge des entreprises pétrolières en vue de financer la prime à la cuve versée aux foyers les plus modestes	51
ARTICLE 7 Majoration du taux de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois	56
ARTICLE 7 bis (nouveau) Régime fiscal des « parachutes dorés »	60
ARTICLE 7 ter (nouveau) Création au profit des PME d'un régime analogue au bénéficiaire mondial consolidé	62
ARTICLE 7 quater (nouveau) Régime des dons aux sociétés, dont l'Etat est actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles	67
ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 7 quater (nouveau) Adaptations des dispositions relatives aux sociétés d'investissements immobiliers cotées	69
ARTICLE 8 Ajustement des tarifs de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers	76
ARTICLE 9 Aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	83
ARTICLE 9 bis (nouveau) Application du taux réduit de TVA aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant le déneigement de la voirie	96
ARTICLE 9 ter (nouveau) Instauration d'un abattement sur le « malus » automobile tenant compte de la composition du foyer	100
ARTICLE 9 quater (nouveau) Instauration d'un abattement sur le malus automobile au bénéfice des véhicules « flex-fuel »	105
ARTICLE 9 quinquies (nouveau) Aménagement du régime de la TASCOT	108
ARTICLE 9 sexies (nouveau) Régime des contrats d'assurance complémentaire santé	110
ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 sexies (nouveau) Imputation du droit à restitution sur les impositions directes locales et l'impôt de solidarité sur la fortune	112

II – RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 10 Indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation prévisionnelle	120
ARTICLE 11 Reconduction du montant de certaines dotations de fonctionnement	129
ARTICLE 12 Reconduction du montant de certaines dotations d'investissement	136
ARTICLE 13 Prorogation du bénéfice du FCTVA pour les infrastructures passives de téléphonie mobile des collectivités territoriales	141
ARTICLE 14 Reconduction du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)	148

<i>ARTICLE 15</i> Evolution des compensations d'exonérations.....	159
<i>ARTICLE 16</i> Compensation des transferts de compétences aux départements	193
<i>ARTICLE 17</i> Compensation des transferts de compétences aux régions.....	199
<i>ARTICLE 18</i> Compensation aux départements des charges résultant de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).....	206
<i>ARTICLE 19</i> Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales	213

B. Autres dispositions

<i>ARTICLE 20</i> Dispositions relatives aux affectations.....	217
<i>ARTICLE 21</i> Création du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».....	218
<i>ARTICLE 22</i> Affectation et perception par le Centre national de la cinématographie des taxes, prélèvements et autres ressources destinés au financement des industries et activités du cinéma, de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia	221
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 22</i> Modification du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique prévu à l'article 220 octies du CGI.....	226
<i>ARTICLE 23</i> Ressources des organismes de l'audiovisuel public	233
<i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23</i> Aménagements de la provision pour investissements des entreprises de presse.....	237
<i>ARTICLE 24</i> Répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».....	239
<i>ARTICLE 25</i> Répartition du produit des amendes des radars automatiques.....	244
<i>ARTICLE 26</i> Augmentation de la contribution exceptionnelle de France Telecom au compte d'affectation spéciale « Pensions »	247
<i>ARTICLE 27</i> Redressement financier du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)	251
<i>ARTICLE 28</i> Opérations financières avec l'ERAP	262
<i>ARTICLE 29</i> Dissolution d'Autoroutes de France (ADF).....	267
<i>ARTICLE 30</i> Augmentation du droit de timbre perçu sur les demandes de passeport.....	271
<i>ARTICLE 31</i> Reconstitution de l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres des produits du droit de francisation et de navigation des bateaux.....	273
<i>ARTICLE 32</i> Affectation du solde de la liquidation de l'Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre.....	277

ARTICLE 32 bis (nouveau) **Volet immobilier de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense.....**283

ARTICLE 32 ter (nouveau) **Autorisation de la perception de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.....**307

ARTICLE 33 **Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.....**309

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

ARTICLE 34 **Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois.....**311

EXAMEN EN COMMISSION.....319

PREMIÈRE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts

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

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

Il s'applique aux impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir. L'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que : « *dans la première partie, la loi de finances de l'année : 1° autorise pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;* ».

On peut rappeler que la formulation résultant de l'article 34 de la LOLF est à cet égard plus précise que celle de l'article 31 de l'ordonnance de 1959 :

- l'autorisation n'est valable que pour l'année ce qui conforte le principe de l'annualité budgétaire pour mieux protéger le contribuable ;
- l'autorisation concerne les recettes fiscales et non fiscales, ce qui est plus large ;

- l'autorisation porte explicitement sur les impositions de toute nature affectées en application de l'article 2 de la LOLF à des personnes morales autres que l'Etat, ce qui conforte le monopole des lois de finances en ce qui concerne l'autorisation de perception des impôts.

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

- à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2008 et des années suivantes, ce qui explique que la loi de finances de l'année « n » fixe le barème de l'impôt sur les revenus perçus l'année « n - 1 » ;

- de la même façon, s'agissant des sociétés, à l'impôt dû sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2008, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année « n ».

Il est également précisé que cette loi de finances s'applique à compter du 1^{er} janvier 2009 pour les autres dispositions fiscales et cela sous réserve de dispositions contraires¹.

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

¹ Cette rétroactivité partielle est néanmoins inévitable, car il ne serait pas concevable que le Parlement se prive de toute marge de manœuvre pour faire évoluer la fiscalité, notamment dans le cadre d'un changement de politique générale. Mais elle ne doit pas être confondue avec une forme de rétroactivité différente trop souvent utilisée par bien des gouvernements : celle qui consiste à revenir sur la parole de l'Etat en remettant en cause les engagements pris par celui-ci à l'égard d'épargnants ou d'investissements dont les décisions résultent du contexte fiscal qui leur est promis pour une période déterminée.

B. – Mesures fiscales

ARTICLE 2

Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2009

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu 2009 en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabacs afin de neutraliser l'effet de l'inflation.

Le présent article se borne à une simple actualisation du barème de l'impôt sur le revenu.

I. UNE ACTUALISATION DES SEUILS ET LIMITES DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Comme il est entré dans l'usage en loi de finances initiale, les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu sont actualisés en fonction de l'inflation prévisionnelle pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus.

Le présent article prévoit que l'indexation du barème soit effectuée par sur la base de l'évolution des prix hors tabacs, établie à 2,9 % en 2008 par rapport à 2007.

Indexation des limites des tranches du barème (1. du I de l'article 197 du CGI)

Tranches actuelles de revenus LFI 2008	Tranches proposées de revenus PLF 2009	Taux (inchangés)
Jusqu'à 5.687 euros	Jusqu'à 5.852 euros	0 %
De 5.688 euros à 11.344 euros	De 5.852 euros à 11.673 euros	5,5 %
De 11.345 euros à 25.195 euros	De 11.673 euros à 25.926 euros	14 %
De 25.196 euros à 67.546 euros	De 25.926 euros à 69.505 euros	30 %
Plus de 67.546 euros	Plus de 69.505 euros	40 %

Certains plafonds ou limites font également l'objet d'une indexation directe par le présent article :

Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2007	Pour les revenus de 2008
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.227	2.292
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	3.852	3.964
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	855	880
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	630	648
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	419	431
	Seuil pour les revenus de 2007 LFI 2008	Seuil pour les revenus de 2008 PLF 2009
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5.568	5.729

D'autres plafonds ou limites évoluent de droit comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; ces plafonds et limites se trouvent ainsi également indexés sur l'inflation, ce qui en neutralise l'effet auprès des contribuables. Le tableau suivant dresse l'inventaire de ces modifications :

Relèvement des seuils et plafonds évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2008	Revenus 2009
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		401 euros	413 euros
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		880 euros	906 euros
- maximum :		13.501 euros	13.893 euros
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		357 euros	367 euros
- maximum :		3.491 euros	3.592 euros
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2.202 euros	2.266 euros
- si le revenu net global ne dépasse pas :		13.550 euros	13.950 euros
ou :		1.101 euros	1.133 euros
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		21.860 euros	22.500 euros
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 ^{er} de l'article 200	488 euros	495 euros

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Le coût de la présente actualisation pour 2009 du barème de l'impôt sur le revenu ressort à 2.061 millions d'euros, au lieu d'1,2 milliard d'euros en 2007 et 914 millions d'euros en 2008.

Le montant net des recettes de l'impôt sur le revenu en 2009 s'établirait à 59,6 milliards d'euros, après prise en compte des montants de restitutions d'impôt sur le revenu (- 2,1 milliards d'euros) mais aussi de la non-indexation de la prime pour l'emploi qui conduirait à augmenter les recettes de 400 millions d'euros, soit une progression de 10,9 % par rapport au montant révisé pour 2008 (53,7 milliards d'euros), et de 5,8 % par rapport à 2007 (56,3 milliards d'euros)¹.

¹ Evaluation des voies et moyens, tome I « Les évaluations de recettes » annexé au projet de loi de finances pour 2009.

Cette progression s'appuie sur des hypothèses de croissance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (IR), qui restent dynamiques :

- les effectifs salariés totaux croîtraient de 1,1 % ;
- les salaires bruts progresseraient de 4 % ;
- et les pensions et retraites augmenteraient de 5,2 %.

L'évaluation pour 2009 des recettes de l'IR comprend l'impact des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dont 670 millions d'euros résulteraient de l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires, et 940 millions d'euros du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt.

Au final, l'IR représente le troisième poste de recettes fiscales, derrière la TVA (187 milliards d'euros) et l'impôt sur les sociétés (63 milliards d'euros).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi que l'indiquait votre rapporteur général dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012, les prévisions de croissance du PIB de la France pour 2008 ont été constamment revues à la baisse depuis le début de l'année 2008.

Alors que le gouvernement prévoyait une croissance du PIB de 1 % en 2008 et comprise entre 1 % et 1,5 % en 2009, le projet de loi de finances est présenté sur une hypothèse de croissance de 1 % mais tandis que Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, indiquait le 20 octobre 2008, au moment de la présentation du présent projet de loi devant l'Assemblée nationale, que : « *il est très probable que la croissance en 2009 n'atteigne pas 1 % et que nous soyons amenés à réviser notre prévision* », le Fonds monétaire international prévoit désormais une croissance de 0,2 % en France en 2009. Enfin, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, le gouvernement annonçait que « *la croissance en 2009 pourrait s'établir dans une fourchette comprise entre 0,2 % et 0,5 % du produit intérieur brut* »¹. Pour 2008, la croissance de la zone euro a été négative (- 0,2 %) au deuxième trimestre, ainsi qu'en France (- 0,3 %).

La dynamique des hypothèses de croissance des revenus imposables à l'impôt sur le revenu sur laquelle se fonde le projet de loi de finances pour 2009 présente donc un risque global de révision à la baisse de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

¹ *Débats Sénat - 6 novembre 2008.*

C'est pourquoi, votre commission s'est prononcée pour l'encadrement de toute mesure nouvelle tendant à alléger les recettes notamment de l'impôt sur le revenu.

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 2 bis (nouveau)

Régime fiscal des indemnités pour préjudice moral sur décision de justice

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, vise à imposer comme des traitements et des salaires les indemnités perçues au titre du préjudice moral sur décision de justice au-delà de 200.000 euros.

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député, Charles de Courson, avec l'avis défavorable du gouvernement, vise à assujettir à l'impôt sur le revenu, au titre des traitements et salaires, les indemnités, jusqu'à présent non imposables, perçues au titre du préjudice moral prononcé par une décision de justice.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le seuil de déclenchement de l'imposition sur le revenu est fixé à 6 fois le plafond de la sécurité sociale soit 199.656 euros, sur un principe équivalent au seuil existant pour l'imposition sur les revenus des indemnités de licenciement, et proposé pour l'imposition sur le bénéfice des sociétés par le versement des « parachutes dorés » selon l'article 7 *bis* adopté par l'Assemblée nationale.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NON IMPOSITION DU PRÉJUDICE MORAL EST UN PRINCIPE CONSTANT DE NOTRE DROIT

L'origine de l'article 2 *bis* provient de la qualification en préjudice moral d'une indemnité de 45 millions d'euros prononcée par une juridiction arbitrale, devenue décision de justice, en faveur de M. Bernard Tapie. Or, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Cassation que les indemnités versées au titre de dommages et intérêts pour un préjudice non économique n'entrent pas dans le champ d'application de l'impôt sur le revenu. Cet article, issu de l'amendement dit « Tapie » vient donc profondément modifier le régime fiscal de « non-imposition » des dommages et intérêts du préjudice moral. Hormis le fait générateur particulier de cet amendement, la fixation d'un seuil d'imposition du préjudice moral pourrait, de plus, influencer les juges dans leur décision.

En tout état de cause, l'adoption de l'article 2 *bis* constituerait une nouvelle base d'imposition de la réparation du préjudice moral subi, alors que cette réparation, de nature extrapatrimoniaire, a toujours été considérée comme non imposable pour une personne physique. Il convient de considérer que **la non imposition du préjudice moral est un principe constant de notre droit.**

B. UNE RÉTROACTIVITÉ FISCALE QUI PORTE ATTEINTE À L'AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE

De plus, l'application d'un tel dispositif à une décision de justice définitive reviendrait à remettre en cause l'autorité de la chose jugée.

Dans ce contexte, il faut rappeler que si aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit à la loi de revenir sur une exonération fiscale, une loi rétroactive doit être justifiée par un **motif d'intérêt général suffisant** qui ne peut se réduire à un simple intérêt financier et ne peut en tout cas **porter atteinte à l'autorité de la chose jugée.**

Ainsi, l'adoption de cet article dans ces conditions irait bien au-delà des textes habituels en matière de rétroactivité fiscale et ne serait manifestement pas conforme à nos principes constitutionnels du fait :

- d'une atteinte à l'autorité de la chose jugée, dès lors que la décision arbitrale n'a évidemment pas envisagé l'imposition du préjudice moral ;
- d'une violation du principe d'égalité qui veut que la loi soit la même pour tous et présente un caractère général, **sans viser une situation particulière** ;
- d'une rétroactivité légale inconstitutionnelle, car d'une nature disproportionnée, portant atteinte aux droits acquis et au droit de propriété, sans être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

Ainsi, la remise en cause d'un principe général du droit, et en tout cas d'une jurisprudence bien établie, par une disposition qui soumettrait à l'impôt toutes les victimes d'un préjudice moral extrapatrimonial percevant une indemnité dépassant un certain seuil, au seul but affiché de remettre en cause les droits acquis d'un contribuable spécifiquement visé, constitue une mesure disproportionnée.

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

ARTICLE 2 ter (nouveau)

Réduction d'impôt sur le revenu et déduction de l'impôt sur les sociétés pour le financement de projets économiques dans les pays en développement

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, a pour objet de créer une réduction d'impôt sur le revenu de 25 % au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés dont l'activité exclusive est le financement de projets économiques dans les pays en développement.

Le présent article introduit deux nouveaux régimes fiscaux dérogatoires à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés au profit des contribuables et des entreprises qui souscrivent au capital de sociétés qui ont pour activité exclusive le financement de projets économiques dans les pays en développement.

I. DEUX NOUVELLES « NICHES FISCALES » INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR LE FINANCEMENT DE PROJETS ÉCONOMIQUES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A. LA CRÉATION D'UN OBJET SOCIAL SPÉCIFIQUE POUR LE FINANCEMENT DE PROJETS ÉCONOMIQUES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

L'article 2 *ter*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à remplacer l'aide d'Etat à Etat, dont on sait qu'elle est souvent virtuelle, par une autre formule, basé sur la création de sociétés de financement du développement (SOFIDEV).

Ainsi, il prévoit la création d'une catégorie de société dont l'objet social serait exclusivement consacré au financement de projets économiques dans les pays en développement. Seules les souscriptions en numéraire au capital de ces sociétés ouvriraient droit aux déductions et déductions d'impôts.

Ces sociétés doivent réunir plusieurs conditions :

- être soumises à l'impôt sur les sociétés dans les mêmes conditions que si l'activité était exercée en France ;

- les titres souscrits revêtent la forme nominative et une même personne ne peut détenir directement ou indirectement plus de 25 % du capital ;

- lorsque les sociétés ont leur siège social et le lieu exclusif d'activité situé dans un pays en voie de développement, celui-ci doit avoir 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 ;

- le contrôle de ces obligations est effectué par le représentant de la mission économique ou l'ambassadeur ou le consul en poste.

B. DEUX DISPOSITIFS DÉROGATOIRES À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

La souscription en numéraire au capital des sociétés susvisées ouvre droit au bénéfice de deux dispositifs fiscaux dérogatoires, selon la qualité de son bénéficiaire.

S'agissant des contribuables domiciliés en France, une réduction d'impôt égale à 25 % est appliquée aux sommes investies, sous un plafond de 9.000 euros pour les contribuables célibataires, veuf ou divorcés et 18.000 euros pour les contribuables mariés ou liés par un pacte civil de solidarité, soumis à imposition commune.

S'agissant des sociétés, les entreprises peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, dans la limite de 25 % du bénéfice imposable de l'exercice, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées au capital des sociétés de financement de projets dans les pays en développement.

Dans les deux cas précédents, une durée d'investissement de cinq ans est requise, toute cession prématurée provoquant la réintégration dans l'imposition sur le revenu ou le bénéfice imposable de l'année au cours de laquelle intervient la cession

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES QUI S'AJOUTENT AU COMPTE ÉPARGNE ET AU LIVRET D'ÉPARGNE CODÉVELOPPEMENT

Les dispositifs dérogatoires précédemment définis demeurent classiques dans leur mode de constitution et de fonctionnement. Toutefois, ils viennent augmenter la liste déjà trop longue des niches fiscales que votre commission propose par ailleurs de restreindre, de limiter dans le temps et de contrôler.

Par ailleurs, il convient de souligner que la création d'un nouveau régime dérogatoire en faveur de l'investissement dans les pays en développement risque de ne pas être plus opérante que le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne pour le codéveloppement.

Pour mémoire, le compte épargne codéveloppement (CEC) est un outil d'incitation au développement solidaire, destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement pour financer des actions de développement économique. Mis en place par l'article premier de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (complétée par un décret du 19 février 2007), il permet de déduire du revenu imposable, dans la double limite de 20.000 euros et 25 % des revenus, les sommes transférées en faveur d'investissements productifs dans 54 pays d'origine éligibles. La durée du placement doit être comprise entre 1 et 6 ans, et les versements entre 50 et 50.000 euros.

Ce compte épargne a été complété par un livret d'épargne pour le codéveloppement (LEC), introduit par l'article 52 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Aux termes du nouvel article L. 221-34 du code monétaire et financier, le livret est *« destiné à recevoir l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en développement [...], titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, aux fins de financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France prévoyant la distribution du livret d'épargne pour le codéveloppement »*.

A l'issue d'une phase d'épargne au cours de laquelle les sommes placées sont bloquées pour une durée d'au moins 3 ans, le titulaire du livret bénéficie d'une prime d'épargne plafonnée et fonction de son effort d'épargne, lorsqu'il contracte un prêt pour investir dans le codéveloppement. Les investissements ouvrant droit à la prime sont définis dans les accords signés entre les pays en développement et la France.

Ces deux instruments financiers se présentent donc déjà comme des leviers essentiels de promotion du codéveloppement.

B. LIMITER « L'EMPILEMENT » DE NOUVELLES NICHES FISCALES

Or, l'évaluation des dépenses fiscales afférentes à ces deux dispositifs existants est nulle en 2008 comme en 2009 car le dispositif est à peine opérationnel, le décret d'application du CEC et du livret d'épargne associé ayant été publié le 28 juin 2008.

En conséquence, **l'article 2 ter** vient s'ajouter à un empilement de dispositifs qui, au final, risque d'être tout aussi inefficace. Ce dispositif ne se justifie donc pas. En outre, il contrevient au principe posé par l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques, actuellement en cours d'examen par le Parlement, selon lequel tout nouveau système fiscal dérogatoire ne doit être « *applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur* ».

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

ARTICLE 2 quater (nouveau)

Régime fiscal du capital versé aux mineurs pour le rachat de leur droit au logement et au chauffage

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Pierre Lang et Jean-Pierre Kucheida, tend à limiter l'imposition du capital perçu par les mineurs des bassins houillers, au titre du rachat de leur droit au logement et au chauffage.

I. LE DROIT EXISTANT

Mise en place en 2004 après la dissolution de Charbonnage de France, l'Agence nationale pour la garantie des droits des **mineurs** (ANGDM) a permis à ces derniers de **continuer à bénéficier du droit au logement et au chauffage.**

Les mineurs des bassins houillers ont alors pu **opter pour le rachat de leurs droits par l'entreprise, sous forme du versement d'un capital imposable.**

Le nombre de contrats viagers souscrits représente actuellement plus de 20.000 ayants droit.

Une option était alors proposée **pour l'imposition**¹ des sommes ainsi perçues : soit **en une seule fois lors de l'entrée** dans le dispositif, **soit chaque année**, jusqu'à la mort du mineur bénéficiaire ou de son conjoint ayant droit.

Or, dans l'hypothèse d'un versement chaque année, il n'a pas été prévu de mettre fin aux prélèvements une fois le capital amorti.

Les durées d'amortissement dépendent de plusieurs paramètres : l'âge à partir duquel les mineurs peuvent bénéficier du capital au titre des droits au logement et au chauffage, leur espérance de vie, l'espérance de vie du conjoint ayant droit. Si les durées d'amortissement sont ainsi très variables, elles dépassent souvent dix années.

Ces durées d'amortissement sont d'autant plus longues que le montant du capital a été calculé² sur l'hypothèse d'une espérance de vie de 73 ans, laquelle correspondait alors à la moyenne observée dans la profession, mais plus à la situation actuelle, compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie. **Les mineurs ayant choisi une imposition chaque année se sont donc trouvés défavorisés par rapport à ceux ayant choisi un prélèvement en**

¹ A l'impôt sur le revenu, à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

² Les calculs ont été effectués par l'actuelle direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

une seule fois, lors de l'entrée dans le dispositif, du fait même des hypothèses de calcul retenues par la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

Par ailleurs, une **incertitude juridique** a conduit à des décisions des tribunaux défavorables à l'administration fiscale, quant à la possibilité de retrouver le droit au logement une fois l'amortissement arrivé à son terme.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu d'un amendement adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Pierre Lang et Jean-Pierre Kucheida, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission, le présent article a un double objet :

- d'une part, **mettre fin aux prélèvements quand le capital est amorti** ;

- d'autre part, **éviter des contentieux**, en prévoyant que le droit au logement est définitivement perdu quand l'amortissement est arrivé à son terme, sous réserve des dispositions ayant définitivement acquis force de chose jugée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve pleinement un dispositif de **justice fiscale** qui, en évitant des prélèvements fiscaux et sociaux sur un capital déjà amorti, **exonère le paiement d'impôts sur des revenus ayant cessé**.

Il s'agit, par ailleurs, d'une mesure de **justice sociale**, puisque le choix d'un versement en capital a pu conduire certains bénéficiaires à acquitter un niveau d'impôt supérieur à celui qui aurait été dû en cas de fiscalisation immédiate.

Enfin, le présent article tend à une **sécurisation juridique**, en évitant des contentieux sur la possibilité de retrouver le droit au logement après amortissement du capital, sans remettre en cause les décisions de justice devenues définitives. En effet, l'administration fiscale a été désavouée dans plusieurs contentieux récents, et le risque financier serait élevé en cas de généralisation des recours que pourraient tenter des milliers d'ayants droit.

Par ailleurs, on peut regretter, rétrospectivement, que les modalités de calcul de l'imposition due aient relevé principalement de la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et non du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

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

ARTICLE 2 quinquies (nouveau)

Exonération de l'impôt sur le revenu des primes versées au titre du prix Nobel

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac, a pour objet d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées aux lauréats du prix Nobel.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Introduit à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac et du groupe socialiste, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, le présent article propose, à l'image des primes accordées aux athlètes qui se sont illustrés à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques, d'exonérer d'impôt sur le revenu le montant des primes versées aux lauréats du prix Nobel.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'EXONÉRATION DES PRIMES VERSÉES AU TITRE DU PRIX NOBEL SUIVANT UN USAGE APPLIQUÉ POUR LES JEUX OLYMPIQUES

Alors que l'exonération des primes versées aux médaillés des jeux olympiques est entrée dans l'usage lors de l'adoption des lois de finances depuis les jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Salt Lake City en 2002, aucune disposition législative équivalente ne prévoyait un tel régime dérogatoire pour les bénéficiaires du prix Nobel. Or, de telles distinctions contribuent au rayonnement de la France et marquent l'évolution de la science et de la pensée bien au-delà de nos frontières.

Bien qu'il s'agisse d'un nouveau dispositif fiscal dérogatoire, votre rapporteur général se réjouit de cette initiative et rappelle que 56 récompenses ont été attribuées à des récipiendaires français depuis 1901. En 2008, le prix Nobel de médecine est revenu à Mme Françoise Barré-Sinoussi et à M. Luc Montagnier pour leurs travaux sur le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et le prix Nobel de littérature à M. Jean-Marie Gustave Le Clézio.

En 1901, le prix Nobel était doté de 150.000 couronnes, soit 530.000 euros. Mais il est régulièrement réévalué à la hausse. Aujourd'hui, le prix est porté à 10 millions de couronnes soit environ un million d'euros, à partager lorsqu'il existe des co-lauréats.

Un débat s'est toutefois instauré à l'Assemblée nationale autour de l'application du même dispositif pour la médaille Fields qui récompense les mathématiques, en raison de l'absence de prix Nobel pour cette discipline. Décernée tous les quatre ans lors du congrès international des mathématiciens le dernier lauréat français est M. Wendelin Werner en 2006.

Plus largement, se pose la question du périmètre de l'article 2 *quinquies* qu'il serait bienvenu d'étendre, mais aussi de limiter, aux récompenses internationales les plus prestigieuses. C'est pourquoi, outre le prix Nobel, il conviendrait d'**associer une liste limitative, fixée par décret en Conseil d'Etat, des prix dont les primes seraient exonérées d'impôt sur le revenu.**

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

ARTICLE 3

Exonération de l'impôt sur le revenu des primes versées par l'Etat aux médaillés olympiques et paralympiques de Pékin

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées par l'Etat aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques de Pékin.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes versées par l'Etat, après consultation ou délibération de la Commission nationale du sport de haut niveau, aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques de l'été 2008 à Pékin.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par le présent article, introduite pour la première fois après les jeux olympiques et paralympiques d'hiver de Salt Lake City en 2002, tend à s'inscrire dans l'usage puisqu'elle a été reconduite, sans discontinuer, à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques d'été d'Athènes en 2004 et d'hiver de Turin en 2006.

Les primes paralympiques sont depuis 2006 alignées sur les primes olympiques et s'établissent désormais pour les jeux olympiques de Pékin comme suit :

- 50.000 euros pour la médaille d'or ;
- 20.000 euros pour la médaille d'argent ;
- 13.000 euros pour la médaille de bronze.

Au total, la France comptait à Pékin 40 médaillés aux jeux olympiques et 52 médaillés aux jeux paralympiques, soit un montant global de 2,1 millions d'euros.

Tableau de répartition des médailles et des primes

	Or	Argent	Bronze	Totaux
Jeux olympiques	7	16	17	40
Jeux paralympiques	12	21	19	52
Totaux	19	37	36	92
Montant des primes (<i>en euros</i>)	950.000	740.000	468.000	2.158.000

Source : commission des finances d'après le palmarès des médailles publié par le comité d'organisation de Pékin des XXIX^e jeux olympiques (BOCOG)

Le coût de cette mesure est évalué à environ 500.000 euros.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3

Précisions relatives aux modalités d'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères constituées dans le cadre de l'épargne retraite

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de préciser les règles d'exonération des rentes versées dans le cadre d'une épargne retraite par capitalisation au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Dans la continuité des propositions de votre rapporteur général contenues dans son rapport d'information sur l'épargne retraite¹, il paraît nécessaire de modifier à la marge les règles relatives à la valeur de capitalisation des rentes viagères en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LA SPÉCIFICITÉ DES RENTES VERSÉES DANS LE CADRE D'UNE ÉPARGNE RETRAITE PAR CAPITALISATION AU REGARD DE L'ISF

La spécificité des rentes versées dans le cadre d'une épargne retraite par capitalisation est reconnue au regard de l'ISF. L'article 885 J du code général des impôts prévoit ainsi une exonération de la valeur de capitalisation des rentes de l'épargne retraite lorsque les conditions de constitution de celles-ci peuvent être apparentées à celles applicables dans le cadre d'un régime d'assurance vieillesse. Il s'agit ainsi de vérifier que l'épargne a été constituée :

- sur une période longue : au moins quinze ans ;
- par des versements réguliers dans leur montant et leur périodicité, ce qui exclut de la durée minimale de quinze ans les rachats d'années de cotisations antérieures à l'affiliation ;
- dans un cadre professionnel.

En outre, la rente doit être liquidée à compter de la date de liquidation de la pension du redevable dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou à l'âge de la retraite tel que fixé par l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 308 (2007-2008) : « L'épargne retraite : un facteur décisif pour la réforme des retraites ». Le dispositif proposé figure par ailleurs à l'article 3 de la proposition de loi de votre rapporteur général pour le développement de l'épargne retraite, enregistrée sous le n° 321 (2007-2008).*

L'exonération s'applique au souscripteur et à son conjoint, ce qui permet d'exonérer les pensions de réversion dont peut bénéficier le conjoint survivant.

II. LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LE DÉMARRAGE DU PERP ET DU PERCO

A l'initiative de votre rapporteur général, en application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 de finances pour 2007, l'article 885 J du CGI précité a fait l'objet de modifications.

Il est apparu que la période de quinze ans ne pouvait s'appliquer valablement à des produits commercialisés récemment auxquels pourraient souscrire des personnes proches de l'âge de la retraite. Par conséquent, jusqu'au 31 décembre 2008, la condition d'ancienneté d'au moins quinze ans n'est pas requise pour les PERP, les PERCO et les PERE, lorsque le souscripteur y adhère moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

La mesure adoptée provisoirement jusqu'au 31 décembre 2008 doit être prolongée : votre rapporteur général estime nécessaire que, pendant la phase de démarrage du PERP, du PERE et du PERCO, **les personnes ayant souscrit tardivement un contrat, peu avant leur départ en retraite, ne soient pas pénalisées par un dispositif fiscal créé antérieurement à la « loi Fillon ».**

Afin d'accompagner la montée en puissance du PERP, du PERCO et du PERE votre rapporteur général propose de **prolonger jusqu'au 31 décembre 2010 la période dérogatoire pour exonérer de l'ISF** la valeur de capitalisation des rentes versées dans le cadre des dispositifs précités, sans condition d'ancienneté, lorsque le souscripteur a adhéré à un PERP, un PERCO ou un PERE moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein.

Il est donc proposé, dans cet **article additionnel**, que, en cas de souscription d'un PERP, d'un PERCO ou d'un PERE, avant le 31 décembre 2010, moins de quinze ans avant l'âge donnant droit à la liquidation d'une retraite à taux plein, la condition de durée des versements ne soit pas applicable pour exonérer d'ISF la valeur de capitalisation des rentes versées sur les contrats d'épargne retraite précités.

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

ARTICLE 3 bis (nouveau)

Déductibilité de certaines charges des bénéfices imposables

Commentaire : le présent article a pour objet de rendre déductible des bénéfices imposables dans le cadre du régime des bénéfices industriels et commerciaux les charges exposées pour les besoins de l'exploitation et résultant de l'achat de résidences servant d'adresse ou de siège de l'entreprise ou faisant partie intégrante d'un établissement de production et servant à l'accueil de la clientèle.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 4 de l'article 39 du code général des impôts **exclut des charges déductibles** pour l'établissement de l'impôt sur le revenu (catégorie des bénéfices industriels et commerciaux) les « *charges, à l'exception de celles ayant un caractère social, résultant de l'achat, de la location ou de toute autre opération faite en vue d'obtenir la disposition de **résidences de plaisance ou d'agrément**, ainsi que de l'entretien de ces résidences* ».

Toutefois, cette exclusion **ne s'applique pas** aux charges exposées pour les besoins de l'exploitation et résultant de l'achat, de la location ou de l'entretien des **demeures historiques classées**, inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ou agréés.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de nos collègues députés Yves Censi et Jean-Paul Garraud avec avis **favorable** de la commission et du gouvernement, a pour objet d'instaurer une nouvelle **dérogation à ce principe d'exclusion**, en faveur :

- 1) des **résidences servant d'adresse ou de siège de l'entreprise** en application des articles L. 123-10 et L. 123-11-1 du code de commerce ;
- 2) des **résidences faisant partie intégrante d'un établissement de production et servant à l'accueil de la clientèle**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les auteurs de l'amendement, l'adaptation proposée vise à **confirmer** une pratique de l'administration fiscale. Son objet semble concerner avant tout les **châteaux viticoles** et les exploitations se livrant à **l'agrotourisme**.

Les débats à l'Assemblée nationale ont permis au gouvernement de préciser la portée des dérogations proposées. Ainsi, l'inclusion des charges déductibles du bénéfice imposable ne concerne-t-elle que la **partie professionnelle** du bien considéré. Par exemple, et dans l'hypothèse de l'achat d'un bien, les charges d'intérêts ne seront déduites qu'au prorata de la part du bien affectée à l'usage professionnel.

L'impact en recettes du présent article n'est **pas chiffré**.

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

ARTICLE 3 ter (nouveau)

**Prorogation de certaines incitations fiscales
dans le domaine de l'environnement**

Commentaire : le présent article a pour objet de prolonger l'application de plusieurs dispositifs d'amortissement exceptionnel au profit d'équipements concourant à la protection de l'environnement.

I. LE DROIT EXISTANT ET SA PROROGATION

A. LES DISPOSITIFS VISÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le code général des impôts contient plusieurs articles instituant des dispositifs **d'amortissement exceptionnel¹ linéaire sur 12 mois de biens contribuant à la protection de l'environnement**. Ces dispositifs s'appliquent tous aux achats réalisés **avant le 1^{er} janvier 2009**.

1. Les régimes d'amortissement applicables aux matériels destinés à économiser l'énergie et aux équipements de production d'énergies renouvelables

L'**article 39 AB** du code général des impôts prévoit que les matériels destinés à **économiser l'énergie** et les équipements de **production d'énergies renouvelables** qui figurent sur une liste établie par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'industrie, peuvent faire l'objet d'un amortissement exceptionnel sur douze mois à compter de leur mise en service, dès lors qu'ils ont été acquis avant le 1^{er} janvier 2009. Pour pouvoir bénéficier de l'amortissement exceptionnel, ces matériels doivent pouvoir être séparés des appareils auxquels ils ont été adjoints sans être rendus définitivement inutilisables, et donc présenter une certaine **autonomie**.

¹ *L'amortissement exceptionnel s'apparente à une subvention fiscale d'aide à l'investissement dans certains types d'immobilisations ou pour des catégories déterminées d'exploitations, par laquelle l'entreprise peut, dès la première année, inscrire une dotation importante que ne justifie aucune dépréciation particulière. L'amortissement exceptionnel peut consister :*

- 1) en un amortissement linéaire concentré sur les seuls douze premiers mois d'utilisation de l'immobilisation ;*
- 2) en une combinaison des amortissements dégressif et linéaire, par un amortissement massif (généralement la moitié du prix de revient) au titre de l'année d'entrée du bien dans le bilan, suivi d'un amortissement normal pour la période résiduelle de droit commun (donc sans « accélération » sur la période) ;*
- 3) ou en l'inscription d'un amortissement complémentaire (supplément fiscal d'amortissement par rapport à l'amortissement technique) pour chaque exercice, comptabilisé au passif en charge exceptionnelle.*

Selon l'annexe IV du CGI, les **matériels** visés sont destinés :

1) à la **récupération de force ou de chaleur** produite par l'emploi d'hydrocarbures liquides ou gazeux, de combustibles minéraux solides ou d'électricité (chaudières, échangeurs thermiques, incinérateurs, pompes à chaleur, matériels de cogénération notamment) ;

2) à **l'amélioration du rendement énergétique** d'appareils ou d'installations consommant de l'énergie ;

3) au **captage et à l'utilisation de sources d'énergie autres** que les hydrocarbures liquides ou gazeux, les combustibles minéraux solides ou l'électricité (énergies solaire, hydraulique, éolienne, géothermique, issue de la biomasse, marémotrice, houlomotrice, thermique...).

Sont également éligibles les matériels destinés au **stockage** d'énergie et utilisant un **procédé à haut rendement énergétique** pour le chauffage et le conditionnement des bâtiments.

2. Les matériels destinés à lutter contre le bruit

L'**article 39 quinquies DA** du code général des impôts définit le régime d'amortissement exceptionnel applicable aux **matériels destinés à réduire le niveau acoustique d'installations existant au 31 décembre 1990**. Ces matériels peuvent faire l'objet d'un amortissement de type linéaire, sur douze mois à compter de leur mise en service.

Cet amortissement s'applique aux matériels **acquis ou fabriqués avant le 1^{er} janvier 2009** qui figurent sur une liste établie par l'arrêté du 31 juillet 1992 (codifiée à l'article 06 de l'annexe IV au code général des impôts). Entrent ainsi dans ce champ les cabines d'insonorisation, les panneaux à baffles acoustiques ou encore les sonomètres et limiteurs de bruit.

3. Les immeubles anti-pollution

Les **articles 39 quinquies E et 39 quinquies F** du code général des impôts prévoient des dispositifs d'amortissement exceptionnel favorisant deux catégories d'immeubles antipollution : ceux destinés à **l'épuration des eaux industrielles** et ceux destinés à **lutter contre la pollution de l'air**.

L'**article 39 quinquies E** institue un régime d'amortissement exceptionnel en faveur des « *entreprises qui construisent ou font construire des immeubles destinés à l'épuration des eaux industrielles* ». Selon la doctrine administrative 4 D 2411 du 26 novembre 1996, les immeubles visés sont ceux

spécialement conçus pour la lutte contre la pollution des eaux, c'est-à-dire de constructions édifiées par les entreprises du secteur industriel, chimique ou autres, qui déversent dans les rivières des produits polluant les eaux et qui sont invitées à édifier des installations d'épuration. Ils doivent avoir reçu l'approbation préalable du préfet, afin de répondre aux exigences de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

L'article 39 quinquies F institue un régime d'amortissement exceptionnel en faveur des entreprises qui construisent ou font construire des **immeubles destinés à lutter contre la pollution de l'air**, afin de satisfaire aux obligations prévues par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Dans ces deux cas, l'amortissement exceptionnel s'applique aux constructions **achevées avant le 1^{er} janvier 2009**, à condition qu'elles s'incorporent à des installations de production.

4. Les installations de production agricole

Enfin, **l'article 39 quinquies FC** du code général des impôts prévoit un dispositif d'amortissement exceptionnel concernant les entreprises qui **exercent en tout ou partie une activité relevant du secteur agricole**¹. Ce dispositif s'applique aux constructions **qui s'incorporent à des installations de production agricole** destinées à satisfaire aux obligations prévues le titre I^{er} du livre V du code de l'environnement relatif aux **installations classées pour la protection de l'environnement**. Seuls les immeubles spécialement conçus pour la protection de l'environnement sont donc susceptibles d'en bénéficier.

Ces dispositions s'appliquent aux **investissements réalisés avant le 1^{er} janvier 2009**.

B. LA PROROGATION ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption de deux amendements identiques de la commission des finances, cosigné par notre collègue député Charles de Courson d'une part, et de notre collègue député Michel Bouvard d'autre part.

¹ *La doctrine administrative 4 D 2421 du 26 novembre 1996 précise que ce dispositif n'est pas réservé aux seules entreprises dont les résultats relèvent de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires agricoles. Il s'applique dans les mêmes conditions aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, sous réserve que celles-ci exercent une activité de nature agricole. En cas d'activités mixtes, l'application du régime d'amortissement exceptionnel est limitée aux investissements affectés intégralement au secteur d'activité agricole.*

Il vise à **proroger jusqu'au 1^{er} janvier 2013** l'application de l'ensemble des dispositifs d'amortissement exceptionnel qui viennent d'être décrits, dont l'application est actuellement limitée aux biens acquis ou aux investissements réalisés avant le 1^{er} janvier **2009**.

Au cours des débats, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a émis un avis **favorable** à l'adoption de ces amendements, considérant que « *les entreprises (allaient) certainement être contraintes d'effectuer des travaux supplémentaires dans le domaine de l'environnement, ne serait-ce que parce que les conditions liées à la taxe générale sur les activités polluantes ont été durcies* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prorogation de l'avantage fiscal proposée par le présent article est la **troisième depuis 2006**. On pourrait, à cet égard, observer que la notion, désormais « popularisée », de « niche fiscale à durée déterminée » **perd largement de son sens si tous les dispositifs dérogatoires sont systématiquement prorogés au terme de leur durée d'application**. Le volume d'investissements concerné par ces mécanismes d'amortissement avait été évalué à 650 millions d'euros pour l'année 2006¹. Selon la direction de la législation fiscale, le coût de cette mesure de **trésorerie** est **inférieur à 500.000 euros en 2009 et de l'ordre de 30 millions d'euros en 2010**.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, et à l'initiative de votre commission des finances, cette prorogation avait été limitée à 2009 au lieu de 2010, considérant que l'année 2008 devait « *être mise à profit pour procéder à une évaluation de ces mesures* », **qui ne sauraient être reconduites chaque année sans qu'en soient connus précisément les effets**. Votre rapporteur général n'a, à ce stade, pas connaissance des résultats d'une telle évaluation.

C'est pourquoi il vous propose de **limiter à 2011** la prorogation prévue et de prévoir la remise au Parlement d'une **évaluation** des dispositifs concernés avant toute nouvelle prorogation.

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

¹ Selon les propos tenus en séance, au Sénat, par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

ARTICLE 3 quater (nouveau)

Régime fiscal de certains entrepreneurs indépendants

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre aux entrepreneurs individuels non-adhérents à un organisme agréé et faisant appel aux services des professionnels de l'expertise comptable autorisés par l'administration fiscale, de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de leurs revenus prévue à l'article 158-7 du code général des impôts.

Le présent article vise à permettre aux entrepreneurs individuels non-adhérents à un organisme agréé et faisant appel aux services des professionnels de l'expertise comptable autorisés par l'administration fiscale, de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de leurs revenus prévue à l'article 158-7 du code général des impôts.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur une initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Charles de Courson, avec l'avis favorable du gouvernement, il est proposé de permettre aux entrepreneurs individuels non-adhérents à un organisme agréé et faisant appel aux services des professionnels de l'expertise comptable autorisés par l'administration fiscale, de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de leurs revenus prévue à l'article 158-7 du code général des impôts.

La modification de l'article 158-7 doit s'accompagner de la mise en place de la procédure d'autorisation délivrée aux professionnels de l'expertise comptable, de son contrôle et de son retrait éventuel.

En outre, dans un objectif de simplification, et afin de garantir le jeu de la concurrence entre les différents acteurs susceptibles d'offrir des prestations similaires aux entreprises, il convient de supprimer l'obligation de recourir à un expert-comptable prévue à l'article 1649 *quater* D, pour adhérer à un centre de gestion agréé. Ainsi l'entrepreneur individuel pour bénéficier des dispositions de l'article 158-7 aura le choix entre faire appel aux services d'un professionnel de l'expertise comptable autorisé, ou à un organisme agréé.

Enfin, le dispositif est complété par la possibilité pour les organismes agréés existant au 1^{er} janvier 2008 de se transformer en association de gestion et de comptabilité (AGC) et cela jusqu'à la troisième année qui suit la date de publication du décret, afin de rendre un service complet à leurs adhérents, au même titre que les professionnels de l'expertise comptable. Cette mesure leur permettrait de préserver les emplois existants de ces organismes, parallèlement au recrutement nécessaire d'experts-comptables diplômés.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA MAJORATION DE 25 % APPLICABLE AUX PROFESSIONNELS NON ADHÉRENTS À UN CENTRE DE GESTION AGRÉÉ : UN DÉBAT RÉCURRENT DEPUIS LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DE 2006

Ce dispositif, à l'exception de la possibilité de transformation des organismes de gestion agréés en AGC, avait été adopté par le Sénat, à l'initiative de notre collègue le président Jean Arthuis, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie, puis retiré en commission mixte paritaire.

Il s'agissait alors de sortir d'un débat récurrent depuis la réforme de l'impôt sur le revenu et la suppression de l'abattement de 20 %.

Dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu voté en loi de finances pour 2006, il était prévu de neutraliser l'intégration de l'abattement de 20 % (article 76 LFI 2006) dans le nouveau barème (article 75 LFI 2006) :

- en supprimant bien sûr l'abattement de 20 % pour les revenus qui en bénéficiaient, c'est à dire les traitements et salaires et les revenus des professionnels adhérents à un centre de gestion agréé ;

- et en majorant les revenus exclus du bénéfice de l'abattement. Cette solution a été notamment retenue pour les professionnels non adhérents à un centre de gestion agréé, auxquels il doit être appliqué un coefficient de majoration de 1,25 pour aboutir à une exacte neutralisation.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, notre collègue le président Jean Arthuis avait déjà présenté un amendement visant à réduire progressivement le coefficient de majoration de 1,20 à 1,10 puis sa suppression. Il souhaitait mettre fin à une quasi-présomption de fraude, offensante et pénalisante pour les contribuables concernés.

B. UNE SOLUTION ÉQUILBRÉE QUI ATTÉNUÉ LA PORTÉE DE LA MAJORATION DE 25 % SANS REMETTRE EN CAUSE LE RÔLE DES ORGANISMES DE GESTION AGRÉÉS

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007 au Sénat, suivant un avis de sagesse de votre commission des finances et un avis défavorable du gouvernement, un amendement déposé par notre collègue Michel Houel a été adopté, puis retiré lors de l'examen en commission mixte paritaire, visant à exclure de la majoration de 25 % applicable aux revenus professionnels soumis à un régime réel d'imposition les contribuables qui font appel aux services d'un expert comptable non salarié de l'entreprise et agréé par l'administration fiscale.

Le présent article propose ainsi de régler cette question qui s'apparente à un « serpent de mer », sans remettre en cause le rôle majeur que remplissent les organismes de gestion agréés en matière de « civisme fiscal », mais en ouvrant plus largement le bénéfice de la non-majoration de 25 % aux professionnels qui ferait appel aux experts comptables autorisés par l'administration fiscale.

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

ARTICLE 4

Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle sur trois ans

Commentaire : le présent article propose de relever progressivement le seuil minimal d'imposition à l'imposition forfaitaire annuelle des entreprises, pour aboutir à sa suppression en 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CHAMP D'APPLICATION ASSORTI DE NOMBREUSES EXONÉRATIONS

Toutes les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) sont assujetties à une imposition forfaitaire annuelle (IFA), dont le régime est fixé par les articles 223 *septies* à 223 *undecies* du code général des impôts et qui a été instituée en 1974 pour assurer une participation minimale de l'ensemble des personnes morales à la couverture des dépenses publiques.

De nombreuses catégories de personnes morales sont en revanche exonérées :

- les personnes morales dont le chiffre d'affaires hors taxe, majoré des produits financiers, est inférieur à 400.000 euros ;

- les personnes morales qui ont pour objet de transférer gratuitement à leurs membres la jouissance de biens meubles ou immeubles¹ ;

- les associations et les organismes sans but lucratif, autres que les fondations reconnues d'utilité publique ;

- les personnes morales et sociétés exonérées d'IS, à raison de tout ou partie de leurs opérations, en application de certains régimes particuliers ;

- les sociétés nouvelles dont le capital est constitué pour moitié au moins par des apports en numéraire, pour leurs trois premières années d'activité ;

- les entreprises qui participent à un projet de recherche et de développement dans un pôle de compétitivité et dont le siège social, l'activité et les moyens d'exploitation afférents à ce projet sont implantés dans une zone de recherche et de développement d'un tel pôle ;

- les sociétés en liquidation judiciaire, pour la période postérieure au jugement déclaratif de liquidation ;

¹ Dans la mesure où ces personnes morales ne réalisent aucune opération productive de recettes avec des tiers non associés.

- les associations régies par la loi de 1901 dont l'activité consiste principalement à animer la vie sociale locale au bénéfice d'une ou plusieurs communes (associations de commerçants, cercles ruraux, exploitant des buvettes, clubs sportifs par exemple) ;

- pour une période temporaire, les sociétés exerçant l'ensemble de leurs activités dans une zone d'entreprise, une zone franche urbaine ou un bassin d'emplois à redynamiser ;

- les groupements d'employeurs et les centres de gestion et associations de gestion agréées ;

- dans certaines conditions, les sociétés nouvelles créées dans les départements d'outre-mer.

B. UN BARÈME PROGRESSIF RÉVISÉ À PLUSIEURS REPRISES DEPUIS 2005

A l'initiative, notamment, de votre rapporteur général, le barème de l'IFA a été révisé plusieurs fois au cours des trois dernières années dans un **objectif d'allègement de l'imposition des PME**. Il a ainsi été introduit le relèvement en plusieurs étapes du seuil d'exonération de 76.000 euros à 400.000 euros¹, la prise en compte du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (majoré des produits financiers), et la diminution des tarifs applicables aux PME, partiellement compensé par la création d'une nouvelle tranche d'imposition pour les grandes entreprises réalisant plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Le barème applicable depuis le 1^{er} janvier 2008 est ainsi le suivant :

Tranches de chiffre d'affaires hors taxes majoré des produits financiers	Montant de l'IFA (en euros)
Entre 400.000 et 750.000 euros	1.300
Entre 750.000 et 1,5 million d'euros	2.000
Entre 1,5 million et 7,5 millions d'euros	3.750
Entre 7,5 millions et 15 millions d'euros	16.250
Entre 1,5 million et 75 millions d'euros	20.500
Entre 75 millions et 500 millions d'euros	32.750
Plus de 500 millions d'euros	110.000

L'IFA doit être versé à la Direction générale des finances publiques au plus tard le 15 mars, quelle que soit la date de clôture de l'exercice comptable. Selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, le produit de l'IFA est évalué à **1,8 milliard d'euros en 2008**.

¹ Par l'article 4 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie n° 2005-842 du 26 juillet 2005 (passage de 76.000 à 150.000 euros), l'article 21 de la loi de finances pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 (passage à 300.000 euros), et l'article 17 de la loi de finances pour 2007 n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 (passage à 400.000 euros).

C. LA DÉDUCTIBILITÉ PLUTÔT QUE L'IMPUTATION SUR L'IMPÔT

L'article 21 de la loi de finances pour 2006 a abrogé l'article 220 A du code général des impôts, qui précisait le principe d'imputation de l'IFA sur l'IS dû pendant l'année de l'exigibilité de cette imposition et les deux années suivantes. Cette abrogation a ainsi transformé la nature de l'IFA, qui **est devenue une charge de droit commun, déductible du bénéfice imposable.**

Votre rapporteur général avait considéré que cette évolution avait le mérite d'atténuer la portée d'un système dans lequel l'IFA constituait une charge définitive pour les entreprises durablement en difficulté (déficitaires ou faiblement bénéficiaires), qui ne pouvaient donc pas imputer l'IFA – ou n'en imputer qu'une partie – sur le montant de l'IS. Il avait toutefois souligné que la simple déductibilité de l'IFA contribuait à créer une nouvelle charge pour les entreprises, ce qui avait motivé ses amendements tendant à alléger l'imposition des PME.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de supprimer l'IFA d'ici 2011 pour plus de 360.000 entreprises, et constitue à cet égard la **traduction d'un engagement pris à plusieurs reprises par le Président de la République.** L'IFA est en effet souvent dénoncé par les acteurs économiques comme un impôt « injuste », dès lors que son caractère forfaitaire le rend exigible même en l'absence de bénéfices.

Afin d'étaler le coût pour les finances publiques, **cette suppression aura lieu en trois étapes**, soit en 2009 pour les entreprises relevant des deux premières tranches du barème, en 2010 pour celles relevant des troisième et quatrième tranches, et en 2011 pour les entreprises restantes.

L'IFA est ainsi supprimé dès le 1^{er} janvier 2009 pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros, soit 210.000 entreprises. Le A du I du présent article supprime donc les deuxième et troisième alinéas de l'article 223 *septies* précité, correspondant aux deux premières tranches du barème, et le II fixe l'entrée en vigueur de la suppression au 1^{er} janvier 2009.

A compter du 1^{er} janvier 2010, la suppression sera étendue aux 129.000 entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 millions d'euros. Le B du I du présent article supprime donc les quatrième et cinquième alinéas de l'article 223 *septies*, et le II fixe l'entrée en vigueur de cette deuxième étape au 1^{er} janvier 2010.

Enfin les 22.500 entreprises encore imposées à l'IFA ne le seront plus à compter du 1^{er} janvier 2011. Le C du I supprime donc l'ensemble des dispositions du code général des impôts relatives à l'IFA, c'est-à-dire les derniers alinéas de l'article 223 *septies* et les autres articles, alinéas ou mots

du code général des impôts relevant de mesures de coordination. Le **II** fixe l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2011.

Le coût global de cette suppression est estimé à 1.371 millions d'euros, soit 336 millions d'euros en 2009, 633 millions d'euros en 2010 et 402 millions d'euros en 2011. Compte tenu du caractère déductible de l'IFA, ce coût est net du rehaussement consécutif du produit de l'IS (environ 430 millions d'euros).

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve cette suppression progressive de l'IFA, qui constitue un engagement politique fort à l'orée d'une crise qui affectera les comptes des entreprises. **Elle est à la fois une mesure d'équité, de simplification du droit fiscal et de soutien aux forces vives de l'économie.**

Votre rapporteur général rappelle néanmoins que **notre droit fiscal des entreprises se caractérise par un foisonnement et un manque apparent de stratégie qui nuisent à sa compétitivité.** Outre le « décrochage » du taux nominal d'IS par rapport à la moyenne européenne et des grands pays industrialisés, compensée partiellement par des mesures complexes de réduction de l'assiette, de multiples contributions spécifiques (taxe sur les salaires, taxe générale sur les activités polluantes, taxe sur les véhicules de société, contribution sociale de solidarité sur les sociétés...) prélevées au profit de différentes collectivités publiques viennent opacifier le régime fiscal et alourdir les prélèvements pesant sur les entreprises.

De futures marges de manœuvre budgétaires devront donc, autant que possible, être mises à profit pour abaisser le taux nominal de l'IS en-dessous de 30 %, réduire le nombre des niches fiscales et simplifier le paysage des trop nombreuses taxes annexes.

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

ARTICLE 5

Diminution de la défiscalisation accordée aux biocarburants

Commentaire : le présent article vise à réduire progressivement l'avantage fiscal consenti aux biocarburants.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE SOUTIEN AUX BIOCARBURANTS

Le dispositif français de soutien aux biocarburants¹ repose sur un **double mécanisme** de réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur une quantité agréée de biocarburants, ainsi que sur une fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) acquittée en cas de non-respect d'objectifs d'incorporation fixés par la loi.

1. Une défiscalisation au titre de la TIPP

Conçue pour **compenser les surcoûts** de production des biocarburants comparativement aux carburants fossiles, la **réduction de TIPP** frappant les biocarburants a été progressivement **amoindrie**, à mesure que la compétitivité des filières de production s'améliorait et que les cours des matières premières érodaient l'avantage comparatif des carburants fossiles. L'article 16 de la directive 2003/96 du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité dispose en effet que « *la réduction de taxation appliquée par les Etats membres est modulée en fonction des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production* ».

La dernière baisse de défiscalisation est intervenue, à l'initiative de votre commission des finances, dans le cadre de la loi de finances pour 2008 (article 35). Les montants de défiscalisation ont ainsi été réduits :

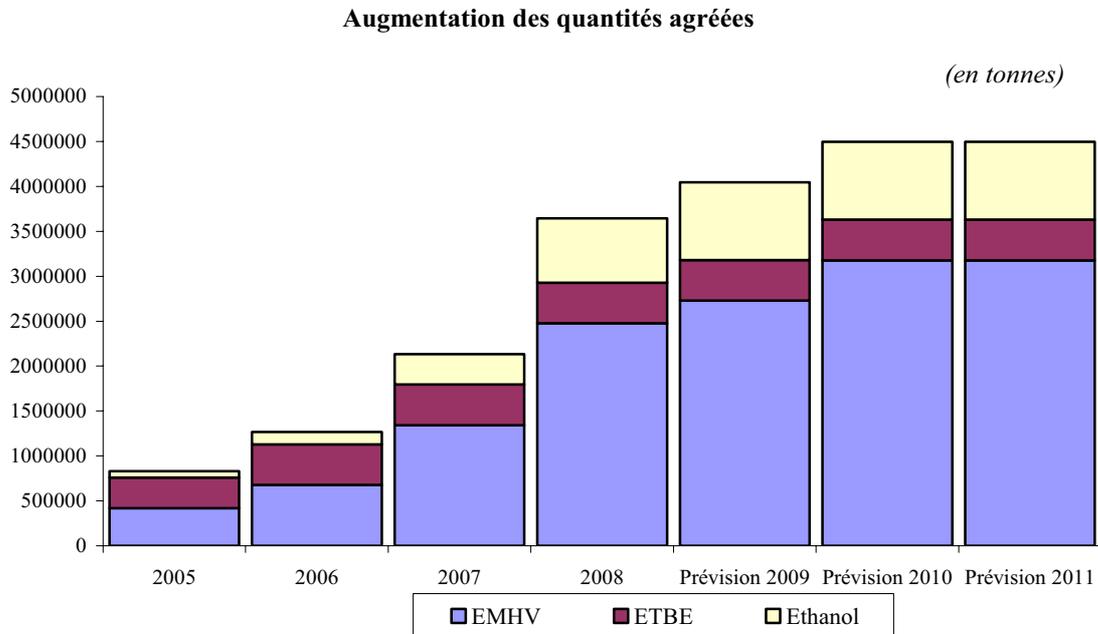
¹ Les deux filières françaises bénéficiant de ce dispositif de soutien sont les filières de production d'**éthanol**, extrait de blé, de betterave ou de maïs et incorporé directement ou sous forme d'éthyl-tertio-butyl-ether (ETBE), et d'**esters méthyliques d'huiles végétales** (EMHV), obtenus à l'issue d'une réaction entre une huile de colza ou de tournesol et du méthanol, et incorporés au gazole ou au fioul domestique.

1) de **25 à 22 euros** par hectolitre pour les biocarburants incorporés au gazole (EMHV, esters méthyliques d'huile animale et biogazole de synthèse) ;

2) de **33 à 27 euros** par hectolitre pour l'éthanol incorporé au supercarburant.

2. Une TGAP en cas de non-respect des objectifs d'incorporation

La relance de la politique de soutien aux biocarburants amorcée en 2005 a conduit à **l'augmentation sensible des quantités agréées¹**, qui sont passées de 831.000 tonnes en 2005 à plus de 4 millions de tonnes selon la prévision pour 2009 (*cf.* graphique).



Source : commission des finances

Cette relance s'est également traduite par la définition **d'objectifs d'incorporation ambitieux (5,75 % en 2008, 7 % en 2010 et 10 % en 2015)** et de l'instauration d'une fraction de **TGAP sur les carburants acquittée en cas de non-respect de ces objectifs** par les distributeurs. Le **rendement limité** de cette TGAP (environ 25 millions d'euros en 2007, *cf.* tableau) indique qu'à ce jour, les objectifs nationaux d'incorporation ont **globalement été atteints**.

¹ La défiscalisation n'est applicable qu'à une quantité agréée de biocarburants. L'agrément permet aux pouvoirs publics de maîtriser le volume de production et le montant de la dépense fiscale consentie.

Rendement de la TGAP

(en milliers d'euros)

Filière	2005	2006	2007
Diesel	19.895	417	5.264
Essence	9	1.966	19.759

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

B. LA DÉFISCALISATION ACTUELLEMENT APPLICABLE

1. Le droit en vigueur

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la dernière réduction en date des montants de défiscalisation applicables a été opérée par le projet de loi de finances pour 2008. Aux termes de **l'article 265 bis A du code des douanes**, ces montants s'établissent actuellement comme suit :

« a) 22 euros par hectolitre pour les esters méthyliques d'huile végétale et les esters méthyliques d'huile animale incorporés au gazole ou au fioul domestique ;

« b) 27 euros par hectolitre pour le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d'origine agricole ;

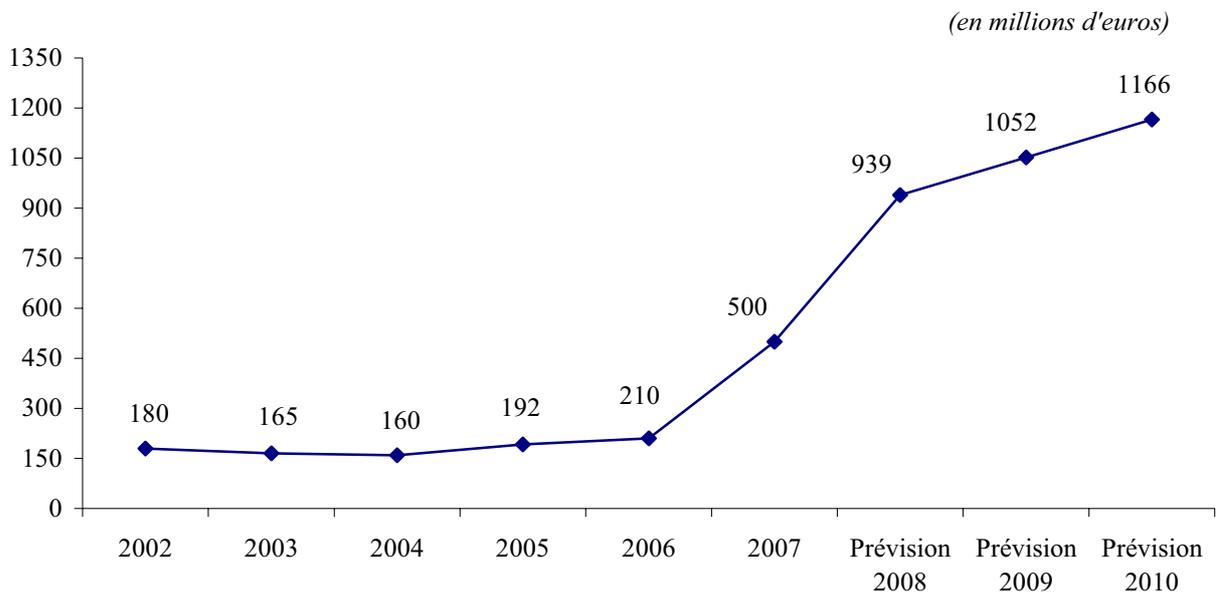
« c) 27 euros par hectolitre pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé aux supercarburants ou au superéthanol E85 repris à l'indice d'identification 55 ;

« d) 22 euros par hectolitre pour le biogazole de synthèse et 27 euros par hectolitre pour les esters éthyliques d'huile végétale, incorporés au gazole ou au fioul domestique. »

2. Un coût substantiel pour les finances publiques

Compte tenu de l'augmentation des capacités de production, ces montants de défiscalisation représentent un **coût significatif** pour les finances publiques qui, **à droit inchangé**, pourrait encore connaître une **très forte augmentation au cours des années à venir**. Ce coût est estimé à **939 millions d'euros en 2008** et pourrait atteindre 1,166 milliard d'euros en 2010 (cf. graphique).

Coût de la défiscalisation en faveur des biocarburants



Source : annexe « Voies et moyens » des projets de loi de finances

II. LA RÉDACTION INITIALE DE L'ARTICLE 5 DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le dispositif initial proposé par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2009 avait pour objet **d'ajuster à la baisse** et, à terme, de **supprimer totalement** l'avantage fiscal consenti aux biocarburants. Cette évolution était motivée, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi :

1) par l'évolution des **cours** actuels du carburant, de l'énergie et des matières premières agricoles, qui remettait en question la nécessité de compenser les surcoûts liés à la production des biocarburants ;

2) par l'existence d'une **TGAP** « sanction » qui, en raison de son tarif extrêmement dissuasif, garantissait à elle seule les débouchés des filières de production en incitant fortement les distributeurs à remplir leurs objectifs d'incorporation.

A. UNE DÉFISCALISATION ATTÉNUÉE ET SUPPRIMÉE À TERME

1. Une rédaction « laconique »

Le présent article **supprime**, dans la nouvelle rédaction proposée de l'article 265 bis A du code des douanes, toute référence au « **bilan environnemental global** » de la production et de la consommation des biocarburants et à leur apport « **en termes de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre** ». Par ailleurs, il n'est plus fait référence à la **modulation** de

la réduction de TIPP « en fonction de l'évolution des cours des matières premières agricoles et des énergies fossiles et de la productivité des filières agro-industrielles concernées », qui devait « permettre d'assurer la compétitivité des biocarburants par rapport aux carburants fossiles sans toutefois aboutir à une surcompensation de l'écart de prix de revient entre ces produits ».

Le relatif **laconisme** de la nouvelle formulation, qui dispose que « les produits désignés ci-après, élaborés sous contrôle fiscal en vue d'être utilisés comme carburant ou combustible, bénéficient jusqu'au 31 décembre 2011 dans la limite des quantités fixées par agrément, d'une réduction de la taxe intérieure de consommation dont les tarifs sont fixés au tableau B du 1 de l'article 265 », peut être considéré comme le corollaire de la suppression totale de la défiscalisation. **L'abandon définitif de l'avantage fiscal dispense en effet d'en inscrire la justification environnementale dans le code.**

2. La réduction progressive des montants de défiscalisation et sa suppression totale en 2012

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 265 bis A du code des douanes présente désormais les montants de défiscalisation sous forme de **tableau** et fixe leur **évolution** pour la période 2009-2012.

Désignation des produits	Réduction (en euros par hectolitre)			
	2009	2010	2011	2012
1. – Esters méthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique	13,50	10,00	6,00	0
2. – Esters méthyliques d'huile animale incorporés au gazole ou au fioul domestique	13,50	10,00	6,00	0
3. – Contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique incorporés aux supercarburants dont la composante alcool est d'origine agricole	17,00	15,00	11,00	0
4. – Alcool éthylique d'origine agricole incorporé aux supercarburants ou au superéthanol E85 repris à l'indice d'identification 55	17,00	15,00	11,00	0
5. – Biogazole de synthèse	13,50	10,00	6,00	0
6. – Esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique	17,00	15,00	11,00	0

La baisse de défiscalisation proposée est **plus « brutale »** pour les biocarburants incorporés au **gazole** que pour l'éthanol, cette dernière filière étant considérée comme moins mature et plus exposée à la concurrence

internationale. Les baisses de défiscalisation affectant la filière biodiesel sont ainsi de 39 % en 2009, 26 % en 2010 et 40 % en 2011. Ces taux de diminution sont, pour l'éthanol, respectivement de 37 %, 12 % et 27 %.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article 265 *bis* A prévoit la **suppression totale de l'avantage fiscal en 2012**. La contrepartie, pour l'éthanol, d'une trajectoire de défiscalisation moins prononcée est une « dernière marche » plus difficile à franchir entre 2011 et 2012, puisque le différentiel de défiscalisation en valeur absolue est de 11 euros par hectolitre, contre 6 euros pour le biodiesel.

B. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Plusieurs **dispositions de coordination** visent en outre à maintenir à zéro la TIPP frappant la part éthanol du Superéthanol E85 et à opérer des modifications rédactionnelles résultant de l'introduction du nouveau tableau de défiscalisation dans l'article 265 *bis* A du code des douanes.

1. L'ajustement de la réduction de TIPP applicable à l'E85

L'engagement a été pris, en 2006, de maintenir une **fiscalité nette nulle sur l'éthanol incorporé dans le Superéthanol E85**. La directive 2003/96/CE fixe un seuil minimal de taxation des carburants de 35,90 euros par hectolitre. L'E85, en tant que biocarburant, peut toutefois bénéficier d'un taux inférieur. L'exonération **totale** de la fraction d'éthanol (85 %) conduirait donc à fixer un taux de TIPP sur l'E85 de : $0,15 \times 35,90 = 5,38$ **euros par hectolitre**.

La défiscalisation résultant de l'article 265 *bis* A du code des douanes s'établissant, en 2009, à 17 euros, la défiscalisation s'élèverait, pour l'E85 à : $0,85 \times 17,00 = 14,45$ **euros par hectolitre**. Le tarif apparent de TIPP frappant le Superéthanol E85, figurant au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, doit donc tenir compte de cette défiscalisation déjà pratiquée sur la part éthanol, soit 14,45 euros. Ce tarif sera par conséquent de : $14,45 + 5,38 = 19,83$ **euros par hectolitre**.

Le V du présent article modifie donc la rédaction du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes pour y substituer le montant « 19,83 » à l'ancien montant « 28,33 », qui correspondait à un niveau de défiscalisation de l'éthanol de 27 euros par hectolitre.

2. Les autres dispositions

Plusieurs modifications **rédactionnelles** sont enfin prévues au sein des articles 265 *bis* A, 265 *ter* et 266 *quindecies* du code des douanes, afin de tenir compte de la présentation sous forme de **tableau** des montants de défiscalisation des biocarburants.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **profondément remanié** le dispositif initialement proposé par le gouvernement.

A l'initiative du gouvernement lui-même, une **nouvelle trajectoire de baisse de défiscalisation** a été substituée au texte initial du projet de loi, dont la « pente » est sensiblement **moins prononcée**. Par ailleurs, le nouveau dispositif **ne fait plus mention de la suppression totale de la défiscalisation** pour l'année 2012.

Comparaison de l'ancien et du nouveau dispositif

		Réduction (en euros par hectolitre)			
		2009	2010	2011	2012
<i>Biocarburants incorporés au gazole</i>	Article 5 initial	13,50	10,00	6,00	0
	Article 5 amendé	15,00	11,00	8,00	
<i>Ethanol incorporé au supercarburant</i>	Article 5 Initial	17,00	15,00	11,00	0
	Article 5 amendé	21,00	18,00	14,00	

Source : commission des finances

En deuxième lieu, et par sous-amendement de nos collègues députés Christian Jacob, Jean-Pierre Soisson et Antoine Herth, il a été inscrit à l'article 265 *bis* A du code des douanes que les taux de défiscalisation bénéficiant aux biocarburants pourraient « **être revus à la hausse en fonction du contexte économique** ». Ce sous-amendement constitue, selon ses auteurs, la transcription d'un **engagement** pris en séance par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Au cours de l'examen du présent article, M. Eric Woerth a en effet déclaré que les députés pouvaient considérer les niveaux de défiscalisation résultant de l'amendement « **comme autant de minima ; ils pourront évoluer en fonction de ce qui nous a amenés à revoir notre position, en particulier le prix du baril** ».

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de nos collègues députés du groupe Nouveau Centre, sous-amendé par le gouvernement, afin de **coordonner le tarif de TIPP applicable au Superéthanol E85 avec les nouveaux montants de défiscalisation adoptés**. Cette coordination avait pour objet de maintenir à zéro le tarif de TIPP frappant la fraction éthanol du carburant E85. En application des règles de calcul rappelées plus haut, ce montant est désormais fixé à 23,24 euros par hectolitre en 2009, 20,69 euros en 2010 et 17,29 euros à compter de 2011.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **souscrit** à la refonte du dispositif de défiscalisation opérée à l'Assemblée nationale. Si le scénario initialement retenu par le gouvernement présentait l'avantage de réaliser une économie substantielle pour les finances publiques (plus de 2,85 milliards d'euros sur la période 2009-2012), il risquait de **fragiliser les filières françaises** de biocarburants et d'évincer la production nationale, en incitant les distributeurs à remplir leurs objectifs d'incorporation au moyen de biocarburants **importés**. Une telle orientation aurait, en définitive, conduit l'Etat à **renoncer aux retours sur l'investissement public** qu'il a consenti, à travers l'avantage fiscal, pour favoriser l'émergence de filières industrielles de biocarburants¹.

Selon les estimations de votre commission des finances, la nouvelle trajectoire de défiscalisation adoptée par nos collègues députés constitue, par rapport au **scénario initialement prévu** par le projet de loi de finances, un **manque à gagner de 101,5 millions d'euros en 2009**. Ce manque à gagner s'élève à 729 millions d'euros sur la période 2009-2012.

Néanmoins, et par rapport au **droit en vigueur**, **l'économie budgétaire réalisée en 2009 est estimée à 300 millions d'euros**, et à 2,12 milliards d'euros sur la période 2009-2012.

Le dispositif, tel qu'il résulte de la première lecture à l'Assemblée nationale, **est donc de nature à préserver à la fois les recettes de l'Etat et l'avenir des filières françaises de production de biocarburants**.

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

¹ On rappellera, à cet égard, que l'Allemagne a, sur trois ans et à compter de 2006, décidé de supprimer totalement les avantages fiscaux consentis aux biocarburants au profit d'une unique TGAP « sanction ». Il en est d'ores et déjà résulté à la faillite du groupe Campa Nekermann et à un afflux d'importation de 900.000 tonnes de biodiesel en 2007.

ARTICLE 5 bis (nouveau)

Création d'un tarif pour le carburant E10

Commentaire : le présent article introduit dans le code des douanes un tarif pour le carburant E10.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN TARIF IDENTIQUE À CELUI DU SUPERCARBURANT SANS PLOMB

Le supercarburant E10, composé de 10 % d'éthanol en incorporation directe et de 90 % d'essence sans plomb n'est actuellement **pas distribué** en France et **n'est, par conséquent, assorti d'aucun tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.**

Dans son discours prononcé à l'occasion du salon mondial de l'automobile, le 9 octobre 2008, le **Président de la République** a émis le souhait que la France continue à augmenter la part des énergies renouvelables dans les transports. « *Dès l'année prochaine, a-t-il déclaré, nous allons commencer à remplacer des pompes de super sans plomb 98 par un carburant à 10 % d'éthanol, l'E10* ».

Dans le prolongement de cette démarche, le présent article, adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de notre collègue député Charles de Courson, avec avis favorable du gouvernement, complète le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes afin d'y introduire un **régime fiscal** pour l'E10.

Le **tarif** de taxe intérieure de consommation qui lui est associé est de **60,69 euros par hectolitre, soit le même que celui du supercarburant sans plomb** repris à l'indice 11 du tableau B précité. A terme, l'E10, compatible avec la moitié du parc roulant utilisant le supercarburant, vise en effet à remplacer le SP 95 et le SP 98 comme carburant européen de référence.

B. OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

Le présent dispositif se limite à l'instauration d'un tarif et **ne vaut pas autorisation de commercialisation** de l'E10. Ce carburant devra être caractérisé, sur le plan technique, par un arrêté des ministres chargés de

l'environnement et de l'économie¹. La mise en place de l'E10 nécessitera en particulier que **tous les constructeurs automobiles présents sur le marché français précisent la liste des véhicules compatibles avec ce nouveau carburant afin de satisfaire à l'obligation de bonne information des consommateurs.**

S'agissant enfin de la **compatibilité de cette mesure avec le droit communautaire**, le rapport de juillet 2008 du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux et de l'Inspection générale des finances sur les incitations fiscales au développement des biocarburants indiquait que *« la révision de la directive communautaire relative à la qualité des carburants (serait) un préalable qu'il convien(drait) de lever le plus rapidement possible pour favoriser le développement de l'incorporation directe d'éthanol et libérer la possibilité d'en incorporer jusqu'à 10 % en volume dans le supercarburant »*. Selon la direction générale de l'énergie et du climat du MEEDDAT, le fait que la révision de cette directive ne soit pas achevée **ne fait pas obstacle** à une diffusion anticipée du carburant E10 en France, qui *« sera bien accueillie par la Commission européenne »*. Cette diffusion est en effet compatible avec la réglementation communautaire, dès lors que la vente à la pompe de l'E10 fera l'objet d'une information **spécifique des consommateurs**, et ce tant que ce carburant ne sera pas devenu le carburant européen de référence.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettrait, à terme, d'offrir des **débouchés supplémentaires** à la filière éthanol en élargissant les possibilités d'**incorporation directe** de l'alcool éthylique d'origine agricole au supercarburant et de rendre ainsi le marché **plus concurrentiel**. Il est également susceptible de faciliter l'atteinte des **objectifs ambitieux d'incorporation** des biocarburants que notre pays s'est fixés et de favoriser l'utilisation d'une substance présentant un **bilan environnemental** supérieur à celui de l'ETBE, aujourd'hui très majoritairement incorporé au supercarburant².

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

¹ Selon le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), le projet d'arrêté relatif à l'E10 est actuellement étudié au sein d'un groupe de travail du bureau de normalisation du pétrole qui réunit les représentants de la direction de l'énergie et du climat du MEEDDAT, des groupes pétroliers et des constructeurs automobiles.

² L'éthanol est déjà incorporé de façon banalisée dans le supercarburant sous forme d'ETBE, composé à 50 % d'éthanol renouvelable et de 50 % d'isobutène fossile.

ARTICLE 6

Reconduction de la taxe exceptionnelle mise à la charge des entreprises pétrolières en vue de financer la prime à la cuve versée aux foyers les plus modestes

Commentaire : le présent article a pour objet de reconduire a pour objet de reconduire pour un an la taxe exceptionnelle à laquelle sont soumises les sociétés pétrolières sur leur provision pour hausse des prix afin d'abonder un fonds social finançant la « prime à la cuve » versée aux foyers les plus modestes.

I. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 25 DECEMBRE 2007

A. UNE TAXE EXCEPTIONNELLE SUR LA PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES

1. La provision pour hausse des prix

Aux termes des onzième, douzième et treizième alinéas du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel ou à l'impôt sur les sociétés **peuvent, lorsque pour une matière ou un produit donné, il est constaté, au cours d'une période ne pouvant excéder deux exercices successifs, une hausse de prix supérieure à 10 %, pratiquer une provision correspondant à la fraction de cette hausse excédant 10 %.** Cette provision est, bien sûr, facultative.

Sont susceptibles de donner lieu, le cas échéant, à la constitution d'une provision pour hausse des prix (PHP), les matières, produits et approvisionnements de toute nature existant en stock à la clôture de l'exercice, les dotations à cette provision étant calculées distinctement pour chaque produit présentant une nature différente.

L'exonération d'impôt dont bénéficient les entreprises constituant une provision pour hausse de prix n'est pas définitive. En effet, **la provision pratiquée à la clôture d'un exercice est rapportée de plein droit aux bénéfices imposables de l'exercice en cours à l'expiration de la sixième année suivant la date de cette clôture**¹.

¹ Sauf dans le cas des entreprises dont la durée normale de rotation des stocks est supérieure à trois ans (par exemple les entreprises viticoles), pour lesquelles la réintégration est seulement effectuée dans un délai correspondant au double de cette durée.

Enfin, du fait des dispositions introduites par l'article 36 de la loi de finances pour 2005, **le montant de la dotation à la PHP ne peut excéder 15 millions d'euros par période de 12 mois, au titre de chaque exercice, majoré le cas échéant d'une fraction égale à 10 % de la dotation à cette provision déterminée dans les conditions « normales ».**

Calcul de la dotation pour provision pour hausse des prix

1^{ère} étape : calcul « normal ». Le montant de la dotation s'obtient en multipliant les quantités de stocks à la clôture de l'exercice considéré par la différence entre d'une part, la valeur unitaire d'inventaire à la clôture dudit exercice et, d'autre part, une somme égale à 110 % de la valeur unitaire d'inventaire à l'ouverture de l'exercice précédent.

2^{ème} étape : application du « plafonnement partiel ». Si le montant obtenu à la 1^{ère} étape dépasse 15 millions d'euros, le plafonnement s'applique alors et le montant de 15 millions d'euros ne peut être majoré que d'une fraction égale à 10 % de la dotation à cette provision déterminée dans les conditions « normales ». Ainsi, **pour une dotation d'un montant de 100 millions d'euros selon le calcul de l'alinéa précédent, la dotation réelle ne peut s'élever qu'à $15 + (100 \times 10 \%) = 25$ millions d'euros.**

2. La taxe sur la provision pour hausse des prix de 2007

L'article 67 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, s'inspirant de dispositions comparables ayant figuré dans les lois de finances initiales pour 2001 et pour 2002, **a assujetti « les entreprises dont l'objet principal est d'effectuer la première transformation du pétrole brut ou de distribuer les carburants issus de cette transformation » à une taxe exceptionnelle**, au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2007, **assise sur la fraction excédant 15 millions d'euros du montant de la provision pour hausse des prix**, et inscrite au bilan à la clôture de cet exercice, ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant correspondant est supérieur.

Le taux de cette taxe a été fixé à 25 %.

La taxe devait être acquittée dans les quatre mois de la clôture de l'exercice. Elle devait être liquidée, déclarée, recouvrée et contrôlée comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires et sous les mêmes garanties et sanctions. Le montant brut de cette taxe était imputable, par le redevable de cet impôt, sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise serait réintégrée (soit, au plus tard, au bout de 6 ans). Elle n'est pas admise en charge déductible pour la détermination du résultat imposable.

Enfin, le **III** de cet article a institué, pour les redevables de cette taxe, une faculté de versement alternatif direct auprès du fonds social pour le chauffage des ménages qui leur ouvrent droit à une réduction d'impôt d'égal montant, imputable sur le montant de taxe exceptionnelle dû, de telle sorte que

ces versements libèrent les entreprises concernées, à due concurrence, du versement de la taxe. Toutefois, le solde de réduction d'impôt qui n'aurait pu être imputé sur le montant de la taxe due ne pouvait être restitué. Les versements pris en compte sont ceux effectués dans les quatre mois suivant la clôture de l'exercice, ce délai correspondant à celui du paiement de la taxe.

B. LA CRÉATION D'UN FONDS SOCIAL POUR LE CHAUFFAGE DES MÉNAGES

La taxe susmentionnée a servi à financer la création d'un fonds social pour le chauffage des ménages ayant pour but de collecter des versements destinés aux actions d'aide sociale générales mises en œuvre en faveur des ménages modestes chauffés au fioul. Conformément au décret n° 2007-1841 du 26 décembre 2007 désignant l'organisme gestionnaire du fonds social pour le chauffage des ménages, ce fonds est géré par le Centre français d'informations pétrolières.

II. LA RECONDUCTION PROPOSÉE DE LA TAXE EXCEPTIONNELLE SUR LA PHP

Le présent article propose de reconduire d'une année la taxe exceptionnelle sur la PHP décrite précédemment. Pour des entreprises entrant dans le champ de la taxe et clôturant leurs comptes au 31 décembre, le dispositif s'appliquerait donc pour les exercices 2007 et 2008.

A cette fin, le **III du présent article** complète l'article 67 de la loi de finances rectificative pour 2007 par un IV prévoyant l'application de la taxe au premier exercice clos à compter du 31 décembre 2007 et du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2008. De ce fait, la prolongation proposée du dispositif s'appliquerait également aux dispositions du III de l'article 67 relatif à sa réduction par imputation du montant versé directement au fonds social pour le chauffage des ménages.

Les **I et II du présent article** ne proposent que des rédactions de coordination de l'article 67 précité, à un détail près : la proposition, figurant au **A du II**, de prendre en compte, pour déterminer le montant de la réduction, les versements effectués « *au plus tôt dans les huit mois précédant la clôture* ». En revanche, la date limite de versement resterait de quatre mois après la clôture. L'objet de cette rédaction explicite est d'éviter les « recouvrements » entre deux exercices, les versements effectués au cours des quatre premiers mois de l'exercice clos à compter du 31 décembre 2007 ne puissent minorer le montant de la taxe due au titre des deux années.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF NÉCESSAIREMENT PROVISOIRE

Votre rapporteur général n'est pas opposé au dispositif proposé.

Il constate cependant que, **pour la deuxième année consécutive, il est proposé de financer une dépense certaine** (la « prime pour la cuve », dont la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a annoncé qu'elle s'élèverait à 200 euros au titre de cet hiver, contre 150 euros l'hiver dernier, moyennant un resserrement des conditions de ressources), **par une ressource provisoire**, la taxe sur la PHP des sociétés pétrolières, pour sa fraction dépassant 15 millions d'euros.

Cette ressource est même doublement provisoire :

- d'une part, le versement est déductible de l'impôt dû lors de la reprise de la provision, c'est-à-dire, au plus tard, la 6^{ème} année suivant l'encaissement de la taxe. **Celle-ci s'assimile donc davantage à une avance de trésorerie qu'à une véritable imposition ;**

- d'autre part, **la reconduction pure et simple de la taxe ne saurait se poursuivre, sauf à risquer de tarir sa source**, qui est constituée d'une provision optionnelle. A cet égard, la taxe étant assise sur la fraction dépassant 15 millions d'euros de la PHP inscrite au bilan à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre d'une année donnée, « *ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant de provision est supérieur* », il s'en déduit qu'une matière fiscale donnée peut potentiellement faire l'objet d'une taxation à un taux de 50 %, largement supérieur au taux de droit commun¹.

B. LA NÉCESSITÉ D'ÉLARGIR LES POSSIBILITÉS D'IMPUTATION DE LA TAXE

Cette dernière remarque conduit votre rapporteur général à rappeler la position qu'il avait exprimée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007.

Il avait alors souligné que la taxe sur la PHP **ne serait pas remboursable pour les entreprises qui seraient déficitaires l'année où elles réintégreraient ladite provision** (ou si leur résultat était inférieur à l'impôt versé). Pour ces seules entreprises, la taxe se transformerait donc en un impôt définitif, alors que le texte visait à instaurer un prélèvement temporaire. Une telle situation pourrait apparaître contraire au principe d'égalité devant l'impôt. **Il avait alors proposé un amendement visant à permettre l'imputation de la taxe sur les deux exercices suivant celui de la reprise de**

¹ La loi de finances pour 2001 avait également institué une taxe de 25 % sur la PHP des sociétés pétrolières. Lorsque le dispositif avait été reconduit en loi de finances pour 2002, le taux avait été limité à 8,33 % précisément afin de ne pas excéder le taux de droit commun.

la PHP si l'imputation n'a pu être effectuée en totalité l'année de la réintégration. Cette position se justifie d'autant plus si l'imposition s'effectue à un taux supérieur au taux de droit commun.

C'est pourquoi **il semble *a priori* opportun de reprendre le dispositif défendu par votre rapporteur général lors du débat de la loi de finances rectificative pour 2007**, étant entendu, toutefois, que **des précisions supplémentaires devront être apportées d'ici la séance publique** afin d'éclairer le débat (notamment sur l'identité des contributeurs et le montant de leur contribution).

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

ARTICLE 7

Majoration du taux de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois

Commentaire : le présent article a pour objet de réintroduire une majoration de 30 % du taux d'amortissement dégressif de certains matériels utilisés par les entreprises de première transformation du bois.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'**accroissement de la mobilisation de la ressource en bois** figure parmi les objectifs du Grenelle de l'environnement et des Assises de la forêt tenues entre novembre 2007 et janvier 2008, sous l'égide du ministère de l'agriculture et de la pêche. Dans cette perspective, et **afin d'encourager les scieries à adapter leur capacité de production aux besoins d'un marché en forte expansion**, le présent article vise à **réactiver**, sous réserve de modifications mineures, une majoration de 30 % du taux d'amortissement dégressif appliquée de 2001 à 2005.

A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

1. La majoration du taux d'amortissement dégressif

Selon le 1 de l'article 39 A du code général des impôts, l'amortissement des biens d'équipement¹ acquis ou fabriqués à compter du 1^{er} janvier 1960 par les entreprises industrielles peut être calculé suivant un **système d'amortissement dégressif**, compte tenu de la durée d'amortissement en usage dans chaque nature d'industrie. Les taux d'amortissement dégressifs sont obtenus en multipliant les taux d'amortissement linéaires par un coefficient corrélé à la **durée normale d'utilisation** des biens² et l'amortissement dégressif s'applique annuellement, dans la limite de plafonds, à la **valeur résiduelle** du bien à amortir.

Par la nouvelle rédaction qu'il propose de l'article 39 AA *quater* du CGI, le présent article rétablit une **majoration de 30 %** du taux d'amortissement dégressif consentie aux **entreprises de première**

¹ *Autres que les immeubles d'habitation, les chantiers et les locaux servant à l'exercice de la profession.*

² *Soit 1,25 lorsque la durée normale d'utilisation est de trois ou quatre ans, 1,75 lorsque cette durée normale est de cinq ou six ans et 2,25 lorsque cette durée normale est supérieure à six ans.*

transformation du bois pour leurs **matériels de production, de sciage et de valorisation** des produits forestiers. Un tel mécanisme avait été introduit par l'article 71 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, afin de permettre la valorisation des bois récoltés et stockés après la tempête de décembre 1999. Son application avait été limitée à la période 2001-2005.

2. Les entreprises visées et les matériels éligibles

La mesure proposée vise les entreprises passibles soit de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, soit de l'impôt sur les sociétés. La rédaction proposée précise que les entreprises de première transformation du bois s'entendent « *des entreprises dont l'activité principale consiste à fabriquer à partir de grumes¹ des produits intermédiaires* ». Selon l'instruction fiscale² prise pour l'application de l'article 39 AA *quater* dans sa précédente version, l'activité de fabrication de produits intermédiaires est considérée comme exercée à titre principal lorsque le chiffre d'affaires réalisé au titre de cette activité représente au moins 50 % du chiffre d'affaires total de l'entreprise.

Sont éligibles au dispositif les **matériels de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers**. Aux termes de l'instruction fiscale précitée, cette désignation recouvre :

- 1) les matériels relatifs aux opérations de transformation de grumes aboutissant à la production de bois sciés, tranchés, déroulés, fraisés ;
- 2) des matériels intervenants dans la fabrication de pâte à papier, de panneaux de fibres ou de particules ;
- 3) des matériels de séchage, d'étuvage, de rabotage et tout matériel servant à la préservation et à la présentation des sciages, à l'aboutage, au panneautage, au rainurage et au collage ;
- 4) ainsi que tous les matériels susceptibles d'adapter les produits de la scierie à la demande des industries en aval ou servant aux opérations accessoires de valorisation de ces produits.

B. PORTÉE ET COÛT DU DISPOSITIF

1. Champ et durée d'application

L'application du dispositif proposé est encadrée par **deux limites**.

En premier lieu, le bénéfice de la majoration du taux d'amortissement dégressif est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et

¹ Une grume est un arbre abattu, ébranché et encore couvert d'écorce, destiné au sciage.

² Instruction 4 D-1-02 n° 18 du 25 janvier 2002

88 du traité instituant la Communauté européenne aux aides *de minimis*. Ce règlement fixe le plafond des aides qui peuvent être consenties à une même entreprise à **200.000 euros sur une période de trois ans**.

En second lieu, le texte proposé confère un caractère **temporaire** à la mesure en disposant que sont seuls éligibles les matériels **acquis ou fabriqués entre le 26 septembre 2008 et le 31 décembre 2011**.

2. Exemple d'application et coût du dispositif

Compte tenu des coefficients actuellement en vigueur, le taux d'amortissement dégressif majoré serait le suivant :

Taux d'amortissement dégressif majoré selon les coefficients en vigueur

Durée d'utilisation (années)	Taux d'amortissement linéaire (%)	Amortissement dégressif majoré	
		Coefficient	Taux (%)
3	33,33	1,25	54,17
4	25,00	1,25	40,63
5	20,00	1,75	45,50
6	16,67	1,75	37,92
6 2/3	15,00	2,25	43,88
8	12,50	2,25	36,56
10	10,00	2,25	29,25

Sur le fondement de ces hypothèses, une scierie acquérant, le 9 mai 2009, 200.000 euros hors taxes de matériel de sciage, et clôturant ses exercices sociaux le 31 décembre de chaque année, bénéficierait d'un taux d'amortissement dégressif majoré de 43,88 %¹. Ce taux s'appliquerait de la manière suivante :

Exemple d'application du taux d'amortissement dégressif majoré

Exercice social clos en :	Valeur nette comptable à la clôture de l'exercice	Annuité d'amortissement	Cumul des dotations
2009	200.000	58.707	58.507
2010	141.493	62.087	120.594
2011	79.406	34.843	155.437
2012	44.563	19.554	174.991
2013	25.009	10.974	185.965
2014	14.035	7.017	192.983
2015	7.017	7.799	200.000

¹ Le matériel de sciage a une durée normale d'utilisation de 6 ans 2/3.

En 2006, la France comptait 2.273 scieries, dont 924 étaient passibles de l'impôt sur le revenu et 1.349 de l'impôt sur les sociétés. Le coût de la mesure, susceptible de **varier en fonction du succès du dispositif**, est évalué :

1) à **2 millions d'euros** en 2010 et **3 millions d'euros** en 2011 par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ;

2) à **9 millions d'euros** par an à compter de 2010, selon les documents relatifs au financement des mesures fiscales du Grenelle de l'environnement remis à votre rapporteur général par le cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

II. L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sous réserve d'obtenir des éclaircissements sur le coût de la mesure, dont les hypothèses sont variables, votre rapporteur général **souscrit** à la nécessité d'encourager les investissements susceptibles d'accroître la mobilisation de la ressource en bois et **se félicite du bornage dans le temps** de cette nouvelle dépense fiscale.

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

ARTICLE 7 bis (nouveau)

Régime fiscal des « parachutes dorés »

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Didier Migaud et Gilles Carrez, président et rapporteur général de la commission des finances, vise à intégrer au bénéfice imposable des sociétés les indemnités de départ versées au-delà de 200.000 euros.

Le présent article vise à plafonner le montant des indemnités de départ déductible du bénéfice imposable à six fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit environ 200.000 euros.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Didier Migaud et Gilles Carrez, président et rapporteur général de la commission des finances, et un avis de sagesse du gouvernement, l'article 7 bis du projet de loi de finances pour 2009 tendant à plafonner le montant des indemnités de départ déductible du bénéfice imposable à six fois le plafond annuel de la sécurité sociale.

Il s'agit de limiter l'avantage fiscal associé aux rémunérations de type « parachute doré » en alignant le dispositif sur le régime fiscal des licenciements. Alors que les rémunérations différées peuvent être aujourd'hui totalement déduites de l'impôt sur les sociétés, celles-ci seraient, en application du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, défiscalisées uniquement pour la part inférieure à environ 200.000 euros, soit 6 fois le plafond de la sécurité sociale. Au-delà, la rémunération prélevée par l'entreprise sur ses bénéfices serait assujettie à l'impôt sur les sociétés.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA DÉTERMINATION DU SEUIL D'IMPOSITION DES « PARACHUTES DORÉS »

Il convient de souligner que l'adoption d'un plafonnement à 200.000 euros des dispositions de l'article 7 bis a été privilégiée dans la mesure où seraient ainsi alignés sur un même montant les seuils de déclenchement de l'imposition sur le revenu et sur les sociétés. En ce sens, notre collègue député Michel Bouvard, a retiré son amendement tendant à

fixer un seuil d'imposition à compter de 30 fois le plafond de la sécurité sociale, soit un million d'euros.

B. LES « RETRAITES CHAPEAUX »

Par ailleurs, ce dispositif s'applique aux « retraites chapeaux », qui sont des retraites complémentaires destinées aux cadres, en contrepartie de cotisations supplémentaires versées à la fois par le salarié et par l'entreprise. Ce dispositif ne s'appliquant qu'aux salariés encore en poste dans l'entreprise, il permet à cette dernière de conserver le plus longtemps possible ses cadres dirigeants. Il bénéficie à l'encadrement supérieur en général, sur la base de cotisations du salarié et de l'entreprise, et concerne entre 1.000 et 3.000 entreprises en France.

Sur ce point, alors que le gouvernement avait donné un avis favorable à un amendement de notre collègue député Yves Bur, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général des comptes de la sécurité sociale, tendant à instaurer un prélèvement social au premier euro sur les indemnités différées lorsque leur montant est supérieur à 30 fois le plafond de la sécurité sociale, soit un million d'euros, un avis défavorable a été donné concernant l'application du même dispositif aux contrats de retraites à prestations définies. Les concernant, il serait donc souhaitable de ne pas appliquer le nouveau régime d'imposition des « parachutes dorés » aux « retraites chapeaux ».

Toutefois, compte tenu du contexte économique et financier actuel et en dépit des objections formulées sur le fond, tant sur le niveau de fixation du seuil d'imposition que de son application aux « retraites chapeaux », votre rapporteur général ne présente pas de modification au dispositif proposé.

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

ARTICLE 7 ter (nouveau)

**Création au profit des PME
d'un régime analogue au bénéfice mondial consolidé**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, crée un nouveau régime de consolidation des résultats des succursales et filiales étrangères pour les PME dont les effectifs sont inférieurs à 2.000 salariés. L'avantage fiscal est toutefois soumis au plafond communautaire des aides *de minimis*.

I. LE RÉGIME ACTUEL DU BÉNÉFICE MONDIAL CONSOLIDÉ

A. UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE CONSOLIDATION DES RÉSULTATS SANS INTÉGRATION

Le régime du bénéfice mondial consolidé, prévu par l'article 209 *quinquies* du code général des impôts et accordé sur **agrément** du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi¹, constitue une **dérogation aux principes de territorialité** de l'impôt sur les sociétés (IS) **et de personnalité fiscale des filiales**.

Introduit en 1965, il permet aux groupes internationalisés de **retenir l'ensemble des résultats** (bénéficiaires ou déficitaires) **de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger**, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices. La société mère imposable en France détermine donc son résultat :

- en retenant l'ensemble de son résultat français et des résultats de ses exploitations **directes** sans personnalité fiscale (succursales, bureaux, comptoirs, usines...) à l'étranger (bénéfice mondial) ;

- et en ajoutant à cet ensemble la part lui revenant dans les résultats de ses exploitations **indirectes**, soit les filiales françaises et étrangères dans lesquelles la société mère détient, directement ou indirectement, 50 % au moins des droits de vote² (bénéfice consolidé).

Ce faisant, **le régime permet de consolider les résultats de filiales françaises non fiscalement intégrées**, donc détenues entre 50 % et 95 %.

¹ Agrément généralement accordé en contrepartie d'engagements de la société bénéficiaire en faveur de l'emploi en France, comme ce fut le cas pour Vivendi en 2004.

² Un pourcentage inférieur à 50 % peut toutefois être retenu lorsque la détention d'une participation égale ou supérieure à 50 % est interdite par la législation interne de l'Etat dans lequel la société contrôlée est implantée, lorsqu'elle résulte d'accords intervenus entre la France et cet Etat ou lorsqu'elle est imposée par la nature même de l'activité du groupe.

Les impôts payés par les exploitations directes ou indirectes étrangères peuvent s'imputer sur le montant d'IS calculé, et le résultat consolidé est rectifié pour tenir compte des opérations formant double emploi. En application de la **règle dite « du butoir »**, le montant imputable de ces impôts est toutefois limité, pays par pays, au montant de l'impôt français qui frapperait le bénéfice, provenant de chacun de ces pays, reconstitué selon les règles du droit français. La fraction d'impôt qui excéderait cette limite est reportable sur les résultats des cinq exercices suivants dans le pays considéré.

Ce régime offre donc le double avantage de la prise en compte des déficits subis à l'étranger par les succursales et filiales, ou à l'inverse de l'imputation sur le déficit de la société mère des bénéfices réalisés par ces entités, et de l'élimination de toute double imposition. Il peut, à ce titre, permettre des économies d'impôt substantielles. Il favorise également une meilleure appréciation des régimes étrangers et une bonne connaissance des filiales.

B. UN RÉGIME QUI RESTE PEU UTILISÉ ET APPARAÎT MOINS ATTRACTIF

Le régime du bénéfice mondial consolidé ne connaît cependant qu'un succès limité et a été choisi par un très petit nombre de grands groupes français¹, bien que son périmètre se révèle plus étendu que celui des régimes étrangers du bénéfice mondial, qui ne s'appliquent qu'aux succursales. Outre que la technique des abandons de créances peut conduire à un résultat proche, il est perçu comme **excessivement complexe**, en particulier pour les entreprises moyennes fortement internationalisées, et présente des **inconconvénients amplifiés par certaines tendances récentes** :

- la **moindre compétitivité fiscale de la France**, de telle sorte que le régime du bénéfice mondial peut entraîner un complément d'imposition en France sur des revenus étrangers plus faiblement taxés localement. Cet inconvénient est aggravé par certaines caractéristiques du régime, telles que la quote-part de frais et charges, la non-imputabilité des pertes des filiales étrangères antérieures à la consolidation, ou l'utilisation des crédits d'impôt pays par pays ;

- les évolutions de l'économie contemporaine, caractérisée par une **moindre tolérance aux pertes** qu'à l'époque de la création du régime (marquée par des projets industriels de long terme) et une **fraction croissante de bénéfices réalisés à l'étranger** ;

- la **lourdeur persistante du régime**, liée au retraitement systématique selon les règles françaises (qui conduit à perdre le bénéfice de régimes de faveur étrangers) et à laquelle s'ajoutent certaines remises en cause par les inspecteurs des impôts.

¹ Dont Areva, Total, Sanofi Aventis, Renault et, depuis août 2004, Vivendi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un dispositif, introduit dans un nouvel article 209 C du code général des impôts, qui poursuit un **objectif analogue à celui du bénéfice mondial consolidé**, mais est **dédié aux PME** dont les effectifs sont inférieurs à 2.000 salariés.

A. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES PME

Aux termes du texte proposé par le I du présent article pour les I et II de l'article 209 C, les entreprises concernées sont, de manière habituelle, les entreprises soumises à l'IS dans les conditions de droit commun et réunissant les conditions suivantes :

- disposer d'un **effectif inférieur à 2.000 salariés**. Lorsque la société est membre d'un groupe fiscalement intégré, ce seuil est apprécié au niveau de l'ensemble du groupe ;

- disposer de succursales ou détenir, directement ou indirectement, et de manière continue des filiales établies et soumises à un impôt équivalent à l'IS dans un Etat de l'Union européenne ou dans un Etat « *ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en matière d'échange de renseignements et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* », selon la formulation consacrée afférente à la lutte internationale contre la fraude. **Le taux de détention du capital des filiales, aligné sur le régime de l'intégration fiscale, est fixé à 95 % minimum ;**

- sont également éligibles les PME qui ne sont pas autorisées à détenir au moins 95 % du capital de leurs filiales en raison d'obligations légales prévues par l'Etat d'établissement de ces filiales, pour autant que le taux de détention corresponde au seuil le plus élevé autorisé par cet Etat ;

- enfin **moins du quart du capital et des droits de vote** de l'entreprise doivent être détenus, directement ou indirectement, par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne respectent pas le seuil d'effectifs précédent. Les participations de certaines catégories de sociétés et fonds¹ ne sont toutefois pas prises en compte dans le calcul des 25 %, en ce que leurs participations relèvent plutôt d'une logique d'investissement que d'une intention stratégique et fiscale. Ces fonds et

¹ Les sociétés de capital risque, les fonds communs de placement à risques (FCPR), les sociétés de développement régional, les sociétés financières d'innovation et les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque.

sociétés ne doivent cependant pas entretenir de lien de dépendance, au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts¹, avec la PME en cause.

B. LES MODALITÉS D'APPLICATION DU DISPOSITIF DE CONSOLIDATION

Le I de l'article 209 C prévoit que les PME remplissant les conditions exposées *supra* peuvent **déduire de leur résultat imposable de l'exercice les déficits de leurs succursales et filiales étrangères** subis au cours du même exercice dans l'Etat où elles sont imposées. Lorsque le seuil de détention de 95 % ne peut être légalement atteint, la déduction du déficit se fait à due proportion du taux de détention dans la filiale.

Le III **limite dans le temps** l'application du nouveau dispositif à la période durant laquelle les implantations à l'étranger réalisent des résultats bénéficiaires, et au plus tard au résultat imposable du cinquième exercice suivant celui de leur déduction.

Le texte proposé pour le IV subordonne l'avantage fiscal ainsi procuré au **respect du plafond communautaire des aides de minimis**, soit depuis le 1^{er} janvier 2007, **200.000 euros** d'aides publiques accordées pour une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux consécutifs.

Le II du présent article prévoit que le nouveau régime est **applicable aux résultats des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009**, donc le cas échéant enregistrés en 2010 pour les exercices fiscaux qui chevauchent deux années civiles.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Bien que son coût budgétaire ne soit pas connu, votre rapporteur général approuve pleinement l'introduction de ce nouveau dispositif, qui contribuera à faciliter l'implantation et le développement international des PME, et répond d'ailleurs à une préoccupation qu'il avait exprimée avec notre collègue Christian Gaudin en juin 2007, en tant que président et rapporteur de la mission d'information sur les centres de décision économique. Leur rapport d'information² précisait ainsi :

« La mission d'information plaide donc pour une plus grande diffusion de ce régime, soit par simplification de l'actuel (notamment la règle du butoir), soit par création d'un régime allégé pour les PME. L'extension du

¹ Qui dispose que des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :
- lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision ;
- lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise.

² « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », rapport d'information n° 347 (2006-2007) du 22 juin 2007.

bénéfice mondial inciterait les entreprises françaises à prendre davantage de risques sur des marchés étrangers en forte croissance, où les investissements nécessaires lors des premières années d'implantation donnent souvent lieu à des pertes. Il serait cependant sans doute nécessaire de réviser parallèlement certaines conventions fiscales, afin d'assurer la remontée des profits ».

Il importe toutefois de souligner que la portée de ce nouveau dispositif sera notablement atténuée par le plafond *de minimis*. En outre, la condition de détention des filiales à hauteur de 95 % minimum relève d'une logique stricte d'intégration fiscale et **n'est pas cohérente avec le régime actuel du bénéfice mondial consolidé**, qui repose sur une détention minimale de 50 % du capital.

Votre rapporteur spécial vous propose donc un **amendement tendant à abaisser ce seuil minimal de détention de 95 % à 50 %**.

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

ARTICLE 7 quater (nouveau)

Régime des dons aux sociétés, dont l'Etat est actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles

Commentaire : le présent article a pour objet d'inclure les dons aux sociétés, dont l'Etat est actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles parmi les dépenses ouvrant droit à une réduction d'impôt de 60 % de leur montant pour les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Michel Bouvard, Jérôme Cahuzac et Jérôme Chartier, propose **d'inclure les dons aux sociétés, dont l'Etat est actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles parmi les dépenses ouvrant droit à une réduction d'impôt de 60 %** de leur montant pour les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

A cette fin, il insère un *e ter* à l'article 238 *bis* du code général des impôts, qui fixe la liste des dons éligibles (œuvres ou organismes d'intérêt général, fondations reconnues d'utilité publique, etc.). A l'inverse, le présent article ne prévoit aucune réduction équivalente pour les dons effectués par les particuliers, régis par l'article 200 du même code.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'a pas d'objection à cet encouragement au mécénat. En l'espèce, il s'agit, par ce moyen, de remplacer la subvention versée par l'Etat à la Compagnie française pour l'exposition de Shanghai 2010, (COFRES SAS), qui a pour objet la préparation, l'organisation et la réalisation de la participation française pour l'exposition universelle de Shanghai 2010 et à toutes les manifestations annexes, et en particulier de réaliser le Pavillon de la France.

Ainsi, un versement de fonds publics de 24 millions d'euros pourrait être remplacé par une réduction d'impôt accordée aux entreprises mécènes d'un montant de 14,4 millions d'euros.

Le dispositif est donc vertueux du point de vue des finances publiques. Il s'agira toutefois d'établir un bilan de l'opération afin de s'assurer que la COFRES a bien disposé des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission (et, à l'inverse, que le mécénat n'excède pas le niveau prévu, renchérissant ainsi ce dispositif).

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

ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 7 quater (nouveau)

Adaptations des dispositions relatives aux sociétés d'investissements immobiliers cotées

Commentaire : les 3 présents articles additionnels proposent d'apporter au régime des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) des ajustements afin de dynamiser les industries immobilières et de contribuer à la relance de l'activité économique du secteur.

I. LE BILAN POSITIF DES SIIC

La mise en place du **statut SIIC** en **janvier 2003** a permis aux sociétés immobilières cotées d'avoir accès en France à un nouveau régime fiscal, qui a modifié profondément leur modèle économique et leur a permis un très fort développement, au bénéfice de l'ensemble de l'économie française.

Après cinq ans de mise en œuvre, on peut dresser le bilan économique, fiscal et sociétal de ce régime, en mesurant les différents effets de ce nouveau statut sur le secteur de l'immobilier, sur le développement de l'activité des SIIC, et sur l'ensemble de l'économie française.

Ce bilan montre que l'adoption du statut SIIC a eu cinq effets de levier positifs majeurs sur les fondamentaux économiques du secteur immobilier en France, premier marché pour l'immobilier tertiaire en Europe en 2007 par la taille de son parc et les montants investis annuellement.

- Un effet de levier sur les **investissements à long terme** : les investissements de long terme réalisés par les SIIC ont été multipliés par 5 en 3 ans, ce qui a contribué à la dynamique de l'ensemble du secteur immobilier, avec des incidences très positives sur la croissance de l'économie française.

- Un effet de levier sur la **création d'entreprises** : le nombre de SIIC a plus que doublé depuis 2003, avec environ 50 sociétés existantes en 2008.

- Un effet de levier sur la **capacité de financement** des SIIC et d'autres secteurs d'activités : on comptabilise, depuis 2003, 10,5 milliards d'euros d'émission de titres qui ont permis de financer efficacement des acquisitions en Europe en développant leurs activités et celles des entreprises, tous secteurs confondus, qui font appel à elles. En 2007, l'émission de nouveaux fonds propres en France a représenté plus de la moitié de l'ensemble de l'activité en Europe.

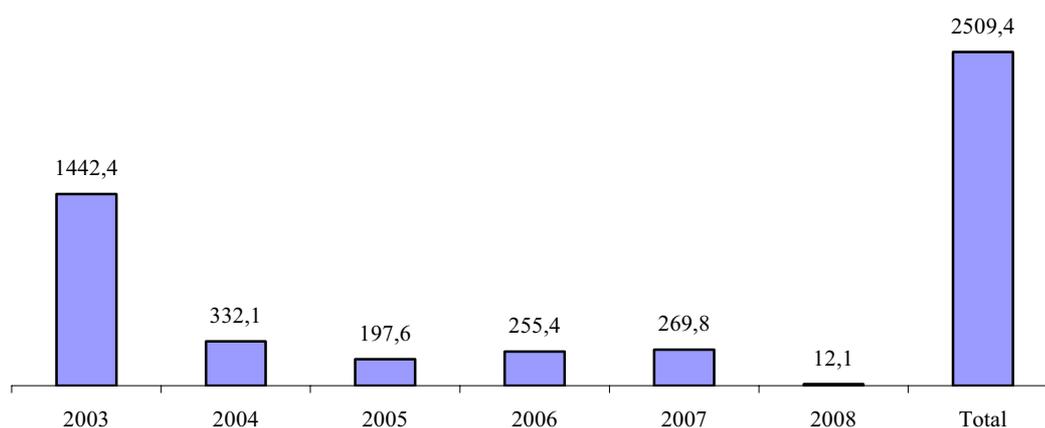
- Un effet de levier sur les résultats de la place de Paris : la **capitalisation boursière** des SIIC a plus que quadruplé depuis 2001, s'élevant à plus de 53 milliards d'euros en mai 2008. Les SIIC représentent en 2007,

2,5 % de la capitalisation boursière totale de la Place de Paris (contre environ 1 % en 2003).

- Un effet de levier sur les **recettes fiscales** de l'Etat et des collectivités locales : l'exit tax payée à l'Etat par les SIIC depuis 2003 a entraîné un supplément de recettes fiscales de plus de **2,5 milliards d'euros** et créé un flux moyen de recettes annuelles de 300 millions d'euros. S'y ajoutent la fiscalité acquittée par les entreprises qui externalisent leurs actifs immobiliers vers les SIIC, les impôts payés par les actionnaires sur la base des dividendes perçus ainsi que les droits de mutation perçus par les collectivités territoriales. Au total, c'est plus de 3 milliards d'euros de recettes fiscales estimées qui auraient été créées par l'activité de ce secteur économique en 5 ans.

Montant de l'exit tax versée par les SIIC

(en millions d'euros)



Source : Fédération des sociétés immobilières et foncières

Dans le même temps, les SIIC ont contribué largement à la tenue du marché de l'investissement immobilier en France. Les **investissements** réalisés en France par les foncières ayant adopté le régime SIIC ont en effet changé d'échelle, passant de 1,21 milliard d'euros en 2003 à près de 7,5 milliards d'euros pour l'année 2006 et **7,73 milliards d'euros en 2007**.

Cette augmentation des investissements s'est accompagnée d'une **diversification des secteurs d'activités** dans lesquels les SIIC ont investi. Les investissements consacrés à l'immobilier de bureaux, cœur de métier de nombreuses SIIC, sont passés de 1,42 milliard d'euros en 2003 à 4,92 milliards d'euros en 2007. Les investissements dans les commerces ont atteint 1,87 milliard d'euros en 2007, soit un montant 10 fois supérieur à celui réalisé en 2003 (190 millions d'euros). Les investissements dans les entrepôts et locaux d'activité ont représenté 1,34 milliard d'euros en 2007. A côté de ces trois grandes catégories d'actifs immobiliers, les SIIC investissent également

dans l'immobilier de service (cliniques, maisons de retraites, hôtels, et les murs de clubs de vacances) à hauteur de 100 millions d'euros en 2007.

Sur cette même période, la vente des actifs par les SIIC est restée stable, sans mouvement spéculatif ni accélération des opérations. Depuis 2003, le volume des ventes d'actifs réalisées par les SIIC représente moins de 10 % (1,86 milliard d'euros en 2007) du volume total des ventes d'actifs immobiliers effectuées par l'ensemble des acteurs économiques.

II. LES EFFETS DE LA CRISE FINANCIÈRE

Le ralentissement du secteur immobilier, puis la crise financière, ont frappé directement le secteur des industries immobilières.

Ainsi, le **montant des investissements** en immobilier d'entreprise et commercial qui était de 30 milliards d'euros en 2007 devrait se situer entre 12 et 15 milliards d'euros pour 2008 soit une **diminution de plus de la moitié des transactions**.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, la chute des transactions atteindrait même 65 % entre le mois de septembre 2007 et le mois de septembre 2008.

Par ailleurs, comme de nombreuses entreprises industrielles et de services à forte intensité capitalistique, les sociétés intervenant sur le marché de l'immobilier coté, sont confrontées aujourd'hui à une **raréfaction du crédit** compte tenu de la crise actuelle, ce qui peut nuire rapidement au financement de leur développement.

Dans un tel contexte, il est donc essentiel de ne pas stopper les opérations d'investissements et d'externalisation du fait de l'arrivée à leur date d'échéance de dispositifs qui présentent un double intérêt :

- celui de maintenir une activité minimum dans ce secteur, et d'avoir en conséquence un effet contra-cyclique en période de crise, même si actuellement, les opérations sont trop souvent suspendues ;

- et celui d'offrir pour les entreprises propriétaires des relais de financement pour leur cœur de métier alors que les possibilités de recours au crédit bancaire se raréfient du fait de la crise financière internationale.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans l'objectif d'atténuer les effets de la crise financière sur le secteur de l'immobilier coté, votre commission vous propose trois amendements portant création d'articles additionnels.

A. L'AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE DÉTENTION DU CAPITAL DES SIIC ET L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE AUX DROITS RÉELS IMMOBILIERS

A l'initiative de votre commission, la **loi de finances rectificative pour 2006** a aménagé les dispositions de l'article 208 C du code général des impôts relatif aux sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC), afin de faciliter et de diversifier l'accès au capital de ces sociétés et d'éviter la **création de SIIC captives** d'un actionnaire unique, situation contraire à l'esprit du dispositif. Elle a notamment prévu de **limiter la participation de leur actionnaire majoritaire à 60 % du capital** et d'introduire une condition de dispersion du capital, à hauteur de 15 % de celui-ci, appréciée à l'entrée dans le régime.

Les actionnaires des SIIC ayant opté pour le régime d'exonération avant le 1^{er} janvier 2007 **ont jusqu'au 31 décembre 2008** pour remplir la condition prévue à l'article 208 C qui leur impose de détenir moins de 60 % seul ou avec un groupe d'actionnaires agissant de concert.

Or la crise actuelle des marchés financiers a rendu presque impossible pour un certain nombre de SIIC la cession des titres sur le marché.

Le premier article additionnel propose en conséquence :

- de **décaler d'une année, soit au 1^{er} janvier 2010, la date d'entrée en vigueur de la condition des 60 % du capital** ou des droits de vote de la SIIC par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires agissant de concert ;
- d'**aménager les conditions de retour** dans le régime d'exonération dans le cas où la condition de 60 % est à nouveau remplie et parallèlement de prévoir les conditions de la **sortie définitive** du régime.

En effet, si lors de l'institution du seuil de détention de 60 %, une sanction de « suspension » du régime SIIC a été prévue, les conditions de son application ont été insuffisamment précisées notamment dans le cas où la SIIC concernée satisfait de nouveau, après une période transitoire, aux obligations légales.

Les dispositions proposées prévoient en conséquence :

- que le terme du délai de régularisation ouvert aux SIIC pour se mettre de nouveau en conformité avec la règle de 60 %, serait fixé à la clôture

de l'exercice qui suit celui au cours duquel le dépassement a eu lieu, afin de laisser le temps nécessaire à la restructuration de l'actionnariat (ce terme est actuellement défini comme celui du dépôt de la déclaration de résultat de l'exercice au cours duquel le dépassement a eu lieu). Cette extension du délai – porté au maximum à 24 mois – ne concernerait cependant que les motifs de non respect de la règle des 60 % déjà visés par la loi : OPA, OPE, opérations de restructurations¹ ;

- que dans les cas de non-respect transitoire du seuil autres que ceux visés par la loi : OPA, OPE, opérations de restructurations, celui-ci aurait pour conséquences une imposition à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, le maintien des obligations de distribution sur les seuls résultats exonérés des exercices précédents, l'acquittement d'une exit tax au taux de 16,5 % sur la différence entre la valeur des actifs éligibles à la clôture de l'exercice au cours duquel le seuil est à nouveau respecté et la valeur de ces mêmes actifs à l'ouverture de l'exercice au cours duquel il a été dépassé ;

- qu'un second dépassement du seuil, pour un motif autre que ceux visés par la loi, dans une période de dix années aurait pour conséquence une sortie définitive du régime.

Elles précisent également, afin d'éviter que la sortie du régime SIIC ne soit, en définitive, plus avantageuse que la régularisation du seuil de 60 %, que les réserves et bénéfices non distribués à la date de sortie du régime et correspondant à des résultats exonérés d'impôt dans le cadre du régime SIIC sont imposés au taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés.

En outre, afin d'accroître les capacités d'investissement des SIIC et de mettre en valeur leur savoir-faire dans l'exploitation et la gestion des actifs immobiliers, il est proposé de **rendre éligibles au champ d'application du régime SIIC certains actifs immobiliers détenus ou portés par des dispositifs juridiques spécifiques comme les concessions**. Seraient concernés par l'extension de ce dispositif des biens tels que les gares, les stades ou les aéroports.

La rédaction en vigueur des articles 208 C et suivants du code général des impôts, applicable aux SIIC, n'autorise pas l'éligibilité au régime SIIC des conventions par lesquelles l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics consentent des droits d'occupation ou d'utilisation sur des terrains ou constructions ou ouvrages ou installations à caractère immobilier, dès lors que ces conventions ne confèrent pas de droits réels au cocontractant de la personne publique.

¹ L'article 208 C du CGI vise les cas suivants : « offre publique d'achat ou d'échange au sens de l'article L 433-1 du code monétaire et financier, opération de restructuration visée à l'article 210-0 A, opération de conversion ou de remboursement d'obligations en actions ».

Pour des motifs d'intérêt général les concessions sont en effet exclusives de tout droit réel, même lorsqu'elles emportent obligation pour le concessionnaire, d'entretenir, de rénover, voire de construire des biens immobiliers objets de la concession, outre l'obligation d'exploiter personnellement ces biens immobiliers.

Cette contrainte conduit les concessionnaires sous statut SIIC à privilégier la mise en place de baux à construction ou baux emphytéotiques éligibles au régime SIIC, mais moins protecteurs des droits du concédant.

L'extension du bénéfice du régime SIIC aux seuls revenus locatifs tirés de l'exploitation des biens immobiliers dont est concessionnaire la SIIC n'entraînerait pas de modification du droit public, et ne limiterait pas les prérogatives des autorités concédantes.

Elle serait susceptible d'augmenter l'assiette de la redevance versée à l'entité concédante, du fait de l'augmentation potentielle des résultats de la société concessionnaire.

Elle permettrait surtout, dans un contexte de crise financière et économique, aux collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales) de trouver des partenaires économiques pour financer des projets immobiliers portant sur des infrastructures (gares, aéroports, ports, stades, etc).

B. LA PROROGATION DU « RÉGIME SIIC 3 »

Le régime dit « SIIC 3 », défini par l'article 210 E du code général des impôts, vise à établir les conditions d'externalisation d'actifs immobiliers détenus par les entreprises commerciales, industrielles et financières vers les sociétés d'investissements immobiliers faisant appel public à l'épargne ou agréées par l'AMF : SIIC, foncières cotées non SIIC, SCPI et OPCI.

En s'acquittant d'un impôt sur les sociétés au taux réduit de 16,5 % et à la condition que la société cessionnaire s'engage à conserver ces actifs pendant 5 ans, les sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés peuvent céder leurs actifs immobiliers (immeubles ou contrats de crédit-bail immobilier) à des sociétés foncières faisant appel à l'épargne ou agréées par l'AMF. Ces mêmes sociétés qui bénéficient, sur option, de la **transparence fiscale** ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés et sont exonérées d'impôt sur les plus-values. En contrepartie, d'une part, elles sont assujetties à une obligation de **distribution de la quasi-totalité** (85 %) de leurs **bénéfices** et de 50 % des **plus-values**.

Ce dispositif est ouvert jusqu'au 31 décembre 2008.

Le deuxième article additionnel propose de **proroger pour une nouvelle durée de 3 ans**, soit jusqu'au 31 décembre 2011, le dispositif SIIC 3.

Cette prolongation de délai s'accompagnerait toutefois d'un **relèvement du taux de l'exit tax de 16,5 % à 19 %** pour les cessions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2009.

C. L'AMÉNAGEMENT DE L'OBLIGATION DE CONSERVATION

Le troisième article additionnel propose **d'aménager l'obligation de conservation des actifs**, dont la durée est de cinq ans, dans **deux cas spécifiques**.

Le premier cas apporte une précision au texte initial lorsque l'immeuble, dont l'acquisition donne lieu à l'application du régime SIIC 3, est intégré dans une opération de **restructuration immobilière**. Dans cette hypothèse, il serait précisé que la démolition suivie de la reconstruction totale ou partielle n'entraîne pas rupture de cet engagement de conservation.

Le second cas, plus conjoncturel, permettrait de répondre à la raréfaction du crédit particulièrement préjudiciable au financement du développement d'entreprises industrielles et de services à forte intensité capitalistique. Pour compléter le dispositif d'incitation aux externalisations, il est proposé de favoriser le recours à la formule du **crédit-bail immobilier** ce qui nécessite d'adapter l'engagement de conservation afin d'en autoriser le report de l'immeuble vers le contrat de crédit-bail.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces trois articles additionnels.

ARTICLE 8

Ajustement des tarifs de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers

Commentaire : le présent article tend à alléger la taxe à l'essieu, en ramenant les tarifs applicables en France au niveau des minima européens.

I. LE DROIT EXISTANT

A. CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu » a été instaurée par l'article 16 de la loi de finances pour 1968 afin de **compenser les dépenses d'entretien de la voirie occasionnées par la circulation de véhicules à fort tonnage.**

Aux termes des articles 284 *bis* à 284 *sexies* du code des douanes, cette taxe est applicable aux **véhicules immatriculés en France**, circulant sur la voie publique, et pesant **plus de 12 tonnes¹**, à l'**exception** des véhicules spécialement conçus pour le **transport des personnes.**

Sont **exonérés** de la taxe les engins spéciaux, les véhicules et matériels **agricoles** ou forestiers, et les véhicules **militaires**, notamment les sapeurs- pompiers². De plus, par des **accords bilatéraux**, il est prévu que les véhicules français soient exonérés des taxes équivalentes à la taxe à l'essieu dans les pays signataires, sous réserve de réciprocité.

La taxe varie en fonction de **quatre critères**, permettant de prendre en compte les effets des véhicules sur les chaussées :

- le **type** de véhicule, porteur, tracteur d'une semi-remorque, et remorque ;
- le **nombre d'essieux** ;
- le **poids total** autorisé en charge ou du poids total roulant autorisé, tel qu'inscrit sur la carte grise du véhicule ;
- et le **système de suspension**, pneumatique ou non.

Une **déclaration** doit être déposée par le redevable auprès du bureau de douane dont il relève, avant toute mise en circulation d'un véhicule de plus de 12 tonnes, imposable.

¹ En poids total autorisé en charge.

² En vertu du décret n° 70-1285 relatif au transfert de l'assiette et du recouvrement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers à l'administration des douanes et fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 6 de la loi du 9 juillet 1970.

B. TARIFS DE LA TAXE : UN BARÈME TRÈS COMPLEXE

Les tarifs de cette taxe n'ont pas été modifiés depuis 1998¹. Il s'agissait alors de prendre en compte les **nouvelles normes communautaires** prévues par la directive n° 93/89/CEE du 25 octobre 1993 qui tendait à harmoniser sur le plan communautaire **les taux minima des taxes sur les véhicules de transport de marchandises par route de 12 tonnes et plus.**

Les **tarifs trimestriels**², fixés par l'article 284 *ter* du code des douanes, sont présentés dans le tableau suivant et composent un barème très complexe.

Tarifs de la taxe à l'essieu

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Tarifs par trimestres en euros	
	égal ou supérieur à	inférieur à	suspension pneumatique de l'(des) essieu(x) moteur(s)	autres systèmes de suspension de l'(des) essieu(x) moteur(s))
I. Véhicules automobiles porteurs				
a) à deux essieux	12	18	68,60	99,09
	18		91,47	137,20
b) à trois essieux	12		68,60	99,09
	12	27	68,60	99,09
c) à quatre essieux et plus	12		68,60	99,09
	27		91,47	135,68
II. Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) semi-remorque à un essieu	12	20	94,52	131,11
	20	27	144,83	176,84
	27		221,05	251,54
b) semi-remorque à deux essieux	12	27	94,52	131,11
	27	33	117,39	163,12
	33	39	144,83	193,61
	39		158,55	234,77
c) semi-remorque à trois essieux et plus	12	27	94,52	131,11
	27	38	117,39	163,12
	38		131,11	176,84
III. Remorques	16		68,60	68,60

Depuis la dernière réforme de la taxe, les véhicules dont les essieux moteurs sont équipés d'une **suspension pneumatique** bénéficient de taux de taxe réduits, en raison du plus faible impact qu'ils ont sur les infrastructures de transport. La taxe applicable aux autres véhicules a été majorée.

¹ Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre financier, article 87. L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 a prévu la conversion des montants de la taxe en euros.

² La taxe peut être payée selon un tarif journalier égal au 1/25^{ème} du tarif trimestriel.

Précisons que le paiement de la taxe incombe au **propriétaire** du véhicule imposable ou au **locataire** du véhicule imposable faisant l'objet d'un crédit-bail ou d'un contrat de location d'au moins deux ans. Le paiement a lieu le **premier jour de chaque trimestre civil**¹. Une **majoration de 10 %** de la taxe est prévue en cas de non-respect de plus de deux mois des délais d'exigibilité².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'HARMONISATION AU NIVEAU DES MINIMA COMMUNAUTAIRES

Le **I** du présent article modifie le tableau de l'article 284 *ter* du code des douanes, relatif aux tarifs trimestriels de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers. Le **II** prévoit l'entrée en vigueur du nouveau barème de taxation au **1^{er} janvier 2009**.

Le tableau suivant présente les nouveaux tarifs de taxe.

Nouveaux tarifs de la taxe à l'essieu

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Tarifs par trimestres en euros	
	égal ou supérieur à	inférieur à	suspension pneumatique de l'(des) essieu(x) moteur(s)	autres systèmes de suspension de l'(des) essieu(x) moteur(s)
I. Véhicules automobiles porteurs				
a) à deux essieux	12		31	69
b) à trois essieux	12		56	87
c) à quatre essieux et plus	12	27	37	57
	27		91	135
II. Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) semi-remorque à un essieu	12	20	4	8
	20		44	77
b) semi-remorque à deux essieux	12	27	29	43
	27	33	84	117
	33	39	117	177
	39		157	233
c) semi-remorque à trois essieux et plus	12	38	93	129
	38		129	175
III. Remorques	16		30	30

Le **barème est simplifié, trois catégories de tarifs sont supprimées**, ce qui revient à **supprimer trois majorations de taxe** en fonction du poids du véhicules concernés :

¹ Soit le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

² Le recouvrement et les sanctions éventuelles obéissent aux règles applicables en matière douanière.

- les véhicules automobiles porteurs à deux essieux d'un poids supérieur à 18 tonnes seront désormais taxés comme les véhicules de 12 tonnes ;

- les véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque à un essieu de plus de 27 tonnes seront désormais taxés comme les véhicules de même catégorie de plus de 20 tonnes ;

- enfin, les véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque à trois essieux et plus compris entre 27 et 38 tonnes ne subiront plus de surtaxe et rentrent dans une catégorie comprise entre 12 et 38 tonnes.

Les **tarifs du barème sont réduits, sauf pour les véhicules les plus lourds**. Cette réduction est conséquente. Elle est plus forte pour les véhicules composés d'un tracteur et d'une semi-remorque, comme le montre le tableau suivant, ce qui paraît **contradictoire** avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Réduction des tarifs de la taxe à l'essieu

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Réduction des tarifs de la taxe en pourcentage des tarifs antérieurs	
	égal ou supérieur à	inférieur à	suspension pneumatique de l'(des) essieu(x) moteur(s)	autres systèmes de suspension de l'(des) essieu(x) moteur(s)
I. Véhicules automobiles porteurs				
a) à deux essieux	12		-54,8	-30,36
b) à trois essieux	12		-18,4	-12,2
c) à quatre essieux et plus	12	27	-46	-42
	27		0*	0*
II. Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) semi-remorque à un essieu	12	20	-96	-94
	20		-69	-56
b) semi-remorque à deux essieux	12	27	-69	-67
	27	33	-28,4	-28,3
	33	39	-19,2	-8,6
c) semi-remorque à trois essieux et plus	39		0*	0*
	12	38	0*	0*
III. Remorques	38		0*	0*
	16		0*	0*

* Ces tarifs diminuent d'un à deux euros, soit au plus une diminution de 0,5 %.

Le coût de ce dispositif serait, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial de **50 millions d'euros par an**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SECTEUR TRÈS SOUTENU

Le secteur des transports routiers subit l'augmentation des cours des hydrocarbures. Selon les informations du Comité national routier (CNR), en juin 2008, l'indice du gazole hors TVA (base 100 en décembre 2000) atteignait **173,73**, soit une progression très importante. Votre rapporteur général note que le **prix des matières premières est orienté à la baisse** dans un contexte économique marqué par la crise financière. Ainsi, l'indice du gazole hors TVA (base 100 en décembre 2000) est retombé à **155,57** en septembre 2008, et poursuit cette tendance, amorcée dès le mois d'août, avec une **diminution de 9 %** entre septembre et octobre 2008 (indice **148,08**).

Face à la situation de l'été 2008, le gouvernement a agi dans les meilleurs délais pour soutenir le secteur du transport routier des marchandises. De nombreuses mesures ont été annoncées le 2 juillet 2008 :

- l'obligation de **répercuter la hausse du coût du gazole** dans le prix du transport, sous peine de sanctions pénales¹ ;
- l'**étalement** du paiement des **charges fiscales et sociales** ;
- l'**accélération** du **remboursement de la TIPP**, soit un apport de **100 millions d'euros** à la trésorerie des entreprises de transport routier à l'été 2008 ;
- la **modération** des péages **autoroutiers** pendant le 3^{ème} trimestre 2008 ;
- la mise en place d'un **groupe de travail** paritaire visant à faire évoluer la **notion de temps de travail** dans le transport routier, afin d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés et de renforcer la compétitivité du pavillon français ;
- le meilleur **encadrement** de la notion de **cabotage temporaire**² ;

¹ Amendement à la loi relative à la modernisation de l'économie, adopté le 5 juin 2008.

² Le cabotage temporaire est la faculté donnée à un transporteur d'effectuer, après un transport international, une ou plusieurs opérations de transport à l'intérieur d'un pays européen autre que le sien. Le 13 juin 2008, le Conseil européen a adopté une définition plus restrictive du cabotage, limitant le cabotage à trois prestations dans l'État de déchargement, et dans la limite de 7 jours. Une de ces prestations peut être réalisée dans un autre Etat, dans un délai de trois jours maximum. Ce texte doit être transmis au Parlement européen.

- l'inscription au programme de la présidence française de l'Union européenne de la **révision de la directive** fixant les **taux d'accises minimaux de la TIPP dans chaque pays**¹.

B. UNE TAXE EN CONTRADICTION AVEC LES OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ?

Votre rapporteur général s'étonne des dispositions proposées qui **suppriment des sous-catégories de surtaxation pour les véhicules plus lourds de certaines catégories**. Si la **simplification du barème** de la taxe est la bienvenue, il ne paraît **pas souhaitable de réduire la taxe appliquée** aux véhicules automobiles porteurs à deux essieux d'un poids supérieur à 18 tonnes (désormais taxés comme les véhicules de 12 tonnes), aux véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque à un essieu de plus de 27 tonnes (taxés comme les véhicules de même catégorie de plus de 20 tonnes) et aux véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque à trois essieux et plus compris entre 27 et 38 tonnes (rentrant dans une catégorie comprise entre 12 et 38 tonnes).

De même, votre rapporteur général constate que les véhicules comprenant une **semi-remorque seront désormais moins taxés que les véhicules automobiles porteurs**. Aucune information ne lui a été communiquée, malgré sa demande, expliquant cette inversion des tarifs de la taxe à l'essieu.

Enfin, votre rapporteur général note que cette réduction de taxe est présentée comme **partie intégrante d'une réforme plus large de la fiscalité pesant sur le secteur du transport routier des marchandises**, avec notamment l'instauration **d'une taxe due par les poids lourds** à raison de l'utilisation de certaines infrastructures routières, prévue par l'article 60 du présent projet de loi de finances². Cette taxe pourrait avoir un rendement de 880 millions d'euros par an en année pleine. Elle devrait être instaurée avant le 31 décembre 2011. Il paraît peu probable, vu **l'ampleur des défis techniques qui doivent être relevés et l'éventuel recours à un partenariat public-privé**³ que cette taxe puisse être appliquée avant cette date butoir. Il pourrait donc paraître prématuré et contraire aux objectifs du Grenelle de

¹ Pour la France le taux minimum est fixé à 39,19 euros par hectolitre pour le gazole professionnel. Un minimum fiscal a été fixé à 33 €/hl à l'échéance 2010. La révision de la directive n° 2003-96/CE du 27 octobre 2003, dite directive « Energie » est une des priorités du gouvernement. Le taux minimum pourrait ainsi être porté à 38 €/hl, selon la proposition de la Commission européenne, ou 35,9 €/hl selon le texte voté par le Parlement européen en mars 2008. Dans ces deux cas de figure, la compétitivité des transporteurs français serait améliorée.

² Rattaché à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

³ Selon une procédure prévoyant un appel public à la concurrence, le contrat de partenariat ne devrait pas être signé avant la fin de l'année 2010. Date à laquelle le partenaire extérieur pourra commencer à définir les caractéristiques techniques des équipements électroniques embarqués nécessaires pour la liquidation de la « taxe poids lourds », et les modalités de leur production.

l'environnement d'alléger un instrument fiscal conforme au principe pollueur-payeur.

Faute de réponse à ses questions, votre rapporteur général vous proposera un amendement visant à supprimer le présent article. La réforme de la taxe à l'essieu pourra avoir lieu dans les deux années qui viennent, en fonction de l'état d'avancement de la réforme de la fiscalité applicable au secteur du transport routier des marchandises, et en prenant en compte l'impact réel des véhicules sur les infrastructures routières.

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

ARTICLE 9

Aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Commentaire : le présent article procède à plusieurs aménagements de la TGAP visant à augmenter les tarifs de la taxe applicable aux installations de stockage de déchets ménagers, à soumettre à la taxe les installations d'incinération, à étendre l'assiette de la TGAP « air » aux poussières totales en suspension et à doubler le tarif de la taxe portant sur les matériaux d'extraction. En outre, le présent article apporte diverses améliorations techniques au régime de la TGAP et en affecte le produit supplémentaire à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE ET L'AUGMENTATION DES TARIFS DE LA TGAP

La « montée en puissance » de la TGAP se traduit, aux termes du présent article, soit par une **augmentation des tarifs** de certaines fractions existantes de cette taxe, soit par l'extension de son application à des **assiettes nouvelles**. Ces aménagements peuvent être regroupés en **trois volets**, selon qu'ils concernent les déchets ménagers et assimilés, l'air ou les matériaux d'extraction.

1. Le volet « déchets »

Le volet « déchets » du dispositif proposé consiste à accroître progressivement les tarifs de TGAP frappant les installations de **stockage** de déchets ménagers et assimilés et à instaurer un tarif propre aux installations **d'incinération** des mêmes déchets, dont le montant est également appelé à augmenter progressivement.

a) Les installations de stockage

S'agissant des déchets réceptionnés dans une installation de **stockage** de déchets ménagers et assimilés, la nouvelle rédaction de l'article 266 *nonies* du code des douanes prévoit, **de 2009 à 2015** :

1) un **quasi doublement** du tarif correspondant aux installations de stockage non autorisées (multiplication par 1,8 du tarif en vigueur en 2008) ;

2) un **quasi quintuplement** du tarif correspondant aux installations de stockage autorisées et ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 ;

3) un **quadruplement** du tarif correspondant aux autres installations de stockage autorisées.

A compter du 1^{er} janvier 2016, ces tarifs seront **revalorisés** dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

Tarifs de la TGAP « Stockage »

(en euros)

DÉSIGNATION des matières ou opérations imposables	Unité de perception	Quotité 2008	Quotité 2009	Quotité 2010	Quotité 2011	Quotité 2012	Quotité 2013	Quotité 2014	Quotité à compter de 2015
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés non autorisée en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat	Tonne	39,41	50	50	55	60	65	70	70
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés autorisée en application du titre Ier du livre V du code de l'environnement pour ladite réception ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent :									
- ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité	Tonne	8,21	13	18	18	24	28	32	40
- autre	Tonne	10,03	15	20	20	30	30	32	40

Compte tenu des évolutions divergentes qui viennent d'être décrites, **l'écart de taxation entre les différentes catégories d'installation se réduira considérablement** entre 2008 et 2015. Par exemple, alors qu'une installation de stockage non autorisée était quatre fois plus taxée qu'une installation autorisée « autre » en 2008, ce rapport chutera à **1,75** en 2015. Cette démarche est interprétée par votre rapporteur général comme participant d'une volonté de **dissuader fortement le stockage** des déchets ménagers et assimilés, cette solution étant considérée comme étant de loin la moins optimale.

Sur le fondement d'une hypothèse de baisse linéaire de 300.000 tonnes par an du volume de déchets stockés, le produit de TGAP supplémentaire attendu de cette augmentation est de **87 millions d'euros** en 2009 (soit une augmentation de 44,5 % par rapport à 2008) et de **1,67 milliard d'euros sur la période 2009-2015**.

b) Les installations d'incinération

La nouvelle rédaction de l'article 266 *nonies* du code des douanes **élargit l'assiette** de la TGAP « déchets » aux installations **d'incinération** de déchets ménagers et assimilés.

Tarifs de la TGAP « Incinération »

(en euros)

DÉSIGNATION des matières ou opérations imposables	Unité de perception	Quotité 2009	Quotité 2010	Quotité à compter de 2011
Déchets réceptionnés dans une installation d'incinération de déchets ménagers et assimilés ou transférés vers une telle installation située dans un autre Etat				
A. ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) défini par le règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 ou dont le système de management environnement a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité	Tonne	4	6,4	8
B. présentant une performance énergétique dont le niveau, apprécié dans des conditions fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement, est élevé	Tonne	3,5	5,6	7
C. relevant à la fois du A et du B qui précèdent	Tonne	2,5	4	5
Autres	Tonne	5	8	10

Votre rapporteur général observe que le dispositif proposé tient compte du caractère **moins dommageable** à l'environnement de ces installations et des potentialités qu'elles offrent en matière de **valorisation énergétique**. Il prend aussi en considération le fait que les installations d'incinération sont déjà soumises à la TGAP sur les **émissions polluantes**.

En conséquence, les tarifs proposés sont, en valeur absolue, **beaucoup moins importants** que ceux qui frappent les installations de stockage. Ainsi, en 2011, une installation d'incinération certifiée EMAS ou ISO 14001 sera **2,25 fois moins taxée** qu'une installation de stockage présentant les mêmes caractéristiques, cet écart ayant vocation à **s'amplifier** à compter de 2012 ;

Par ailleurs, le dispositif proposé prévoit un **tarif réduit** :

1) de **30 %** par rapport aux installations non certifiées, en faveur des installations « *présentant une **performance énergétique** dont le niveau [...] est élevé* » ;

2) de **50 %** par rapport aux installations non certifiées, en faveur des installations pouvant **à la fois** se prévaloir d'une certification EMAS ou ISO 14001 et d'un haut niveau de performance énergétique.

La rédaction actuelle dispose que l'appréciation de ce niveau de performance énergétique est opérée dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement. **Une telle disposition appellera du gouvernement des précisions sur les critères concrets d'évaluation qui seront mis en œuvre.**

Enfin, et à compter du 1^{er} janvier 2012, ces tarifs seront **revalorisés** dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu. Sur le fondement d'une hypothèse d'augmentation linéaire de 90.000 tonnes par an du volume de déchets incinérés, le produit de TGAP supplémentaire attendu de cette augmentation est de **54 millions d'euros** en 2009 et de **249 millions d'euros sur la période 2009-2011.**

c) L'application de la TGAP aux transferts de déchets ménagers et assimilés

Le présent article prévoit enfin, s'agissant de la TGAP « déchets » :

1) l'extension du fait générateur de TGAP au **transfert¹ vers un autre Etat membre** de déchets ménagers et assimilés, fait générateur ne concernant, sous l'empire du droit en vigueur, que les déchets industriels spéciaux (I, 1^o, b) ;

2) **l'exonération** de TGAP applicable aux transferts vers un autre Etat membre de déchets ménagers et assimilés lorsque ces déchets font l'objet, dans l'Etat membre les réceptionnant, d'une **valorisation comme matière** (I, 8^o).

¹ Ces transferts sont régis par le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 14 juin 2006, concernant les transferts de déchets, qui vise à réduire les transferts de déchets non contrôlés.

2. Le volet « émissions polluantes »

Afin d'inciter les entreprises à réduire leurs émissions de particules, le présent article a également pour objet d'inclure les **poussières totales en suspension** dans l'assiette de la TGAP « émissions polluantes » et de revaloriser la **déduction** de taxe dont bénéficient les organismes de surveillance de la qualité de l'air.

a) L'élargissement de l'assiette

La TGAP due à raison de l'émission de substances polluantes dans l'atmosphère est actuellement applicable aux oxydes de soufre et autres composants soufrés, à l'acide chlorhydrique, aux oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote¹, ainsi qu'aux hydrocarbures non méthaniques, solvants et autres composés organiques volatils.

Le présent article :

1) étend son assiette aux **poussières totales en suspension**, soit les particules fines dites PM 10 ou PM 2,5 susceptibles, en raison de leur taille, de pénétrer profondément dans le système respiratoire (modification de l'article 266 *septies* du code des douanes par le II, 2° du présent article) ;

2) fixe le **seuil d'assujettissement** de ces poussières à **50 tonnes** par an² et le **tarif** applicable à **85 euros** par tonne (modification de l'article 266 *nonies* du code des douanes par le III du présent article).

Selon le gouvernement, 170 établissements industriels émettant près de 41.000 tonnes seraient assujettis en France et le rendement de cette composante devrait avoisiner **4 millions d'euros** en 2009.

b) La revalorisation de la déduction au profit des organismes de surveillance de la qualité de l'air

Le présent article (IV) **rehausse en outre de 152.000 euros à 171.000 euros le montant maximal de déduction** à laquelle peuvent procéder les redevables membres des organismes de surveillance de la qualité de l'air.

Cette déduction s'impute sur la TGAP due au titre des installations situées dans une zone surveillée par le réseau de mesure de ces organismes. Elle est égale au montant des contributions ou dons de toute nature consentis auxdits organismes dans les douze mois précédant la date limite de dépôt de la déclaration de TGAP.

¹ Sauf protoxyde d'azote.

² Soit le seuil réglementaire en-deçà duquel la déclaration des émissions n'est pas obligatoire.

3. Le volet « granulats »

Le présent article (III) prévoit enfin de modifier l'article 266 *nonies* du code des douanes afin de **doubler le tarif de TGAP frappant les matériaux d'extraction** (soit les granulats issus des carrières). Ce tarif passerait de **0,10 à 0,20 euro la tonne**.

Cette augmentation vise, selon le gouvernement, à rapprocher le tarif du coût des dommages environnementaux résultant de l'activité d'extraction, notamment pour la qualité des paysages et la biodiversité des espaces marins. Le nouveau tarif proposé demeurerait, en outre, très inférieur aux taux pratiqués par certains de nos voisins européens (2,4 euros par tonne au Royaume-Uni, 1,10 euro par tonne en Suède ou 0,70 euro par tonne au Danemark).

Le produit **supplémentaire** de taxe qui résulterait de ce doublement est évalué à **40 millions d'euros**.

B. SIMPLIFIER UN RÉGIME COMPLEXE

Les dispositions relatives à la TGAP sont, à l'instar d'une bonne partie du code des douanes, d'une **lecture malaisée**. Leur complexité résulte en particulier de la pluralité des fractions qui composent cette taxe et de la sédimentation d'extensions successives de son dispositif¹. Pour ces raisons, le présent article assortit l'élargissement de la TGAP d'une **refonte des notions de redevable et de fait générateur et sécurise son recouvrement**.

1. Les notions de redevable et de fait générateur

Le I du présent article simplifie la notion de **redevable** en disposant explicitement que la TGAP est due par toute personne qui, **pour les besoins de son activité économique**, utilise ou livre pour la première fois sur le marché intérieur les substances et matériaux entrant dans son assiette. Cette nouvelle rédaction de l'article 266 *sexies* du code des douanes a pour objet de dissiper toute ambiguïté sur le champ des redevables de la TGAP et **d'en exclure clairement les personnes physiques**. Cette harmonisation vaut pour les lubrifiants susceptibles de produire des huiles usagées, les huiles et préparations lubrifiantes dont le rejet dans le milieu naturel est interdit, certaines huiles et préparations lubrifiantes à usage perdu, les préparations pour lessives et les matériaux d'extraction².

¹ La TGAP a été réformée quatorze fois depuis sa création par la loi de finances pour 1999.

² Ne sont pas visées les fractions de TGAP pour lesquelles la taxe à vocation à sanctionner l'absence d'acquiescement d'une contribution volontaire ou frappant des exploitants pour lesquelles la précision apportée aurait été inutile.

Le II (3° à 6°) du présent article simplifie la notion de **fait générateur** de la TGAP, qui est désormais assise sur **la première utilisation et/ou la première livraison** des substances qui viennent d'être énumérées.

Le fait générateur de la composante « déchets » fait également l'objet d'une modification rédactionnelle¹ et d'une précision relative aux **transferts de déchets industriels spéciaux**. Faute de document de suivi, le fait générateur sera la **date de sortie du territoire** de ces déchets, rédaction qui permettra aux douanes d'assujettir à la TGAP les **exportations clandestines** interceptées au cours d'un contrôle (II, 1°).

2. Adapter et sécuriser le recouvrement de la TGAP

Le présent article (V) adapte les modalités de recouvrement de la TGAP en tirant les conséquences de la **revalorisation annuelle** de ses tarifs dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu et de **l'augmentation programmée** des tarifs de la TGAP « déchets » et « granulats ».

Selon le droit en vigueur, la TGAP de l'année n est versée dans le courant de cette même année sous la forme de **trois acomptes** égaux à un tiers de la taxe acquittée **au titre de l'année $n-1$** . Le solde est versé en avril de l'année $n+1$, sur la base du montant de taxe effectivement dû au titre de l'année n .

Compte tenu des mécanismes de revalorisation qui viennent d'être cités, et afin de **ne pas procurer un avantage de trésorerie indu** aux redevables, le présent article aménage les modalités de recouvrement **de sorte que la taxe perçue au cours de l'année n soit assise sur les tarifs applicables à cette même année, et non plus sur les tarifs de l'année précédente**. Ainsi, chacun des acomptes de TGAP sera désormais égal au tiers de montant obtenu en appliquant à la **base de l'année $n-1$** les **tarifs** en vigueur au 1^{er} janvier de **l'année n** . L'augmentation des tarifs se traduira donc dans le montant des acomptes de l'année en cours, et plus seulement dans la régularisation du solde intervenant en avril de l'année $n+1$.

La nouvelle rédaction de l'article prévoit en outre que si le montant d'un des acomptes dus est supérieur de plus de 20 % au montant effectivement versé, une **majoration de 5 %** est appliquée aux sommes dont le paiement a été différé.

Par ailleurs, afin de **sécuriser** le recouvrement de la TGAP et sur le modèle du dispositif existant en matière de TVA, le présent article (VI) crée **l'obligation pour tout redevable de la TGAP non établi en France de se doter d'un représentant fiscal**. Cette personne morale, établie en France et accréditée auprès de l'administration des douanes, s'engagera à remplir les formalités incombant au redevable, à acquitter la taxe, à la garantir et, le cas

¹ Actualisation d'une référence au règlement (CE) n° 1013/2006.

échéant, à supporter les majorations et pénalités qui s'y rapportent. Ce dispositif devrait prémunir l'administration des douanes contre l'impossibilité de recouvrer la TGAP due par certains redevables faute de coopération administrative ou judiciaire opérante avec l'Etat d'établissement des assujettis.

Le présent article (V, 2° à 4°) procède enfin à plusieurs modifications rédactionnelles¹.

C. L'AFFECTION DE LA TGAP À L'ADEME

1. L'affectation de recettes fiscales substantielles

En application des dispositions qui précèdent, le produit de la TGAP, égal à 480 millions d'euros en 2007, devrait augmenter de 187 millions d'euros en 2009, 303 millions d'euros en 2010 et 312 millions d'euros en 2011.

Augmentation du produit de TGAP

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Augmentation des tarifs applicables au stockage de déchets ménagers	88	168	154
Incinération des déchets ménagers	54	86	109
Augmentation du tarif applicable aux matériaux d'extraction	40	40	40
Application de la TGAP aux poussières totale en suspension	4	4	4
Aménagement des modalités de calcul des acomptes	5	5	5
Total impact budgétaire	187	303	312

Source : MEEDDAT

Aux termes du **nouvel article L. 131-5-1 du code de l'environnement**, tel qu'il résulte du VII du présent article, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sera affectataire :

1) de la totalité du produit de la fraction de TGAP « déchets » due par les exploitants d'installations **d'incinération**, soit **54 millions** d'euros en 2009 ;

2) de la totalité du produit de la fraction de TGAP frappant les **poussières totales en suspension**, soit 4 millions d'euros en 2009 ;

3) d'une partie du produit des **autres fractions** de TGAP, fixée à 374 millions d'euros en 2009, 455 millions d'euros en 2010 et 441 millions d'euros en 2011.

¹ *Suppression de mentions inutiles ou devenues sans portée*

2. L'utilisation par l'ADEME de ses nouvelles ressources

Une simplification du régime des recettes affectées à l'ADEME avait été opérée par la loi de finances pour 2008, qui lui avait affecté, pour cette même année, une fraction de **242 millions d'euros du produit de la TGAP**. L'augmentation des ressources affectées à cet opérateur est donc considérable et **se justifie par la mise en œuvre par l'agence de plusieurs objectifs du Grenelle de l'environnement**.

L'emploi de ces ressources n'est toutefois pas fixé par le présent article et il convient de se reporter au projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » annexé au projet de loi de finances pour 2009 pour en obtenir la description sommaire (*cf.* encadré).

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement par l'ADEME

Aux termes du PAP, les recettes nouvelles de TGAP affectées à l'ADEME seront consacrées, en 2009 :

1) pour **50 millions d'euros**, à la création d'un **Fonds chaleur** visant à « *apporter aux entreprises et aux collectivités la visibilité sur les aides financières qui doivent permettre d'assurer une rentabilité normale aux projets de valorisation thermique d'énergies renouvelables. Les énergies concernées sont : la biomasse sylvicole ou agricole y compris le biogaz, l'énergie solaire, la géothermie valorisée directement ou par l'intermédiaire de pompes à chaleur, l'incinération d'ordures ménagères ou la chaleur produite à partir de combustibles solides de récupération* » ;

2) pour **11 millions d'euros**, à la **mise en sécurité** des sites d'installations classées dont les responsables ne sont plus en mesure d'assurer la cessation d'activité (traitement des sites et des sols contaminés, réhabilitation des friches et des stations service désaffectées) ;

3) pour **20 millions d'euros**, à l'inventaire et à la résorption des « **points noirs bruit** » et à la création d'observatoires du bruit des agglomérations ;

4) pour **40 millions d'euros**, à la **communication** vers le grand public et vers les professionnels en matière d'**énergie** (campagnes télévisuelles, financement de relais d'information...) ;

5) pour **30 millions d'euros**, à un **plan déchets** (soutien aux collectivités territoriales pour développer la prévention et le recyclage, renforcement du plan national de compostage domestique, investissement dans les recycleries, gestion biologique des déchets, renforcement de l'information du grand public et des moyens consacrés à l'observation, accompagnement des entreprises dans leurs actions de réduction et de recyclage des déchets...) ;

6) pour **39 millions d'euros**, à l'abondement du **fonds de roulement** de l'ADEME.

Source : projet annuel de performances « Ecologie et développement durable » annexé au projet de loi de finances pour 2009.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de la commission des finances et de notre collègue député Michel Bouvard, sous-amendés par le gouvernement.

Ces amendements avaient pour objet de prévoir un **tarif intermédiaire de 64,86 euros par tonne applicable en 2009 aux poussières totales en suspension**, le tarif initialement prévu de 85 euros par tonne n'étant applicable qu'à compter de 2010. Le tarif de 64,86 euros par tonne est calqué sur le tarif le plus élevé actuellement en vigueur en matière de TGAP « émissions polluantes », qui s'applique au **protoxyde d'azote**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de la volonté du gouvernement de créer ou de renforcer un « **signal-prix** » sur certaines méthodes de traitement des déchets, sur les émissions polluantes ou sur les activités d'extraction, volonté qui s'inscrit dans le prolongement des orientations définies par le Grenelle de l'environnement.

A. UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES INVESTISSEMENTS DÉJÀ CONSENTIS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant plus spécifiquement des **déchets**, il est vraisemblable que le **seul « signal-prix » envoyé par l'augmentation des tarifs de TGAP soit une condition nécessaire mais non suffisante pour provoquer une réorientation massive des méthodes de traitement vers le recyclage et la valorisation**. Une telle réorientation est en effet conditionnée par l'existence **d'équipements** alternatifs aux décharges ou aux incinérateurs, dont le déploiement reste largement à opérer et dont le **coût**, en partie à la charge des collectivités territoriales, sera substantiellement plus élevé que les recettes nouvelles attendues de la TGAP.

Dans cette mesure, il semble opportun à votre rapporteur général d'adapter au dispositif prévu par le présent article une **logique de « bonus » récompensant les comportements écologiquement vertueux**. Dans la mesure où l'augmentation des tarifs de TGAP « déchets » ne manquera pas de se répercuter sur le contribuable local via la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, il convient donc de **moduler à la baisse** les tarifs applicables aux installations de traitement des déchets **pour lesquelles les collectivités ont déjà consenti d'importants investissements en vue de rendre ces installations performantes sur le plan environnemental**.

Ce raisonnement s'applique tout particulièrement aux **installations d'incinération des déchets ménagers et assimilés**. En effet, ces installations, qui supportent déjà la TGAP au titre des émissions polluantes, constituent une solution plus favorable à l'environnement que le stockage et peuvent présenter d'indiscutables bénéfices écologiques, notamment en matière de **valorisation énergétique**.

C'est pourquoi votre rapporteur général souhaite :

1) **diminuer le tarif** applicable aux installations d'incinération pouvant se prévaloir **à la fois d'une certification EMAS ou ISO 14001 et d'un niveau élevé de performance énergétique**. Ce tarif serait de **2 euros en 2009, 3,20 euros en 2010 et 4 euros en 2011**, contre respectivement 2,50 euros, 4 euros et 5 euros selon le droit proposé ;

2) introduire une **réduction** des tarifs applicables aux installations d'incinération **pour les tonnages acheminés au moyen de modes de transport alternatifs à la route**. Sur le modèle d'une disposition antérieurement applicable¹ en matière de TGAP, cette réduction serait applicable aux réceptions et transferts dans un autre Etat de déchets dont le transfert entre le site de regroupement et le site de traitement final est **effectué par voie ferroviaire ou fluviale**, sous réserve que la desserte routière terminale, lorsqu'elle est nécessaire, n'excède pas 20 % du kilométrage de l'itinéraire global. Elle serait égale à **0,50 euro par tonne en 2009, 0,80 euro en 2010 et 1 euro à compter de 2011**, puis serait revalorisée, dès 2012, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu. Selon votre rapporteur général, une telle réduction se justifie par la nécessaire **compensation du surcoût** lié au recours aux modes de transport alternatifs², ainsi qu'aux **gains** en termes d'émissions de CO₂, de nuisances sonores et d'accidentologie associés à ces modes de transport.

Afin de ne pas dégrader le volume global des recettes et de renforcer le caractère **incitatif** du dispositif proposé :

1) le bénéfice de la réduction octroyée sur le fondement du recours aux modes de transports alternatifs serait **limité** aux installations d'incinérations certifiées EMAS ou ISO 14001 ou présentant un niveau élevé de performance énergétique ;

¹ Un tel dispositif était déjà prévu pour les installations de stockage des déchets ménagers par le bulletin officiel des douanes n° 6468 du 29 novembre 2000. Il ne s'appliquait toutefois qu'aux déchets de provenance extérieure au périmètre du plan d'élimination des déchets. Sa mise en œuvre pratique reposait sur la justification par les exploitants du poids total des déchets concernés et des documents de transport attestant soit que l'ensemble du trajet entre le site de regroupement et l'installation assujettie avait été effectué par voie fluviale ou ferroviaire, soit que la répartition entre les modes de transport était d'au moins 80 % pour le rail et la voie fluviale pris ensemble, et au plus de 20 % pour la desserte routière finale.

² On estime qu'un euro de réduction de TGAP indemnise 10 % des surcoûts en question.

2) les réductions de tarifs proposées seraient **gagées sur une augmentation des tarifs** applicables aux centres d'incinération les moins performants, c'est-à-dire ne pouvant se prévaloir ni d'une certification EMAS ou ISO 14001, ni d'un niveau élevé de performance énergétique. Ces taux seraient portés de 5 à 7 euros en 2009, de 8 à 11,20 euros en 2010 et de 10 à 14 euros en 2011.

B. L'AFFECTATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA MOITIÉ DU PRODUIT DE LA TGAP « GRANULATS »

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur général avait proposé **l'affectation de la moitié du produit de TGAP frappant les granulats** aux communes ou intercommunalités accueillant sur leur ressort un site d'extraction de matériaux ou subissant les nuisances liées à son exploitation. Cet amendement avait été retiré contre l'engagement pris par le gouvernement *« de mettre en place, en liaison avec le ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables, un groupe de travail qui se réunira(it) spécialement sur ce sujet à l'issue de l'examen (du) budget »*.

L'unique réunion du groupe de travail en question n'ayant pas permis d'aboutir à une solution satisfaisante, et rien n'indiquant, à ce stade, que l'ADEME aura vocation à apporter des concours spécifiques aux communes concernées par les activités d'extraction, votre rapporteur général souhaite **réintroduire, sous réserve de quelques aménagements, ce mécanisme d'affectation et en gager les effets sur le montant de ressources fiscales affectées à l'ADEME.**

Le mécanisme proposé repose sur la répartition, par le comité des finances locales, de la moitié du produit de TGAP « granulats » **entre les départements et les communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés par les activités d'extraction de matériaux.**

Un tel dispositif **accroît l'acceptabilité des sites d'extraction** et contribue à une **meilleure localisation** des activités en fonction des besoins, **réduisant d'autant les nuisances liées aux transports des matériaux.** Enfin, elle vise à augmenter le nombre de sites, dont la reconversion au terme de l'exploitation peut permettre de créer des zones humides particulièrement riches en biodiversité ou contribuer à la dénitrification, à l'écrêtement des crues, ainsi qu'à la constitution de réserves d'eau pour l'irrigation ou la lutte contre les incendies.

C. UNE CLAUSE D'ÉVALUATION

Afin d'évaluer l'efficacité du « signal-prix » envoyé par le nouveau régime de TGAP en matière de **déchets**, votre rapporteur général souhaite enfin qu'une **évaluation** soit opérée « à mi-parcours », soit en 2012, des conséquences du dispositif proposé par le présent article.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

Application du taux réduit de TVA aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant le déneigement de la voirie

Commentaire : le présent article vise appliquer le taux réduit de TVA à 5,5 % aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant le déneigement de la voirie.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DÉNEIGEMENT DE LA VOIRIE COMMUNALE : UNE MISSION DE POLICE MUNICIPALE

En vertu de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le déneigement des voies communales constitue une mission de police municipale.

Afin de procéder au déneigement, la commune dispose de trois possibilités.

Tout d'abord, **la commune peut réaliser elle-même les opérations de viabilité hivernale**. A cette fin, les communes rurales bénéficient de la dotation de solidarité rurale (DSR), qui prend en compte dans son calcul la longueur de voirie. La fraction « voirie » de la DSR, qui représente 30 % de la fraction « péréquation » de la DSR, est calculée sur la base d'une longueur de voirie doublée pour les communes de montagne. Cette dotation vise à permettre aux communes d'acquérir le matériel nécessaire pour effectuer les opérations de viabilité hivernale.

Par ailleurs, pour les communes qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leur ressources, des moyens humains et financiers nécessaires aux opérations de déneigement des voies communales, **la création d'un établissement public de coopération intercommunale** à fiscalité propre compétent en matière de voirie est privilégiée.

Enfin, la commune peut **recourir à la prestation de services**, c'est-à-dire qu'elle peut demander la réalisation de l'opération de déneigement, pour son compte et à titre onéreux, à un tiers.

Ainsi, l'article 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole permet à **toute personne physique ou morale, exerçant une activité agricole** au sens de l'article L. 311-1 du code rural, d'apporter son concours aux communes et départements, en assurant le déneigement des routes au moyen d'une lame, fournie par lesdites collectivités et montée sur son propre tracteur.

La commune peut également recourir aux **services d'entreprises du secteur concurrentiel** ou de **personnes publiques**.

Ainsi, **les directions départementales de l'équipement (DDE)** peuvent-elles, par exemple, intervenir dans ce cadre, lorsqu'elles ont gardé les moyens nécessaires au déneigement des routes nationales et qu'elles respectent les principes de transparence afférents à la détermination du prix énoncés par l'avis du Conseil d'Etat du 8 novembre 2000 (« Jean-Louis Bernard Consultants »).

En outre, **le conseil général** peut également intervenir dans ce domaine, dans la mesure où la réorganisation en 2006 des services routiers de l'Etat a conduit au transfert des services des DDE précédemment chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes, aux services techniques des départements relevant du conseil général.

En effet, **le droit de la concurrence** n'interdit pas l'accès des collectivités territoriales aux marchés publics. La réalisation de prestations de services par les collectivités territoriales est seulement limitée, tout d'abord, par le respect du principe de compétence générale dont elles disposent dans le ressort de leur territoire et, ensuite, par l'interdiction de pratiques anticoncurrentielles. Or, sur le premier point, les opérations de viabilité hivernale des routes communales constituent pour le conseil général le prolongement accessoire de sa compétence de gestion du réseau routier départemental. Sur le second point, le département devra alors mettre en place une comptabilité séparée pour les opérations de déneigement des routes communales, qui constitue une activité commerciale accessoire.

B. L'ASSIMILATION DU DÉNEIGEMENT AU BALAYAGE BÉNÉFICIAIRE DÉJÀ DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 %

Les remboursements et rémunérations versés à compter du 1^{er} janvier 2007 par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant des **prestations de balayage des caniveaux et des voies publiques**, lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale, relèvent du taux réduit de la TVA à 5,5 %, en vertu de l'article 279 (k) du code général des impôts (CGI).

Dans la mesure où, d'une part, le déneigement, comme le balayage, entre dans les missions de police municipale destinées à assurer la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques et, d'autre part, que la catégorie 18 de l'annexe III à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 prévoit explicitement l'application du taux réduit de TVA aux services fournis dans le cadre du nettoyage des voies publiques, **il peut être considéré que la prestation de déneigement est incluse dans l'article 279 (k) du CGI.**

Toutefois, la sécurité juridique des opérateurs ne peut être pleinement assurée que par la codification de cette disposition à l'article 279 du CGI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, **avec l'avis défavorable du gouvernement.**

Il propose de **compléter l'article 279 du CGI** par un alinéa **assujettissant au taux réduit de TVA à 5,5 %** « les remboursements et les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de déneigement des voies publiques lorsqu'elles se rattachent à un service public de voirie communale ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE DISPOSITION AYANT UN COÛT SITUÉ ENTRE 10 MILLIONS D'EUROS ET 15 MILLIONS D'EUROS

L'impact budgétaire du dispositif proposé se révélerait significatif pour les communes concernées, qui sont souvent de tailles réduites et situées dans des zones rurales de montagne. **Le poste déneigement pèse en effet relativement lourd dans le budget d'une petite commune** et la fiscalité indirecte que représente la TVA constitue une part importante de ce poste.

Du point de vue des finances de l'Etat, cette mesure est estimée par la direction de la législation fiscale (DLF) dans une fourchette de **10 millions d'euros à 15 millions d'euros.**

B. UNE DISPOSITION CONFORME AU DROIT EUROPÉEN

Au regard du droit communautaire, **un courrier en date du 17 avril 2007, adressé par le commissaire européen à la fiscalité, M. Laszlo Kovacs,** à l'attention de notre collègue député Michel Bouvard, confirme que **le déneigement peut être éligible au taux réduit** prévu par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 précédemment mentionnée.

C. UNE MESURE DÉJÀ ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2008 MAIS REJETÉE PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, **l'Assemblée nationale** avait déjà adopté ce dispositif, sur l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Henri Nayrou, avec l'avis favorable du gouvernement.

Votre commission des finances avait également donné un **avis favorable** à cette disposition, qui avait finalement été **repoussée par le Sénat**.

Le Sénat avait, en effet, décidé d'utiliser cette mesure comme gage pour financer le fonds de compensation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

D. L'EXTENSION DE LA MESURE AUX DÉPARTEMENTS

Il convient de souligner que, lors de la discussion à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, **l'extension de la présente mesure aux départements**, qui peuvent eux aussi avoir recours à des prestataires pour le déneigement de la voirie relevant de leur compétence, a été débattue. Cette extension a toutefois été repoussée par le gouvernement, au motif que ce coût pesant sur les budgets des conseils généraux avait déjà été pris en compte dans le calcul des compensations intervenues lors du transfert aux départements des voies départementales (en 1992) et des voies nationales (en 2004).

Le coût de l'extension de la mesure aux départements est estimé à **40 millions d'euros**.

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

ARTICLE 9 ter (nouveau)

**Instauration d'un abattement sur le « malus » automobile
tenant compte de la composition du foyer**

Commentaire : le présent article introduit, pour le calcul du « malus » automobile, un abattement de 20 grammes de CO₂ par kilomètre pour chaque enfant à charge à compter du troisième

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « MALUS » AUTOMOBILE

La mise en œuvre du malus automobile résulte de la loi de finances rectificative pour 2007 et du nouvel article 1011 *bis* du code général des impôts, qui institue une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quinquies* » du même code.

Cette taxe est due, depuis le 1^{er} janvier 2008, sur le **premier certificat d'immatriculation** délivré en France pour une voiture **particulière**¹, et concerne donc les véhicules **neufs**. La taxe est assise **sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre**² et son barème augmentera progressivement jusqu'en 2012 (cf. tableau).

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 sera 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.

Tarifs applicables aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

TAUX D'EMISSION de dioxyde de carbone (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
151 ≤ taux ≤ 155	0	0	0	0	200
156 ≤ taux ≤ 160	0	0	200	200	750
161 ≤ taux ≤ 165	200	200	750	750	750
166 ≤ taux ≤ 190	750	750	750	750	750
191 ≤ taux ≤ 195	750	750	750	750	1 600
196 ≤ taux ≤ 200	750	750	1 600	1 600	1 600
201 ≤ taux ≤ 240	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600
241 ≤ taux ≤ 245	1 600	1 600	1 600	1 600	2 600
246 ≤ taux ≤ 250	1 600	1 600	2 600	2 600	2 600
250 < taux	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600

Source : Légifrance

La mise en œuvre de ce dispositif s'est accompagnée de l'instauration, par voie réglementaire, d'un « **bonus** » octroyé pour l'achat de véhicules faiblement émetteurs de dioxyde de carbone et d'un « **superbonus** » ou « prime à la casse » de 300 euros lorsque l'acquisition en question s'accompagne du retrait d'un véhicule **de plus de quinze ans**. Le barème du bonus applicable a été fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres**.

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007

Taux d'émission de CO ₂ en grammes par kilomètre	Montant de l'aide en euros				
	<i>Véhicules GPL, GNV ou combinant énergie électrique et motorisation essence ou gazole</i>				
	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Taux ≤ 130</i>			2 000	2 000	2 000
<i>130 < Taux ≤ 135</i>	2 000	2 000	2 000	2 000	0
<i>135 < Taux ≤ 140</i>			0	0	0
	<i>Autres véhicules</i>				
	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Taux ≤ 60</i>	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
<i>60 < Taux ≤ 90</i>					1 000
<i>90 < Taux ≤ 95</i>	1 000	1 000	1 000	1 000	
<i>95 < Taux ≤ 100</i>					700
<i>100 < Taux ≤ 105</i>			700	700	
<i>105 < Taux ≤ 110</i>	700	700			
<i>110 < Taux ≤ 115</i>					200
<i>115 < Taux ≤ 120</i>			200	200	
<i>120 < Taux ≤ 125</i>	200	200			
<i>125 < Taux ≤ 130</i>			0	0	0

Source : Légifrance

B. UN DISPOSITIF « AUTOFINANCÉ »

D'initiative gouvernementale, le dispositif de bonus-malus avait été présenté, au cours des débats, comme **neutre pour les finances publiques**. Le versement du bonus et de la prime à la casse devait en effet être financé au moyen des recettes tirées du malus. Ces recettes étaient estimées, à l'époque, à **462 millions d'euros** par an, tandis que le coût du bonus devait atteindre **434 millions d'euros** et celui du superbonus **26 millions d'euros** (soit 460 millions d'euros au total).

Les estimations communiquées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire font état, pour l'année 2008, d'un total de recettes de 250 millions d'euros et de 509 millions d'euros de dépenses (500 millions d'euros au titre du bonus et 9 millions d'euros au titre de la prime à la casse). **Le coût net pour les finances publiques s'établit donc à 259 millions d'euros**. De fait, les effets du bonus écologique sur les ventes de véhicules ont été **beaucoup plus importants que prévu**. Les immatriculations des véhicules émettant au maximum 130 grammes de CO₂ par kilomètre ont **progressé de plus de 50 %** et près de 700.000 véhicules éligibles au bonus ont été vendus sur les trois premiers trimestres de l'année, tandis que les immatriculations des voitures émettant plus de 160 grammes de CO₂ par kilomètre ont **baissé de près de 40 %** (cf. tableau).

Evolution du marché automobile

Emissions de CO ₂	Janvier-septembre 2007		Janvier-septembre 2008		Variation 07/08
	Volume	Part de marché (%)	Volume	Part de marché (%)	
Inf. à 100 g	180	0,01	1.192	0,08	+562 %
101 à 120 g	300.169	19,71	529.611	33,61	+76 %
121 à 130 g	155.652	10,19	153.210	9,72	-2 %
131 à 160 g	701.963	46,09	667.391	42,35	-5 %
161 à 165 g	51.083	3,36	29.721	1,89	-42 %
166 à 200 g	221.366	14,54	145.469	9,23	-34 %
201 à 250 g	69.662	4,58	36.837	2,34	-47 %
Sup. à 250 g	23.286	1,53	12.437	0,79	-47 %
Total	1.523.361	100	1.575.868	100	+3,45 %
<i>Sous-total ≤ 130</i>	<i>456.001</i>	<i>29,93</i>	<i>682.821</i>	<i>43,41</i>	+50 %
<i>Sous-total > 160</i>	<i>365.397</i>	<i>23,99</i>	<i>224.464</i>	<i>14,24</i>	-39 %

Source : MEEDDAT

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'ABATTEMENT PROPOSÉ

A l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, qui instaure un **abattement sur le montant du malus applicable en fonction de la composition de la famille.**

Cet abattement est égal à **20 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre**, pour **chaque enfant à charge à compter du troisième**. Les enfants à charge s'entendent, conformément à la définition de l'article 196 du code général des impôts, des enfants du contribuable âgés de moins de 18 ans ou infirmes ou des enfants qu'il a recueillis à son propre foyer.

L'abattement s'applique à **un seul véhicule** de cinq places assises et plus par foyer.

Par exemple, l'achat par un contribuable ayant quatre enfants à charge d'un véhicule émettant 210 grammes de CO₂ par kilomètre ne serait passible que du malus applicable aux véhicules émettant $210 - (20 \times 2^1) = 170$ grammes de CO₂. **Le malus serait ainsi ramené de 1.600 à 750 euros.**

B. LES MOTIFS INVOQUÉS ET LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES

Selon M. Le Fur, cet amendement résulte du caractère inadapté sur malus automobile à la situation des familles de trois enfants et plus, qui sont **contraintes à l'acquisition de véhicules de cinq places et plus**. La commission des finances de l'Assemblée nationale et le gouvernement ont souscrit à cette analyse et ont émis un **avis favorable** à l'amendement proposé.

Un certain nombre de **difficultés d'application** ont toutefois été soulevées au cours des débats. Le gouvernement s'est notamment dit soucieux de ce que **l'application de cet abattement ne conduise pas à rendre éligible au bonus les véhicules normalement soumis au malus**. Le ministre chargé du budget s'est également interrogé sur les modalités pratiques de prise en compte de la **taille de la famille** :

*« Enfin, comment s'assure-t-on de la taille de la famille ? Ce n'est pas simple. Il ne faut pas que le système que nous créons soit suradministré. Nous allons donc y réfléchir, et nous proposerons au Sénat un dispositif qui permette de s'assurer, au moment de l'acquisition du véhicule, de la taille de la famille. [...] Mme Lagarde me signale également qu'il faudra réfléchir à la situation des **handicapés**, pour que ceux-ci n'aient pas à écoper systématiquement de malus auxquels ils ne peuvent échapper pour des raisons physiques. »*

¹ Soit le troisième et le quatrième enfants à charge.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'était interrogé, au moment de l'instauration du malus automobile, sur la possibilité de prendre en compte la dimension familiale dans le calcul de la pénalité. Une telle solution n'avait toutefois pas été retenue, au motif **qu'un instrument de politique fiscale efficace ne peut poursuivre qu'un objectif à la fois**. En l'espèce, **cet objectif est la réduction des émissions de dioxyde de carbone du parc automobile français**.

Au demeurant, le dispositif proposé suscite plusieurs questions :

1) peut-on considérer comme **réellement pénalisant** un dispositif qui n'intervient **qu'une fois**, à l'achat du véhicule, et auquel l'acheteur peut aisément se soustraire en faisant l'acquisition d'un véhicule **d'occasion**, même récent ?

2) selon la direction de la législation fiscale, le coût en 2009 de la « familialisation » du malus serait de **8 millions d'euros**. L'effet du « bonus-malus » sur les comportements d'achat sera vraisemblablement moins fort en 2009 que l'année de son instauration. Néanmoins, et compte tenu du fait que le bonus conserve son périmètre actuel, la « familialisation » n'est-elle pas susceptible de maintenir, au détriment des finances publiques, un certain **écart** entre les dépenses consacrées au bonus et les recettes tirées du malus ?

3) comment la **prise en compte de la composition de la famille** au moment de l'achat du véhicule sera-t-elle opérée et contrôlée, sans contraindre l'acheteur à produire auprès de son concessionnaire des informations détaillées relatives à sa **situation fiscale personnelle** ou sans susciter un **surcroît de formalités administratives** ?

4) si l'existence de trois enfants à charge et plus ouvre droit à un abattement sur le malus, faut-il, par parallélisme, modifier le **décret** régissant le bonus pour **majorer la prime** des familles nombreuses qui, en dépit de leur composition, font l'effort d'acquérir un véhicule faiblement émetteur de dioxyde de carbone ?

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général, vous propose de **supprimer cet article**.

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

ARTICLE 9 quater (nouveau)

Instauration d'un abattement sur le malus automobile au bénéfice des véhicules « flex-fuel »

Commentaire : le présent article introduit, pour le calcul du malus automobile, un abattement de 40 % sur le taux d'émission de CO₂ par kilomètre au bénéfice des véhicules spécialement équipés pour fonctionner au moyen du Superéthanol E85.

I. LE DROIT EXISTANT

Pour l'analyse du dispositif de malus automobile actuellement en vigueur, se reporter au commentaire de l'article 9 *ter*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE EXONÉRATION DE FAIT POUR LES VÉHICULES FLEX-FUEL

Adopté à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson et des membres du groupe Nouveau Centre, le présent article vise à introduire, dans le calcul du malus¹ automobile prévu à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, un **abattement de 40 %** sur les émissions de CO₂ des véhicules spécialement équipés pour fonctionner au Superéthanol E85², ou véhicules dits « flex-fuel ».

Cet abattement **ne s'appliquerait toutefois pas** aux véhicules flex-fuel dont les émissions de CO₂ **excèdent 250 grammes par kilomètre**.

Une rapide simulation des effets de cet abattement indique que son application se traduit par une **exonération de fait du malus** pour les véhicules flex-fuel émettant moins de 250 grammes de CO₂ par kilomètre (cf. tableau). En effet, un abattement de 40 % sur le niveau maximal d'émissions concerné par le dispositif (250 grammes de CO₂ par kilomètre) conduit à prendre en compte un **niveau d'émissions révisé de 150 grammes³, qui correspond très précisément au plancher en-deçà duquel le malus ne s'applique plus.**

¹ Appellation courante de la « taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ».

² Soit le surperéthanol E85 destiné à être utilisé comme carburant, repris à l'indice 55 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes.

³ Soit $250 \times 0,60$.

Effets de l'abattement de 40 % au bénéfice des véhicules flex-fuel

(en euros)

TAUX D'EMISSION de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Situation actuelle	Abattement E85		
	Malus applicable en 2009	Exemples d'émissions réelles	Emissions après abattement	Malus applicable en 2009
Taux ≤ 150	0	130	78	0
151 ≤ taux ≤ 155	0	153	91,8	0
156 ≤ taux ≤ 160	0	158	94,8	0
161 ≤ taux ≤ 165	200	163	97,8	0
166 ≤ taux ≤ 190	750	180	108	0
191 ≤ taux ≤ 195	750	192	115,2	0
196 ≤ taux ≤ 200	750	199	119,4	0
201 ≤ taux ≤ 240	1 600	230	138	0
241 ≤ taux ≤ 245	1 600	242	145,2	0
246 ≤ taux ≤ 250	1 600	249	149,4	0
250 < taux	2 600	270	Non applicable	2 600

Source : commission des finances

B. TENIR COMPTE DES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX DE L'E85

Au cours des débats, notre collègue député Charles de Courson a rappelé que **la totalité des véhicules flex-fuel étaient actuellement passibles du malus**, à l'exception de deux modèles. Il a motivé son initiative par la nécessité de tenir compte de la composition de l'E85 dans le calcul du malus applicable aux véhicules utilisant ce type de carburant, et de **ne pénaliser que la fraction des émissions de dioxyde de carbone imputable au carburant fossile contenu dans l'E85, soit 60 %**¹.

La commission des finances et le gouvernement ont émis un avis **favorable** à l'adoption de cet amendement, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique observant toutefois que l'achat d'un véhicule flex-fuel **ne garantissait pas l'utilisation d'E85**, puisque ce type de véhicule est conçu pour fonctionner indifféremment au moyen de biocarburant ou de carburant fossile².

On observe, par ailleurs, que l'initiative de nos collègues députés va à la rencontre directe du **souhait exprimé par le Président de la République**

¹ Selon le cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, l'analyse de l'E85 sur l'ensemble de son cycle de vie (« du puits à la roue »), fait apparaître un gain de CO₂ par rapport au carburant fossile de 25 à 60 %, soit en moyenne 42,5 %.

² Le territoire comptait 274 pompes à essence distribuant de l'E85 au mois de septembre 2008, en dépit d'un accord signé entre l'Etat et les distributeurs prévoyant l'installation de 1.200 points de distribution d'ici à la fin de 2008.

dans son discours prononcé le 9 octobre 2008 au salon de l'automobile. Affirmant la nécessité de promouvoir les énergies renouvelables, M. Sarkozy avait formé le vœu, à cette occasion, « *que les véhicules flex-fuel, fonctionnant à l'E85, puissent être exonérés rapidement du malus qui les frappe aujourd'hui et qui ne tient pas compte du bénéfice environnemental complet de tels véhicules* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conscient de la nécessité de tenir compte des spécificités des véhicules flex-fuel, votre rapporteur général avait, au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, proposé l'introduction d'une **réduction de 50 % sur le montant du malus** applicable à ces véhicules¹.

Cette solution avait alors été jugée « *plus lisible et plus logique* » par le gouvernement et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique avait fait valoir que « *le problème (était) tout de même d'instaurer un dispositif de l'écopastille qui soit fondé sur les quantités de dioxyde de carbone rejetées, quelle que soit la source de carbone, végétale ou fossile. Les véhicules flex-fuel rejettent eux aussi du dioxyde de carbone* ».

Votre rapporteur général propose donc :

1) d'en **revenir à une réduction de 50 % du montant** du malus, sur le modèle du régime déjà prévu pour la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévue à l'article 1010 *bis* du code général des impôts² ;

2) de maintenir l'exclusion, prévue par nos collègues députés, des véhicules les **plus polluants** du champ d'application de cette réduction.

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

¹ Adopté en première lecture par le Sénat, cet amendement n'avait pas été retenu dans le texte définitif élaboré par la commission mixte paritaire.

² Le c du III de cet article dispose en effet que « Pour les véhicules spécialement équipés pour fonctionner au moyen du superéthanol E85 mentionné au 1 du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, le montant de la taxe applicable, tel qu'il résulte, selon le cas, du barème mentionné au a ou au b est réduit de 50 % ».

ARTICLE 9 quinquies (nouveau)

Aménagement du régime de la TASCOM

Commentaire : le présent article a pour objet d'introduire un dispositif anti-abus dans le régime de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, propose **d'étendre le taux majoré de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)¹ applicable aux établissements de commerce ayant également une activité de vente au détail de carburants, aux établissements auxquels est annexée une installation de distribution au détail de carburants, située sur le même site que l'établissement, alors même que l'installation et l'établissement n'appartiennent pas à la même personne juridique.** Il s'agirait ainsi de limiter l'avantage fiscal lié à la filialisation de l'activité de vente de carburants.

A cette fin, il tend à insérer au sein de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés dans sa rédaction telle résultant du I de l'article 99 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie des dispositions aux termes desquels les taux majorés de la TASCOM s'appliqueraient « *à l'exclusion des établissements qui ont pour activité principale la vente ou la réparation de véhicules automobiles, les taux [...] lorsque, sur un même site ou au sein d'un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du code de commerce :*

- l'établissement a également une activité de vente au détail de carburants ;

- ou, l'établissement contrôle directement ou indirectement une installation de distribution au détail de carburants ;

- ou, l'établissement et une installation de distribution au détail de carburants sont contrôlés directement ou indirectement par une même personne. ».

Ces dispositions s'appliqueraient aussi bien sur la tranche supérieure de la taxe, applicable aux magasins dont le chiffre d'affaires au mètre carré

¹ Anciennement taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA).

dépasse 12.000 euros, qu'à la tranche intermédiaire, dont le chiffre d'affaires au mètre carré est compris entre 3.000 et 12.000 euros.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le dispositif proposé par le présent article. En effet, il respecte l'équilibre auquel est parvenue la loi de modernisation de l'économie précitée et qu'avait analysé notre collègue députée Elisabeth Lamure¹ en tant que rapporteure de cet article au nom de la commission spéciale.

Il s'agit simplement de ne plus établir de distinction, du point de vue de la taxe, entre les magasins disposant d'une station-service selon que le point de vente de carburants soit (ou non) filialisé par la société possédant le magasin. **A l'heure actuelle, une telle filialisation permet d'échapper à la majoration du taux de la taxe**, la même entité devant posséder le magasin et le point de vente de carburant pour que la majoration trouve à s'appliquer.

D'après les renseignements qu'a pu obtenir votre rapporteur général, **le surcroît de recettes pour l'Etat résultant d'une telle mesure serait compris entre 15 et 20 millions d'euros.**

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

¹ Rapport n° 413 (2007-2008), tome I, de M. Laurent Bêteille, Mme Elisabeth Lamure et M. Philippe Marini, commentaire de l'article 25 du projet de loi.

ARTICLE 9 sexies (nouveau)

Régime des contrats d'assurance complémentaire santé

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue députée Marie-Anne Montchamp, tend à pérenniser le principe selon lequel les contrats d'assurance complémentaire santé, déjà signés, sont réputés ne pas couvrir une franchise sur certains actes médicaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Issu d'un amendement adopté par le Sénat sur l'initiative de notre collègue députée Catherine Procaccia, l'article 107 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 prévoit que, **pour la seule année 2008**, sauf mention expresse contraire, **les contrats d'assurance complémentaire santé sont réputés ne pas couvrir la nouvelle franchise** instaurée sur les médicaments, les actes effectués par les auxiliaires médicaux, les transports sanitaires. Cette franchise est destinée à financer les investissements concernant la maladie d'Alzheimer, les soins palliatifs et le cancer.

En ne couvrant pas cette franchise médicale, les contrats d'assurance complémentaire santé continuent de bénéficier d'un régime fiscal favorable.

L'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2007 a apporté une précision à la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Cette mesure ayant été adoptée pour une durée d'un an, à compter du 1^{er} janvier 2009, les contrats santé ne pourront plus bénéficier de cette disposition et devront donc être modifiés, afin de pouvoir continuer à ne pas rembourser la franchise.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue députée Marie-Anne Montchamp, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission, le présent article tend à **pérenniser le principe selon lequel les contrats complémentaires santé sont réputés ne pas couvrir la franchise médicale, pour le seul stock des**

contrats déjà signés, et ne prévoyant pas une telle mention dans leurs conditions générales.

Le dispositif proposé au présent article **éviterait la procédure lourde**, et juridiquement risquée, **de la signature** par l'assuré **d'un avenant à chaque contrat**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte une **précision** à l'application du dispositif prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, afin d'**éviter des situations d'insécurité juridique** qui naîtraient de la signature d'avenants aux contrats déjà signés. En effet, seul le stock des contrats déjà signés seraient concernés.

Cette mesure s'inscrit dans un cadre incitatif au développement des contrats complémentaires santé dits « responsables », puisqu'ils visent à **responsabiliser les assurés** en laissant à leur charge une franchise médicale ne couvrant pas certaines dépenses. Une disposition de même ordre avait d'ailleurs été prise lors de l'instauration de la participation forfaitaire d'un euro sur les actes médicaux.

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

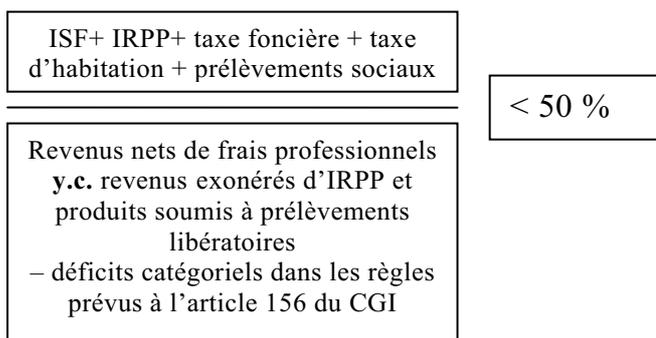
ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 sexies (nouveau)

Imputation du droit à restitution sur les impositions directes locales et l'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article vise à permettre aux bénéficiaires du bouclier fiscal d'imputer leur créance, née de leur droit à restitution au titre de l'article 1649-0 A du code général des impôts, sur leur imposition directe locale ou sur leur cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1649-0 A du code général des impôts définit les modalités de mise en œuvre de l'article 1^{er} du code général des impôts qui prévoit que les impôts directs ne peuvent excéder 50 % des revenus. Il précise notamment la définition des revenus et des impôts prise en compte. La formule du bouclier fiscal peut se définir ainsi :



L'article 1649-0 A du code général des impôts définit un **droit à restitution** de la fraction des impositions excédant le seuil de 50 %. 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.

Le dispositif prévoit ainsi que le redevable fasse l'avance à l'Etat des impositions qui lui sont dues, dont il est remboursé l'année suivante.

A. LE CALCUL DU PLAFONNEMENT

Les paragraphes 2 à 6 de l'article 1649-0 A du code général des impôts définissent les impositions et revenus pris en compte dans le bouclier fiscal.

1. 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 ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- 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 contributions sociales sur les revenus du patrimoine (il s'agit de la CSG sur les revenus du patrimoine, dont l'assiette est définie à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, de la CRDS assise sur ces mêmes revenus, qui a été instituée par l'article 15 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, du prélèvement social visé à l'article 245-14 du même code, et de sa contribution additionnelle prévue au 2° de l'article L. 14-10-4 du même code) ;
- les contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement et les produits de placement (il s'agit de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement dont l'assiette est définie aux articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale, la CSG sur les revenus de placement, dont l'assiette est définie à l'article L. 136-7 du même code, la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement et la CRDS sur les revenus de placement visées respectivement à l'article 14 et à l'article 16 de l'ordonnance de 1996, le prélèvement social sur les produits de placement visé à l'article L. 245-15 du code de la sécurité sociale, et sa contribution additionnelle prévue au 2° de l'article 14-10-4 du même code).

Les impôts locaux pris en compte **ne concernent pas les impôts perçus au titre des résidences secondaires**¹. Par ailleurs, sont prises en compte les taxes additionnelles aux taxes foncières et d'habitation perçues au

¹ Ces biens entrent évidemment cependant dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, comme dans celle de la taxe foncière.

profit des établissements et organismes habilités à percevoir ces taxes, à l'exclusion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En ce qui concerne les impositions intégrées au « bouclier fiscal », le 3 de l'article 1649-0 A du code général des impôts prévoit que dans le calcul effectué, les impositions doivent être diminuées des restitutions de l'impôt sur le revenu perçues ou des dégrèvements obtenus au cours de l'année du paiement de ces impositions.

Enfin, il convient de souligner que les impositions concernées sont les impositions régulièrement déclarées : un contribuable qui déclare spontanément une rectification de ces bases imposables peut voir le montant des droits recalculés inclus dans le bouclier fiscal. En revanche, les droits redressés issus du contrôle fiscal ne peuvent y figurer. Il y a là une incitation au civisme fiscal.

2. Les revenus pris en compte au dénominateur

Les revenus à prendre en compte, définis par le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts, s'entendent de ceux réalisés en numéraire 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** ;

Pour les traitements et salaires, les revenus déclarés sont pris en compte, nets de l'abattement forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels ou bien nets des frais professionnels déduits pour leur montant réel. Pour les pensions et rentes viagères à titre gratuit, leur montant s'apprécierait après l'abattement de 10 %. Les bénéficiaires industriels et commerciaux, agricoles et non commerciaux sont retenus pour leur montant net. Les revenus de capitaux mobiliers seraient pris pour leur montant net **avant application de l'abattement sur les dividendes d'actions.**

Les revenus fonciers sont retenus après déduction des charges de la propriété, mais avant imputation éventuelle des déficits reportables des années antérieures. Les rentes viagères à titre onéreux sont retenues pour leur montant net imposable. Il est tenu compte du montant net imposable des plus-values (plus-values de cession de biens immeubles ou meubles, de droits sociaux ou valeurs mobilières...), avant le report éventuel des pertes ou moins-values des années antérieures.

- 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** ;

Pour apprécier la « capacité contributive réelle » sont pris en compte de manière très large l'ensemble des revenus exonérés d'impôts, à quelques exceptions près qui seront détaillées ci-après.

Ceci recouvre des revenus extrêmement divers allant du salaire des apprentis aux revenus de l'épargne réglementée et défiscalisée, en passant par la part employeurs sur les tickets restaurant ou les bénéfices des jeunes agriculteurs.

En diminution des revenus pris en dénominateur, le 5 de l'article 1649-0 A du code général des impôts prévoit que peuvent être imputés :

- les **déficits catégoriels imputables sur le revenu global en vertu du I de l'article 156 du code général des impôts** ;

- les **pensions alimentaires** déductibles du revenu global en application du 2° du II de l'article 156 du code général des impôts ;

- les **cotisations ou primes versées au titre de l'épargne retraite facultative** qui sont déductibles du revenu global : cotisations ou primes versées aux plans d'épargne retraite populaire ou dans le cadre de certains régimes de retraite supplémentaires obligatoires ou au régime Préfon ;

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 (cas des revenus d'épargne des comptes d'épargne-logement¹, des plans d'épargne populaire et des bons de capitalisation et des 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 ».

3. Les revenus non pris en compte au dénominateur

Le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts exclut expressément les **plus-values immobilières exonérées en application des II et III de l'article 150 U du code général des impôts** 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 de valeurs mobilières inférieur à 25.000 euros ;

¹ Juridiquement, il convient de rappeler qu'un plan d'épargne logement est une sous-catégorie des comptes d'épargne logement.

- des plus-values réalisées par des titulaires d'une pension vieillesse non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune 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 oeuvre du droit au logement ou de lutte contre l'exclusion.

Par ailleurs, le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts exclut également expressément **un certain nombre de prestations sociales** du dénominateur du plafonnement. Il s'agit :

- les prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale (il s'agit de la prestation d'accueil du jeune enfant, des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation de logement, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation de parent isolé et de l'allocation de présence parentale) ;

- l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation personnalisée d'autonomie ;

- l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement.

- les **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 ;

- les **plus-values qui ne bénéficient pas d'une exonération mais ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu**. Il s'agit ainsi des plus-values immobilières exonérées du fait de la durée de détention en application du I de l'article 150 VC du code général des impôts qui prévoit un abattement annuel de 10 % sur la plus-value brute réalisée au-delà de la cinquième année de détention. Il en va de même des plus-values sur cessions de valeurs mobilières dont le montant n'excède pas le seuil annuel de 25.000 euros prévu à l'article 150-0 A du code général des impôts. Dans cette situation, les plus-values réalisées à l'occasion de telles cessions sont placées hors du champ d'application de l'impôt sur le revenu puisqu'elles ne sont ni soumises à l'impôt sur le revenu ni exonérées.

B. LES CONTRIBUABLES CONCERNÉS

Le droit à restitution ou « bouclier fiscal » s'applique aux **seuls contribuables¹ domiciliés fiscalement en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts (foyer ou lieu de séjour principal, activité professionnelle, centre de leurs intérêts économiques en France).

Selon le gouvernement, le nombre de bénéficiaires du bouclier fiscal de 2007 (au taux de 60 %) ayant exercé leurs droits entre le 1^{er} janvier 2007 et le 30 juin 2008, serait de **15.066**, pour 23.174 demandes reçues. Lors de l'examen du dispositif en loi de finances initiale pour 2007, le gouvernement avait alors évalué le nombre de bénéficiaires potentiels à 93.371 personnes, dont environ 16.300 redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune².

5.211 bénéficiaires seraient établis à la Réunion, soit 35 % des bénéficiaires. Les redevables de la Réunion représentent 46 % des demandes.

Sur les restitutions analysées par l'administration fiscale, **72,7 % des bénéficiaires ne sont pas assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et ont perçu un remboursement moyen de 964 euros**. 70,4 % percevaient un revenu fiscal de référence inférieur à 3.753 euros par an.

L'impact budgétaire de la mesure serait de 246,8 millions d'euros, contre une estimation initiale de 400 millions d'euros. Pour 2008, le coût du bouclier fiscal avait été évalué à 810 millions d'euros : l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2009 révisé cette estimation à 600 millions d'euros pour 2008 et à 650 millions d'euros pour 2009.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article additionnel prévoit que le contribuable puisse choisir d'imputer la créance, née du droit à restitution visé à l'article 1649-0 A du code général des impôts, sur l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation.

Les contribuables perçoivent mal pourquoi ils devraient d'abord acquitter leurs impôts, au-delà même du plafond de 50 % de leurs revenus, pour se voir restituer ensuite les sommes injustement payées. Ceci donne au droit à restitution un caractère à tonalité contentieuse sur une matière où il s'agit d'affirmer un droit fondamental. En outre, ceci nourrit des rumeurs de

¹ Les contribuables s'entendent évidemment des « foyers fiscaux » tels que définis par l'article 6 du code général des impôts.

² Le nouveau bouclier fiscal de l'année 2008, sur lequel aucun chiffre n'est à ce stade diffusé, devrait bénéficier selon les estimations initiales du gouvernement en 2008 à 234.000 personnes dont environ 33.000 redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune.

« chèques » versés à des contribuables, relayées par la presse, sapant ainsi un dispositif dont la légitimité est pourtant incontestable, puisqu'il s'agit d'éviter tout impôt confiscatoire.

En conséquence, votre rapporteur général a écrit le 31 juillet 2007 avec notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et à M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, un courrier demandant que leurs services *« puissent mettre à l'étude pour le prochain projet de loi de finances les conditions dans lesquelles le contribuable pourrait procéder lui-même au calcul de son droit à restitution et l'imputer sur l'impôt dû. Cette imputation pourrait être effectuée sur le montant des impôts directs locaux ou sur celui de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ces impositions sont en effet les seules à pouvoir « déclencher » le seuil de taxation de 50 % prévu par l'article 1^{er} du code général des impôts »*.

En réponse, le 2 octobre 2007, les ministres ont souligné que *« le gouvernement est conscient que les modalités actuelles d'obtention de la restitution supposent que les impositions susceptibles d'être plafonnées soient préalablement payées par le contribuable »*.

Le courrier des ministres précise que *« l'autoliquidation » ne serait pratiquée qu'au titre de certaines impositions. Ainsi, le contribuable pourrait s'abstenir de verser, en tout ou partie, les impositions dont il serait redevable au titre de l'ISF, de la taxe foncière (TF) ou de la taxe d'habitation (TH). Il s'agit des impositions qui ne sont, en principe, pas corrélés au montant des revenus du contribuable »*.

En revanche, le courrier confirme la nécessité d'exclure l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux de la liste des impositions pour lesquelles le contribuable serait susceptible de s'abstenir de procéder à leur versement car ces impositions ne peuvent pas en général excéder le seuil fixé à 50 % des revenus et certaines de ces impositions font l'objet d'une perception à la source.

Ce courrier n'a pas reçu de débouché législatif en loi de finances pour 2008. C'est pourquoi le Président de la République a exprimé le souhait, le 28 août 2008, dans son discours de Laval, de mettre en œuvre le principe d'une « autoliquidation » du bouclier fiscal : *« Je crois qu'il faut aller jusqu'au bout de la logique du bouclier fiscal en le rendant déclaratif, c'est-à-dire qu'on n'aura pas besoin de payer puis de se faire rembourser »*.

Le dispositif proposé par votre rapporteur général tire les conséquences de cette déclaration. **Il permettrait d'imputer le droit à restitution dès les impositions de l'année 2009.** Son coût se caractériserait par un impact en trésorerie pour l'Etat, puisque la première année, les contribuables bénéficieraient du remboursement au titre de l'année 2008 selon la formule actuelle, et pourraient aussi directement liquider leurs droits, s'ils le souhaitent, au titre des impositions 2009.

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

II – RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 10

Indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation prévisionnelle

Commentaire : le présent article propose d'indexer sur l'inflation prévisionnelle, soit 2 % en 2009, la progression de la DGF.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DGF REPRÉSENTE PLUS DE 75 % DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales comprennent les diverses dotations budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,3 milliards d'euros), la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle » (1,7 milliard d'euros) inscrite dans les crédits de la mission « Travail et emploi » et l'ensemble des prélèvements sur recettes - PSR - (52,3 milliards d'euros).

Le recours aux PSR, qui ont pour principale caractéristique d'être en dehors du champ du budget général de l'Etat, est encadré par l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel « *un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.* ».

Les PSR constituent donc une exception à la fois au principe budgétaire d'unité, en permettant une contraction entre les recettes et les dépenses, et au principe budgétaire d'universalité, en permettant l'affectation de recettes à des dépenses.

Ils se composent de 18 dotations principales¹, qui sont parfois constituées elles-mêmes de plusieurs composantes. **La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente à elle seule 78 % des PSR.**

Définie par les articles L. 1613-1 à L. 1613-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la DGF est attribuée aux communes, aux établissements de coopération intercommunale, aux départements et aux régions.

Elle comprend une **dotation forfaitaire**, correspondant à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et une **dotation d'aménagement** composée de trois fractions : la dotation des groupements, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Au sein de la dotation forfaitaire des communes ont été créées une dotation de base en euros par habitant, une dotation de superficie, une dotation « cœur de parc naturel national », une part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP de 1998 à 2001 et un complément de garantie permettant à toutes les communes de conserver au minimum le montant de dotation qu'elles percevaient avant la réforme de la intervenue en 2004.

B. ELLE BÉNÉFICIE D'UNE NORME DE PROGRESSION SPÉCIFIQUE

1. La DGF, élément d'une enveloppe normée

Depuis 1996, les deux tiers des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont régis par un mécanisme dit de « l'enveloppe normée ». Cette enveloppe, d'environ 45 milliards d'euros selon son périmètre en vigueur, comprend essentiellement la dotation globale de fonctionnement, pour un montant de l'ordre de 40 milliards d'euros.

L'indexation de l'enveloppe normée a varié au cours du temps.

¹ Dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation spéciale instituteurs (DSI), dotation d'élus local (DEL), dotation régionale pour l'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), fonds de compensation de la TVA (FCTVA), prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation, reversement de TIPP à la collectivité territoriale de corse, fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, fonds de compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle pour le FDPTP, compensation de perte de taxe professionnelle, compensations d'exonérations diverses de fiscalité locale, variables d'ajustement (dotation de compensation de la taxe professionnelle, y compris la réduction pour création d'entreprise, compensation d'exonération de taxes foncières non bâti hors Corse et hors part communale, compensation d'exonération des bénéficiaires non commerciaux) et à compter du projet de loi de finances 2009 la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle ».

Le « **pacte de stabilité** » en vigueur de 1996 à 1998 prévoyait une la progression de l'enveloppe normée en fonction de l'indice de progression des prix hors tabac.

Le « **contrat de croissance et de solidarité** », qui résulte de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, et a été reconduit chaque année par la loi de finances initiale de 1999 à 2007, a ajouté à l'indice de progression des prix hors tabac, la prise en compte, en outre, du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB).

Cette prise en compte a été cependant progressive, puisque le taux de croissance du PIB a été intégré pour le calcul de l'indice de progression du contrat de croissance et de solidarité à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à compter de 2001.

Le « **contrat de stabilité** », institué par l'article 36 de la loi de finances pour 2008 est revenu à une indexation sur la seule inflation prévisionnelle.

2. La spécificité de la règle de progression de la DGF

a) Une norme favorable

Au sein de l'enveloppe normée, la DGF a toutefois bénéficié d'une règle de progression spécifique qu'elle a conservée malgré les modifications de la norme de progression de l'enveloppe.

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que *la DGF progresse comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente.*

En conséquence, le taux de progression « brut »¹ de la DGF s'est élevé en 2008 à 2,725 % pour 2008 sur la base d'une progression des prix estimée à 1,6 % et d'un taux d'évolution du produit intérieur brut de 2,25 % pour 2007.

b) Des règles complexes de régularisation et de rebasage

La dotation globale de fonctionnement fait l'objet chaque année d'une **régularisation** en raison des **décalages existant entre les indices économiques prévisionnels** utilisés pour déterminer le montant ouvert en loi de finances au titre d'une année **et les indices définitifs** afférents au même exercice.

L'indice de progression, défini à l'article L.1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est donc appliqué à la DGF de l'année précédente elle-même ajustée, le cas échéant, sur la base de l'actualisation des

¹ Avant régularisation et rebasage.

taux d'évolution des prix hors tabac et du PIB et en tenant compte du montant définitif de la DGF du pénultième exercice.

L'article L.1613-2 du CGCT prévoit qu'**il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation de la DGF de l'exercice précédent** dès lors que le taux d'évolution des prix de cet exercice et que la moitié du taux d'évolution du PIB du pénultième exercice, tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqués au montant définitif de la dernière DGF connue fait apparaître un montant différent de celui qui était inscrit en loi de finances initiale. **Le montant définitif de la DGF de l'année antérieure est constaté par le comité des finances locales.**

L'article L.1613-2 du CGCT¹, prévoit enfin que, lorsque la **régularisation est négative, elle s'impute sur la DGF de l'exercice suivant sa constatation**. A l'inverse, lorsqu'elle est positive, elle est répartie entre tous les bénéficiaires de la DGF au cours de l'exercice de sa constatation.

La régularisation de la DGF s'accompagne d'un **mécanisme de rebasage** qui impose, pour le projet de loi de finances de l'année n+1, de réajuster la DGF de l'année n en fonction des régularisations avant de calculer le montant de la DGF de l'année n+1.

Cette règle de rebasage a parfois connu des dérogations. Ainsi, la loi de finances pour 2007 a défini un montant de DGF pour 2007 qui s'appuyait sur le montant d'une DGF 2006 non encore définitive.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE ET CELLES APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le gouvernement a décidé dans le cadre des engagements pris au titre du programme de stabilité en faveur du redressement des finances publiques, que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales devait désormais évoluer au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire l'inflation.

Afin d'assurer l'application de la norme « zéro volume » à ces concours, sans faire peser un poids excessif sur les autres éléments de l'enveloppe normée, il devenait indispensable de revoir la règle particulière de progression de la DGF et de l'harmoniser avec la règle générale.

¹ « A compter de 1996, il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances. »

« Si ce produit est supérieur, il est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement. S'il est inférieur, la différence est imputée sur la dotation globale de fonctionnement du plus prochain exercice ».

Le présent article propose donc, dans son **paragraphe I** d'appliquer à compter de 2009 à la dotation globale de fonctionnement la **même règle de progression que celle de l'enveloppe normée**, soit le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année de versement, d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) pour la même année.

Lors de l'examen en première lecture au Sénat du **projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, le gouvernement a annoncé une **révision de ses prévisions de croissance et d'évolution des prix**. Pour 2009, le taux de croissance prévisionnel a été ramené à une fourchette de 0,2 % à 0,5 % et le **taux d'inflation à 1,5 %** au lieu de 2 %. Il a indiqué qu'il soumettrait au Parlement les amendements au projet de loi de finances pour 2009 qu'impliquent ces nouvelles hypothèses.

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'est également engagé à réserver un **sort particulier à l'augmentation des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**. Tout en maintenant le principe général que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales se voient appliquer la même norme d'évolution que celle des dépenses globales de l'Etat, c'est-à-dire l'inflation, il a annoncé que « *pour 2009, exceptionnellement, ces concours progresseront plus rapidement que l'inflation et que serait maintenue une progression de 2 %, soit 1,1 milliard d'euros d'augmentation* ».

En conséquence des engagements qu'il a pris, le gouvernement déposera un amendement au présent article pour garantir en 2009 une progression de 2 % de la DGF.

Le **paragraphe II** du même article propose une mesure particulière visant à écarter, pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement de 2009, la prise en compte du montant de la dotation globale de fonctionnement calculée en 2008 au profit de la collectivité de **Saint-Barthélemy** qui viendra donc en diminution du calcul de la DGF de 2008. Il s'agit de « neutraliser » cette DGF dont la loi de finances rectificative pour 2007¹ a prévu la suppression à compter de 2009, compte tenu du gain budgétaire très important réalisé par Saint-Barthélemy à l'occasion des transferts de charges et de ressources fiscales opérés par la loi organique créant ces nouvelles collectivités d'outre-mer².

Enfin, et par dérogation aux règles en vigueur de régularisation et de rebasage, le **paragraphe III** prévoit que la **régularisation négative de la DGF afférente à l'exercice 2007**, arrêtée par le comité des finances locales à 66,804 millions d'euros, n'est **pas imputée sur le montant de la dotation globale de fonctionnement ouvert au titre de l'exercice 2009**. L'exposé des motifs présente cette mesure comme « *favorable aux collectivités territoriales en ce qu'elle permet de ne pas minorer la DGF* ». Il précise également que

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

² Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

« la suppression du dispositif de régularisation sera proposée en projet de loi de finances rectificative pour 2009 au titre de 2008 et des années suivantes ».

L'Assemblée nationale a approuvé le principe de la modification de la règle de progression de la DGF. A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, elle a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement** tendant à **supprimer le mécanisme de régularisation** de la dotation globale de fonctionnement en anticipant sur l'intention affichée du gouvernement.

Cette suppression a été également justifiée par le double argument que le gouvernement acceptait de **ne pas imputer la régularisation négative** de la DGF afférente à l'exercice **2007**, soit 66 millions d'euros mais ne serait **pas non plus en mesure d'opérer la régularisation positive** qui devrait avoir lieu au titre de **2008** et qui pourrait atteindre 650 millions d'euros¹.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans son commentaire sur l'article 12 du projet de loi de finances pour 2008, qui définissait le nouveau contrat de stabilité applicable à l'évolution de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, votre rapporteur général avait déjà évoqué la perspective d'une modification de la règle de progression de la DGF.

L'indexation de la DGF sur la seule inflation lui paraissait alors *« une solution probablement inéluctable à moyen terme, bien qu'inenvisageable pour 2008 ».*

En effet, compte tenu des effets importants liés cette même année au changement de la norme de progression de l'enveloppe normée elle-même, il ne lui paraissait pas *« réaliste d'envisager dès 2008 la remise en cause de l'indexation actuelle de la DGF ».*

Le maintien de la règle dérogatoire de progression de la DGF n'aura finalement duré qu'une année ce qui ne constitue pas une surprise compte tenu de son poids dans l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Vue globalement, la nouvelle règle d'indexation de la DGF présente l'avantage d'en **« sanctuariser » le montant au sein de l'ensemble des dotations et de l'enveloppe normée.**

¹ Ce montant important est du à l'écart entre la hausse des prix prévisionnelle (1,6% dans la loi de finances pour 2008) et l'inflation qui s'est révélée beaucoup plus forte (supérieure à 3%) que ce qui était prévu en décembre 2007.

Mais elle aura aussi pour conséquence de contraindre à des **choix plus difficiles** entre les dotations de **péréquation** intégrées dans son montant global et la dotation forfaitaire des communes.

Elle rendra également plus délicate la prise en compte des **effets du recensement** qui viendra impacter les calculs de DGF des communes en 2009¹.

S'agissant de la **suppression du mécanisme de régularisation** de la DGF, plusieurs arguments militent en sa faveur.

En premier lieu, la **complexité du dispositif** et ses lacunes, relevées à plusieurs reprises par le comité des finances locales. Celui-ci dans une délibération n° 2008-17 du 1^{er} juillet 2008 observait « *que les régularisations de la DGF résultent essentiellement de la régularisation de l'inflation prévisionnelle utilisée en loi de finances pour calculer la DGF de l'année et s'interroge à ce titre sur l'opportunité de mettre fin au décalage existant entre les indices utilisés pour le calcul de la DGF (inflation prévisionnelle de l'année et taux d'évolution du PIB de la pénultième année)* ». Dans une précédente délibération, le comité des finances locales avait même été au-delà proposant de supprimer la régularisation (délibération n° 2006-12 du 5 juillet 2006).

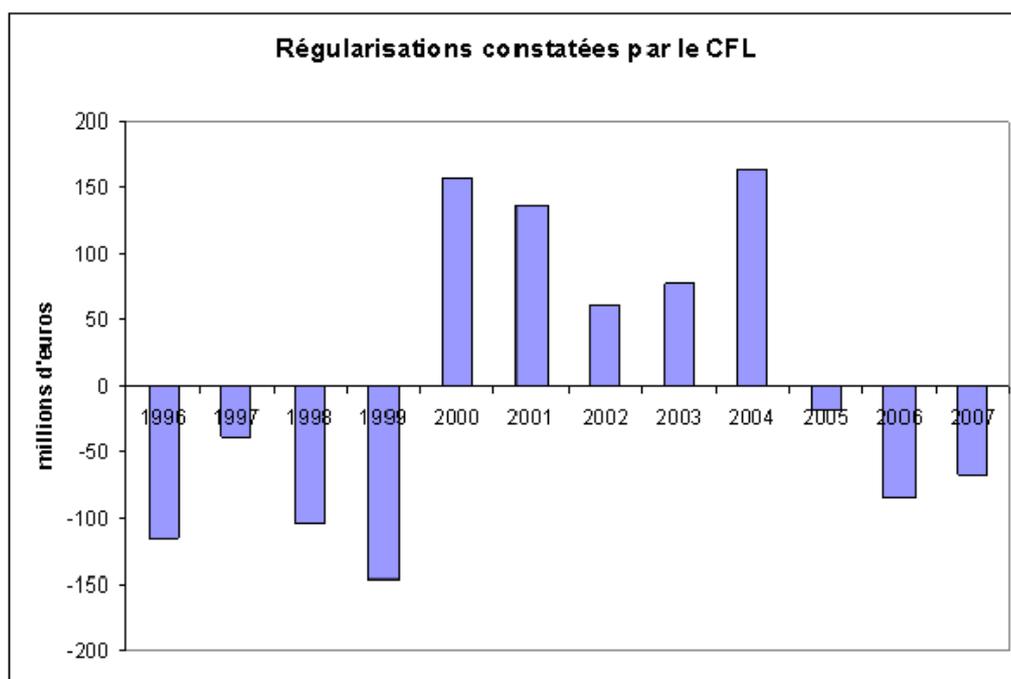
En deuxième lieu, comme le souligne à juste titre le rapport de notre collègue député Gilles Carrez², la suppression du mécanisme de régularisation peut relever d'une **question de principe et d'équité entre l'Etat et les collectivités territoriales** : « *l'Etat n'applique pas de régularisation à sa propre norme de dépense pour tenir compte de la conjoncture macroéconomique : que l'inflation réelle d'un exercice excède ou non celle qui avait été prévue en loi de finances initiale est sans effet sur le plafond de dépenses que l'Etat s'est fixé dans un but de redressement des comptes publics* ».

En troisième lieu, l'**inutilité effective à long terme**, de ce mécanisme dont les **effets** sont **globalement neutres** pour les collectivités territoriales comme pour l'Etat.

Le tableau suivant montre que ces régularisations passées ont été, alternativement et dans des proportions équivalentes, négatives puis positives, alors qu'elles intégraient une part de progression liée à la croissance.

¹ Voir sur ce point le commentaire de l'article 67 du présent projet de loi de finances, rattaché à l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

² Rapport général n° 1198 (XIII^{ème} législature), tome 2.

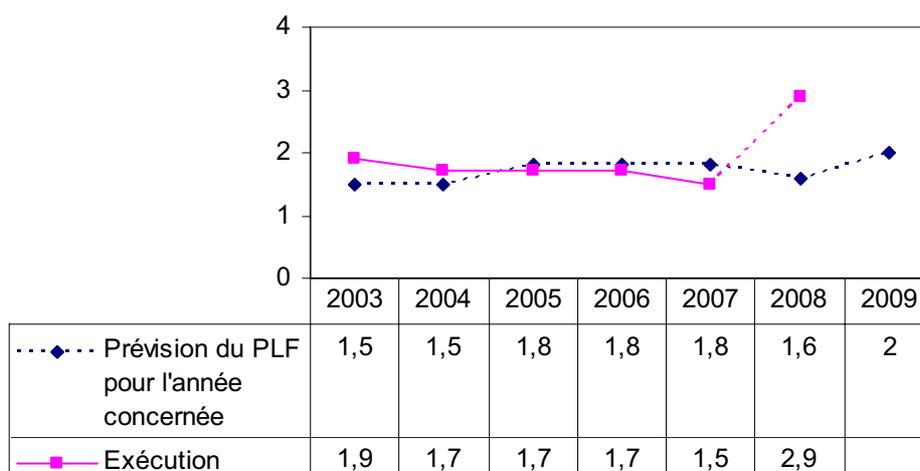


Source : CFL et Assemblée nationale

Pour l'avenir également, le choix d'une norme liée à l'inflation prévue, plutôt qu'à l'inflation constatée devrait être neutre pour les collectivités territoriales. A l'exception de l'année 2008 (marquée par une forte hausse des prix du pétrole), les prévisions du gouvernement de ces dernières années ne présentent pas de « biais » optimiste ou pessimiste comme le démontre le graphique suivant.

Inflation (prix à la consommation hors tabac) : prévision de la LFI et exécution

(en %)



Sources : Insee, projets de loi de finances

A titre subsidiaire, on conviendra aussi qu'il est sans doute plus facile de supprimer ce mécanisme, dès l'examen du présent projet de loi de finances, quand le gouvernement prévoit, par le même projet de loi, de ne pas imputer une régularisation négative sur le montant de la DGF 2009.

Votre rapporteur général se félicite enfin de la mesure très significative que le gouvernement prend en faveur des collectivités territoriales en appliquant **un taux de progression supérieur au taux d'inflation prévisionnel révisé ce qui représente, pour la seule DGF un surplus de dotation d'environ 180 millions d'euros.**

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

ARTICLE 11

Reconduction du montant de certaines dotations de fonctionnement

Commentaire : le présent article vise à reconduire, en 2009, un montant égal à celui de l'année 2008 pour cinq dotations de fonctionnement des collectivités territoriales actuellement indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) :

- la dotation générale de décentralisation (DGD) et la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (DGD « formation professionnelle ») ;
- la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) ;
- la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle bénéficiant aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;
- le fonds d'aide aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles (fonds « catastrophes naturelles »).

I. CINQ CONCOURS DE L'ETAT AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INDEXÉS SUR LA DGF

Les cinq dotations de fonctionnement faisant l'objet du présent article, actuellement, sont **indexées sur le taux d'évolution de la DGF** d'une loi de finances initiale à l'autre. Du point de vue historique, elles relèvent toutes d'une logique de compensation de charges en faveur des collectivités territoriales¹.

A. LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (DGD)

Les lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 ont prévu que les transferts de compétences réalisées au bénéfice des collectivités territoriales seraient financés par un concours de l'Etat. Cette compensation de « l'acte I » de la décentralisation a été assurée par le transfert d'impôts et par plusieurs dotations de décentralisation, dont la DGD. Aujourd'hui, notamment après que la LFI pour 2004 a intégré l'essentiel des concours versés par l'Etat aux départements et aux régions dans la DGF, **les 95 % de la DGD initiale se trouvent affectés à la DGF.**

¹ Il convient de noter que n'est pas comprise, dans le champ d'application du présent article, la dotation « élu local » (qui vise à assurer, aux communes de moins de 1.000 habitants et à faible potentiel financier, les moyens adaptés à la mise en œuvre du statut de l'élu local), autre dotation de fonctionnement indexée sur la DGF et qui, par conséquent, continuera d'évoluer comme celle-ci en 2009.

Dans sa forme actuelle, **la DGD est éclatée**, et il serait donc plus exact d'évoquer *les DGD*. En tout état de cause, il s'agit de dotations libres d'emploi pour les collectivités territoriales.

1. Les DGD retracées dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

a) Les DGD « de droit commun »

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » retrace la DGD héritière du dispositif créée par la loi du 7 janvier 1983. Elle est constituée :

- d'une part, des **montants hors DGF visant à compenser des transferts** de compétences issus des actes « I » ou « II » de la décentralisation, pour les **communes**, les **départements** et les **régions** ;

- d'autre part, de la **somme de divers concours particuliers de l'Etat**, créés ponctuellement au bénéfice des collectivités territoriales.

Cet ensemble repose sur l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et, pour une part devenue résiduelle, l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983.

Il convient de distinguer en son sein la **DGD versée aux régions d'outre-mer** en compensation des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Pour ces régions, en effet, la compensation « ordinaire » – par transfert de TIPP – n'est pas possible¹.

La totalité de ces dotations représente un montant de **1,156 milliard d'euros** en 2008.

b) La DGD de la collectivité territoriale de Corse

La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de **Corse** et la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, en organisant le transfert de compétences au bénéfice de cette collectivité, ont créé une **DGD spécifique** pour celle-ci. Son montant, en 2008, s'élève à **277 millions d'euros, dont 187 millions d'euros au titre de la dotation de continuité territoriale incluse (DCT)**.

En effet, la loi précitée du 13 mai 1991 a instauré une « dotation de continuité territoriale » visant à financer, pour la Corse, les obligations de service public définies en matière de liaisons aériennes et maritimes entre l'île et le continent. Ce concours de l'Etat est individualisé au sein de la DGD de la collectivité.

¹ Cf. le commentaire de l'article 17 du présent projet de loi de finances.

2. La DGD relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage

La DGD « formation professionnelle », quoique de même nature que les DGD retracées par la mission « Relations avec les collectivités territoriales », est inscrite dans la **mission « Travail et emploi »** en raison de son objet. Elle trouve son origine dans la création, par les lois de « l'acte I » de la décentralisation, de « fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle » qu'elle a servi à alimenter.

Versée aux **régions**, cette DGD « formation professionnelle » regroupe en réalité **diverses compensations** liées aux transferts successifs de charges en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Le total de ces composantes s'élève à **1,686 milliard d'euros** en 2008.

B. LA DOTATION SPÉCIALE POUR LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS (DSI)

La DSI a été créée par la loi du 2 mars 1982, afin de compenser la **charge du logement des instituteurs** alors décentralisée. On en distingue **deux parts**, en fonction du mode de versement :

- la première part est versée **par l'Etat aux communes**, en compensation des charges supportées pour le logement des instituteurs ;

- la seconde part est versée **aux instituteurs par le Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT), sous forme d'indemnités représentatives de logement (IRL). Le montant unitaire forfaitaire peut être complété, par les communes, afin d'atteindre un niveau d'IRL fixé par arrêté préfectoral.

La création du corps des professeurs des écoles, en 1990, a cependant conduit la DSI à s'éteindre progressivement, une indemnité de logement se trouvant intégrée au traitement de ces fonctionnaires. En conséquence, la dotation, chaque année, connaît une **baisse régulière**, en fonction du nombre d'instituteurs effectivement bénéficiaires d'un droit à logement spécifique. Son montant est inscrit pour **5,6 millions d'euros** dans la LFI pour 2008¹.

¹ Sur ce montant, voir les explications données dans le cadre du commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

C. LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA PART « SALAIRES » DE LA TAXE PROFESSIONNELLE BÉNÉFICIAIRE AUX FDPTP

La **suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle**, réalisée par la LFI pour 1999, a entraîné la création d'une **compensation correspondante, intégrée à la DGF** lors de la réforme de celle-ci par la LFI pour 2004. Afin que cette disparition de la compensation sous sa forme « autonome » ne lèse pas **les FDPTP (qui ne perçoivent pas de DGF)**, la LFI pour 2004 a institué un prélèvement spécifique sur les recettes de l'Etat, maintenant un **versement équivalent** aux fonds.

Ce prélèvement représente **100,2 millions d'euros** en 2008.

D. LE FONDS D'AIDE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VICTIMES DE CATASTROPHES NATURELLES

Le **Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles** a été instauré par la LFI pour 2008. Il vise des catastrophes naturelles, **en métropole**, dont l'ampleur ne justifie pas de mettre en œuvre la solidarité nationale tout en excédant les polices d'assurances souscrites par les collectivités (en particulier s'agissant de dommages à la voirie ou aux réseaux d'assainissement). Le bénéfice de ce fonds, prévu par le projet de loi de finances pour 2008 pour les communes et les départements, a été étendu aux régions à l'initiative de votre commission des finances.

Le fonds « catastrophes naturelles » est doté de **20 millions d'euros par an, prélevés sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN « GEL » EN VALEUR POUR 2009

Le présent article propose de **reconduire, en 2009, un montant égal à celui de 2008 pour les cinq dotations précitées de fonctionnement des collectivités territoriales** : les DGD retracées dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la DGD « formation professionnelle », la DSI, la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle bénéficiant aux FDPTP, enfin le fonds « catastrophes naturelles ». Ces concours de l'Etat ne seront donc pas, comme habituellement, indexés sur le taux d'évolution de la DGF de la LFI pour 2008 à la LFI pour 2009 (+ 2 %¹), mais « gelés », l'année prochaine, à leur valeur inscrite en LFI pour 2008.

¹ L'évolution de la DGF pour 2009 est fixée par l'article 10 du présent projet de loi de finances.

A cet effet, le présent article procède comme suit :

- le **I** repousse à 2010 la première indexation du montant du fonds « catastrophes naturelles » ;

- le **II** suspend pour 2009, à titre dérogatoire, les évolutions prévues en ce qui concerne, d'une part, les DGD « de droit commun » (article L. 1614-1 du CGCT) retracées dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et, d'autre part, la DGD « formation professionnelle » ;

- le **III** suspend de même, pour 2009, l'indexation sur la DGF de la DSI, tout en maintenant la régularisation de cette dotation prévue pour tenir compte de la diminution de l'effectif des instituteurs bénéficiaires ;

- le **IV** suspend, pour 2009, l'indexation prévue pour la DGD spéciale, dont la DCT, versée à la collectivité territoriale de Corse ;

- le **V** suspend, pour 2009, les indexations prévues pour la DGD « résiduelle » (loi du 7 janvier 1983), la DGD « formation professionnelle » propre à Mayotte, et la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle versée aux FDPTP ;

- le **VI**, enfin, suspend, pour 2009, l'évolution de la compensation des indemnités compensatrices forfaitaires, soit l'une des composantes de la DGD « formation professionnelle », que le II du présent article ne couvre pas.

III. A L'INITIATIVE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE MOINDRE DOTATION POUR 2009 DU FONDS « CATASTROPHES NATURELLES »

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement**, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, insérant un paragraphe **I bis** dans le présent article. Cette initiative tend à **déroger, pour 2009, à la règle de dotation annuelle du fonds « catastrophes naturelles »** – prévue à hauteur de 20 millions d'euros, prélevés sur la DCTP – **en limitant la dotation de ce fonds à 10 millions d'euros.**

La mesure a été justifiée par la **disponibilité attendue sur le compte correspondant au fonds « catastrophes naturelles », à la fin de l'exercice 2008, de 10 à 15 millions d'euros.** En effet, ce fonds, créé par la LFI pour 2008, n'a été effectivement mis en place qu'en septembre 2008. Dans ces conditions, la dotation de 20 millions d'euros pour l'année n'aura pu être consommée qu'à hauteur de 25 à 50 %.

Dix millions d'euros seront ainsi conservés au bénéfice de la DCTP.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article stabilise en 2009, à leur niveau de 2008, les cinq dotations précitées de fonctionnement des collectivités territoriales, aujourd'hui indexées sur la DGF. Cette stabilisation est plus rigoureuse que la norme globale d'une progression à hauteur de 2 % appliquée, par le présent projet de loi de finance, à l'ensemble du périmètre des concours financiers de l'Etat. Elle permet de dégager **une économie réelle pour l'Etat** (moindre besoin de financement), **par rapport à l'application du droit existant, de 33 millions d'euros**, comme le retrace le tableau ci-dessous.

Impact financier du présent article pour l'Etat

(en millions d'euros)

Dotations	Montants inscrits en LFI pour 2008	Effet d'une indexation sur la DGF en 2009 (droit existant)	Effet du gel proposé pour 2009 (présent article, hors modification par l'Assemblée nationale)	Economie réelle dégagée (effet du présent article)
DGD	1.433,3	1.461,9	1.433,3	28,7
DGD « formation professionnelle »	1.685,7	1.719,5	1.685,7	33,7
DSI	5,6	5,7	37,5*	- 31,8*
« Part salaires » FDPTP	100,2	102,2	100,2	2,0
Fonds « catastrophes naturelles »	20,0	20,4	20,0	10,4
Total	3.244,8	3.309,7	3.276,7	33,0

* Voir les explications données dans le cadre du commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

Source : DGCL

Cette économie est employée à **limiter les baisses de compensations d'exonérations fiscales prévues, par l'article 15 du présent projet de loi de finances, afin d'aligner sur la norme d'évolution des dépenses de l'Etat l'évolution des concours financiers de celui-ci en faveur des collectivités territoriales**. Un dispositif similaire est proposé, par l'article 12 du présent projet de loi de finances, en ce qui concerne cinq concours de l'Etat à *l'investissement* des collectivités territoriales.

La modification apportée par l'Assemblée nationale au présent article a été conçue dans le même esprit. En effet, la DCTP, par ailleurs utilisée comme « variable d'ajustement »¹, bénéficiera ainsi d'une moindre mise à contribution, à hauteur de 10 millions d'euros. Votre rapporteur général précise que cette mesure reste **neutre pour le budget de l'Etat**, puisqu'elle procède à un aménagement des modalités de l'effort financier en faveur des collectivités territoriales sans en affecter le niveau global.

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

¹ Cf. le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 12

Reconduction du montant de certaines dotations d'investissement

Commentaire : le présent article vise à reconduire, en 2009, un montant égal à celui de l'année 2008 pour cinq dotations d'investissement des collectivités territoriales actuellement indexées sur le taux de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques :

- la dotation globale d'équipement des communes (DGEC) ;
- la dotation globale d'équipement des départements (DGED) ;
- la dotation de développement rural (DDR) ;
- la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ;
- la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

I. CINQ CONCOURS DE L'ETAT À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INDEXÉS SUR LE TAUX DE LA FBCF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les cinq dotations d'investissement faisant l'objet du présent article, actuellement, sont **indexées sur le taux de la FBCF des administrations publiques**, soit leur **taux d'investissement**, selon la prévision associée aux projets de loi de finances initiales. Elles peuvent être distinguées en deux groupes, en fonction de leur nature : tandis que les DGEC, DGED et DDR constituent des dotations budgétaires, la DDEC et la DRES, depuis 2008, sont des prélèvements sur les recettes de l'Etat.

A. LES DOTATIONS BUDÉTAIRES

Crédits budgétaires **retracés au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, les DGEC, DGED et DDR sont gérées de façon déconcentrée à l'échelle départementale.

1. La dotation globale d'équipement des communes (DGEC)

La **DGE des communes et de leurs groupements**, au total, s'élève à **484,6 millions d'euros** (en AE) en 2008.

En vue des attributions à chaque commune, ce montant est **d'abord réparti entre les départements**, en fonction de critères physiques et financiers : la population, le potentiel fiscal, les dépenses réelles d'investissement des EPCI et la longueur de la voirie. Puis la dotation est attribuée sous forme de **subventions, opération par opération**, par le préfet, **après avis d'une commission d'élus** chargée de déterminer les catégories d'opérations prioritaires. Cette commission fixe également, pour chaque catégorie d'opérations, les

fourchettes de taux applicables au montant hors taxe de l'investissement (dans la limite d'une fourchette légale de 20 % à 60 %).

La DGEC fait régulièrement l'objet de critiques, visant la lourdeur et le coût de l'instruction des demandes, la faiblesse des « enveloppes » départementales, ou le pilotage insuffisant des orientations de subventionnement. Toutefois, elle offre un soutien de l'Etat aux investissements locaux, concerté avec les élus et, à la fois, une forme de péréquation des moyens en ce domaine.

2. La dotation globale d'équipement des départements (DGED)

La DGED représente en 2008 **224,5 millions d'euros** (en AE). Ce montant correspond à ce que fut la « seconde part » de la dotation, puisque la LFI pour 2006, la réformant en profondeur, en a supprimé la première, qui était destinée à financer les équipements autres que ruraux.

La DGED actuelle est **répartie en deux fractions** :

- la **fraction principale** (170,6 millions d'euros en 2008), servant à subventionner, par application d'un taux de concours (15,47 % en 2008), les **dépenses d'aménagement foncier** et les **travaux d'équipement rural subventionnés**, est assortie d'une **majoration** (20,2 millions d'euros en 2008) répartie **en fonction des dépenses d'aménagement foncier** du pénultième exercice ;

- la **seconde fraction** consiste dans une **majoration à finalité péréquatrice** (33,7 millions d'euros en 2008), répartie au bénéfice des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 40 % de la moyenne ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur à 60 % de la moyenne.

3. La dotation de développement rural (DDR)

La DDR s'élève à **131,3 millions d'euros** en 2008. Créée en 1991, cette dotation a subi de nombreuses réformes. Depuis la LFI pour 2006, son régime s'apparente largement à celui la DGEC, dont il calque à la fois la **répartition préalable par « enveloppes » départementales** et la procédure déconcentrée de **subvention par opération**. La LFI pour 2006, en outre, a créé deux parts au sein de la dotation :

- la **première part** (110,2 millions d'euros en 2008) est destinée aux **EPCI ruraux**, pour favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique, ou d'actions en faveur des espaces naturels ;

- la **seconde part** (21,1 millions d'euros en 2008) est attribuée aux **communes et EPCI ruraux**, afin de permettre le financement d'opérations de maintien et de développement des services publics et de services au public en milieu rural.

B. LES CONCOURS DE L'ETAT EN FAVEUR DES ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES, PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

La **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)**, versée aux **départements**, et la **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)**, bénéficiant aux **régions**, ont vocation à compenser les dépenses d'équipement et d'investissement engagées, par ces collectivités, pour les établissements publics d'enseignement dont la charge leur a été confiée. Elles financent la **reconstruction**, l'**entretien « lourd »**, l'**équipement** ainsi que, sous réserve que ces opérations figurent sur la liste, arrêtée par le préfet, des établissements que l'Etat s'engage à doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique, la **construction** et l'**extension**.

Les deux dotations ont été profondément réformées par la LFI pour 2008 :

- d'une part, ces dotations, jusqu'alors budgétaires, ont été transformées en **prélèvements sur les recettes de l'Etat** ;

- d'autre part, les critères de répartition de chaque dotation ont été simplifiés, en tenant compte des critiques qu'encourait le régime précédent (lourdeur des procédures et complexité des critères de répartition entre les collectivités bénéficiaires, relative imprévisibilité de l'attribution de chaque collectivité d'une année sur l'autre). Constatant la « linéarité » des attributions sur le moyen terme malgré la complexité des critères alors en vigueur, le législateur a prévu deux étapes :

- **en 2008, la part de chaque collectivité dans le total national de la DDEC et de la DRES a été « cristallisée », par référence à une période différente pour chaque dotation** (1998-2007 pour la DDEC, 2007 pour la DRES) ;

- **pour les années suivantes, les montants correspondants sont indexés sur la FBCF des administrations publiques.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN « GEL » EN VALEUR POUR 2009

Le présent article propose de **reconduire, en 2009, un montant égal à celui de 2008 pour les cinq concours précités de l'Etat à l'investissement des collectivités territoriales** : les dotations budgétaires que constituent la DGEC, la DGED et la DDR, et les prélèvements sur recettes que sont aujourd'hui la DDEC et la DRES. Ces concours ne seront donc pas, comme habituellement pour les dotations budgétaires et comme prévu par la LFI pour 2008 en ce qui concerne les concours en faveur des équipements scolaires, indexés sur le taux de la FBCF des administrations publiques prévu par la présent projet de loi de finances (1,9 %), mais « **gelés** », l'année prochaine, à leur valeur inscrite en LFI pour 2008.

A cet effet, le présent article procède comme suit :

- le **I** suspend, pour 2009, l'indexation des DGEC, DGED et DDR prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

- le **II** reconduit, pour 2009, le montant (« cristallisé » par la LFI pour 2008) attribué à chaque département au titre de la DDEC. Par coordination, ce paragraphe repousse à 2010 l'entrée en vigueur de la progression des attributions individuelles de DDEC en fonction du taux de la FBCF des administrations publiques ;

- le **III**, symétriquement, reconduit pour 2009 le montant (« cristallisé ») attribué à chaque région au titre de la DRES, et repousse à 2010 l'entrée en vigueur de la progression des attributions individuelles de DRES en fonction du taux de la FBCF des administrations publiques.

III. A L'INITIATIVE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE MINORATION POUR 2009 DU PRÉLÈVEMENT SUR LE PRODUIT DES AMENDES DE LA CIRCULATION

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement**, présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, ajoutant un paragraphe **IV** au présent article.

Ce nouveau paragraphe complète l'article L. 2334-24 du CGCT, dont le premier alinéa dispose que **le produit des amendes de la police de la circulation routière est réparti entre les communes**, par le Comité des finances locales (CFL), « *en vue de financer des opérations destinées à améliorer les **transports en commun et la circulation*** ». Un alinéa est ainsi ajouté à ce texte, prévoyant une **minoration de 100 millions d'euros, en 2009, de ce prélèvement sur les recettes de l'Etat** – dont on rappelle le caractère évaluatif au stade de la loi de finances initiale.

La mesure a été justifiée par les **prévisions de recettes issues des amendes de la circulation, pour 2009, à hauteur de 700 millions d'euros, contre 600 millions d'euros en 2008.**

En conséquence de cette initiative, **un même montant en 2009 qu'en 2008 serait prélevé, au bénéfice de l'investissement en transports des communes, sur les recettes de l'Etat.** En d'autres termes, il s'agit d'étendre au prélèvement sur le produit des amendes de la circulation le « gel » en valeur, pour 2009, proposé par le présent article en ce qui concerne les cinq autres concours de l'Etat, précités, à l'investissement des collectivités territoriales.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La stabilisation proposée par le présent article, pour 2009, des cinq concours de l'Etat précités en faveur de l'investissement des collectivités territoriales à leur niveau de 2008, est plus rigoureuse que la norme globale d'une progression à hauteur de 2 % appliquée, par le présent projet de loi de finances, à l'ensemble du périmètre des concours financiers de l'Etat. **Par rapport à une indexation, suivant le droit existant, sur le taux de FCBF des administrations publiques associé au présent projet de loi de finances (1,9 %), le présent article permet de dégager une économie réelle pour l'Etat (moindre besoin de financement), à hauteur de 34,8 millions d'euros, comme le retrace le tableau ci-dessous.**

Impact financier du présent article pour l'Etat

(en millions d'euros)

Dotations	Montants inscrits en LFI pour 2008	Effet d'une indexation sur la FCBF en 2009 (droit existant)	Effet du gel proposé pour 2009 (présent article, hors modification par l'Assemblée nationale)	Economie réelle dégagée (effet du présent article)
DGEC (en AE)	484,6	493,96	484,6	9,36
DGED (en AE)	224,5	228,73	224,5	4,23
DDR	131,3	133,76	131,3	2,46
DDEC	328,7	334,91	328,7	6,21
DRES	661,8	674,34	661,8	12,54
Total	1.830,9	1.865,7	1.830,9	34,8

Source : DGCL

Cette économie est employée à **limiter les baisses de compensations d'exonérations fiscales prévues, par l'article 15 du présent projet de loi de finances, afin d'aligner sur la norme d'évolution des dépenses de l'Etat l'évolution des concours financiers de celui-ci en faveur des collectivités territoriales.** Un dispositif similaire est proposé, par l'article 11 du présent projet de loi de finances, en ce qui concerne cinq dotations *de fonctionnement* des collectivités territoriales.

Conçue dans le même esprit, **la modification apportée par l'Assemblée nationale au présent article vise *in fine* à affecter 100 millions d'euros supplémentaires aux « variables d'ajustement » de l'année 2009 :** cette opération a été réalisée, par l'Assemblée nationale, au moyen d'un **autre amendement, adopté à l'article 15 du présent projet de loi de finances¹.** Votre rapporteur général précise qu'elle reste **neutre pour le budget de l'Etat,** puisqu'elle procède à un aménagement des modalités de l'effort financier en faveur des collectivités territoriales sans en affecter le niveau global.

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

¹ Il est renvoyé au commentaire de cet article, ci-après.

ARTICLE 13

Prorogation du bénéfice du FCTVA pour les infrastructures passives de téléphonie mobile des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article propose de proroger de deux années le régime dérogatoire d'éligibilité aux attributions du FCTVA des investissements réalisés en matière de téléphonie mobile. Selon le droit actuel, ce régime expire fin 2008.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1975 de septembre 1975¹ a créé le fonds d'équipement pour les collectivités territoriales (FECL), prévu par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, permettant de compenser une partie de la charge de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. L'article 66 de la loi de finances initiale pour 1978² a renommé le FECL fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

Depuis 1983, le FCTVA a cessé d'être une dotation budgétaire limitative, inscrite au budget du ministère de l'intérieur, pour devenir un **prélèvement sur recettes de l'Etat** dont le rythme de progression dépend des décisions des collectivités territoriales.

Ce prélèvement est **estimé par le projet de loi de finances initiale pour 2009 à 5,855 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les prélèvements sur recettes au titre du FCTVA

(en millions d'euros)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	LFI 2008	Prévisions 2008	PLF 2009
3.326	3.583	3.613	3.664	3.710	3.791	4.030	5.058	5.192	5.488	5.855

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

¹ Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975 de finances rectificative pour 1975.

² Loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances initiale pour 1978.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non assujettie à la TVA.

Le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire de 15,482 %, fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la pénultième année, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

B. DES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ STRICTES

1. Les règles de base

Les principales règles d'éligibilité aux attributions du FCTVA sont synthétisées par une circulaire Intérieur - Finances du 23 septembre 1994¹.

Selon cette circulaire, « *sont éligibles au FCTVA les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine, pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA* ».

Autrement dit, le FCTVA est exclusivement destiné aux dépenses présentant la triple caractéristique suivante :

- elles doivent correspondre à des **investissements** ;
- ces investissements doivent être **grevés de TVA, mais correspondre à une activité non assujettie à la TVA** ;
- les biens ne doivent **pas être cédés à un tiers** non éligible aux attributions du FCTVA, **les mises à disposition étant strictement encadrées**.

2. La règle la plus contestée : le bien concerné ne doit pas être cédé à un tiers

Initialement, l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoyait que « *les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du [FCTVA] ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds* ».

¹ NOR INT/B/94/00257C.

a) L'interdiction absolue ne concerne plus que les biens cédés à un tiers

L'article 42 de la loi de finances initiale pour 2006 a considérablement atténué, par une norme générale, la règle de non mise à disposition du bien à un tiers. Ainsi, désormais, **l'interdiction absolue ne concerne plus que les biens cédés à un tiers.**

Par ailleurs, l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales prévoit plusieurs dérogations pour les biens ne faisant pas partie du patrimoine de la collectivité territoriale :

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales sur des biens dont elles n'ont pas la propriété dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, incendies, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence ;

- les fonds de concours versés par les collectivités territoriales à compter du 1er janvier 2005 à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre pour les dépenses réelles d'investissement que ceux-ci effectuent sur leur domaine public routier.

b) L'encadrement des mises à disposition d'un tiers non éligible

L'article L. 1615-7 précité du code général des collectivités territoriales prévoit par ailleurs que les immobilisations **confiées à un tiers non éligible au FCTVA** donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2006 si :

« a) Le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de **gérer un service public** que la collectivité territoriale lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité ou cet établissement public une prestation de services ;

« b) Le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une **mission d'intérêt général** ;

« c) Le bien est confié à titre gratuit à l'Etat ».

3. La dérogation en matière de téléphonie mobile

a) Une dérogation qui devait initialement durer jusqu'à la fin de l'année 2005

A l'initiative de notre collègue Bruno Sido, l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2003¹, inséré par un amendement adopté par le Sénat, avec un avis favorable de votre commission des finances et du gouvernement, a modifié l'article L. 1615-7 précité du code général des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

Il a ainsi été ajouté que « *les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre de leurs **dépenses d'investissement** [...], sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière **d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile*** ».

Ce régime dérogatoire concernait alors « *la période 2003-2005* ».

L'objectif de cette mesure est de favoriser la résorption des « zones blanches » de téléphonie mobile, c'est-à-dire des territoires où il n'y a aucun réseau téléphonique mobile, par la construction de pylônes qualifiés d'infrastructures passives. **Le nombre de communes concernées était, en 2003, de 3.072.**

La dérogation était rendue nécessaire par le fait que **les pylônes, s'ils intègrent bien le patrimoine de la collectivité territoriale** concernée, sont par la suite **mis à disposition des opérateurs de téléphonie mobile**. Du fait de cette mise à disposition d'un tiers non éligible au FCTVA, une disposition législative spécifique était nécessaire pour que ces dépenses soient éligibles aux attributions du FCTVA.

b) Une dérogation prorogée jusqu'à la fin de l'année 2008

La dérogation a été prorogée jusqu'en 2008, prenant acte que les travaux nécessaires à la résorption de l'ensemble des zones blanches ne sont pas encore achevés.

L'article 96 de la loi de finances initiale pour 2005¹ a étendu ce régime dérogatoire **jusqu'à la fin de l'année 2006**. Il résultait d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, avec un avis favorable de sa commission des finances, et un avis de sagesse du gouvernement.

Enfin, l'article 71 de la loi de finances initiale pour 2007² a étendu **jusqu'à la fin de l'année 2008** ce régime dérogatoire. Il résultait d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Pierre Morel-A-l'Huissier, avec un avis favorable de sa commission des finances.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose **d'étendre jusqu'à la fin de l'année 2010 le régime dérogatoire** d'éligibilité aux attributions du FCTVA dont bénéficient les investissements relatifs à la téléphonie mobile. On rappelle que, selon le droit actuel, ce régime expire à la fin de l'année 2008.

A. LA SUBSISTANCE DE « ZONES BLANCHES »

Cet article tire les conséquences de la subsistance de « zones blanches » ainsi que des délais de subventionnement et de mise en œuvre du programme (études, autorisations, acquisitions foncières, travaux) que les départements initient. Sur les 3.072 communes identifiées en « zone blanche » en 2003, au moins 2.777 ont depuis été équipées. La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) indique toutefois ne pas être en mesure de savoir si les 295 communes restantes se situent encore en « zone blanche », car elles ont pu « *se révéler couvertes de façon inattendue* » du fait de la couverture des communes limitrophes. En revanche, **la DIACT indique que 364 nouvelles communes non couvertes ont été depuis lors recensées.**

Ce sont donc au total **entre 364 et 659 communes qui se situent aujourd'hui en « zone blanche » et la DIACT estime ainsi le nombre de sites à couvrir à 236.**

B. UNE DISPOSITION LÉGISLATIVE SPÉCIFIQUE RESTE NÉCESSAIRE

Par ailleurs, malgré l'atténuation de la règle de non mise à disposition d'un tiers, opérée par l'article 42 de la loi de finances initiale pour 2006, il semble qu'**une disposition spécifique reste nécessaire pour garantir que les investissements en matière de téléphonie mobile dans les « zones blanches » restent éligibles aux attributions du FCTVA.**

En effet, pour que les investissements mis à disposition des opérateurs soient éligibles sans disposition législative spécifique, il faudrait, comme indiqué ci-avant, que ceux-ci gèrent un service public ou exercent une mission d'intérêt général. Or, la jurisprudence n'est pas encore arrêtée sur cette question.

Par conséquent, une disposition législative spécifique reste nécessaire pour sécuriser l'éligibilité au FCTVA de ces investissements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression du présent article, **présenté par son rapporteur général**, votre collègue député Gilles Carrez, au nom de sa commission des finances, **avec l'avis défavorable du gouvernement.**

Plusieurs raisons ont justifié l'amendement proposé par votre collègue député Gilles Carrez et le vote de l'Assemblée nationale :

- d'une part, **le maintien de régimes d'exception aux règles d'éligibilité au FCTVA affaiblissent un régime déjà très complexe ;**

- d'autre part, du fait de **l'intégration du FCTVA au périmètre élargi des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, auquel le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 assigne une règle d'évolution annuelle égale à l'inflation prévisionnelle, **l'extension des dépenses éligibles au FCTVA pèsera désormais sur les autres dotations au bénéfice des collectivités territoriales.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Malgré le souci de **votre commission des finances** de ne pas favoriser l'extension de l'éligibilité des dépenses des collectivités territoriales au FCTVA, elle **avait donné un avis favorable** à l'amendement de notre collègue Bruno Sido, dont résulte l'article 46 précité de la loi de finances rectificative pour 2003. Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 avait prévu une telle dérogation, sur la période 2004-2005. Votre commission des finances avait également proposé d'adopter sans modification les articles des projets de loi de finances initiales pour 2005 et 2007, qui étendaient progressivement ce régime jusqu'à la fin de l'année 2008. **L'objectif de couverture de l'ensemble du territoire français par les opérateurs de téléphonie mobile justifie en effet une aide aux investissements des collectivités territoriales.**

Cette aide est d'autant plus justifiée qu'elle s'avère efficace puisque le nombre de communes non couvertes, qui était de 3.072 en 2003, n'est plus estimé par la DIACT qu'**entre 364 et 659. La DIACT estime ainsi le nombre de sites à couvrir à 236.**

Il en résulte un coût très modéré de la prorogation de ce dispositif. D'après les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, l'éligibilité des investissements correspondant à la couverture des communes identifiées en « zone blanche » conduirait à un **remboursement supplémentaire au titre du FCTVA d'un montant limité, de moins de 4 millions d'euros**, à comparer à

une enveloppe prévisionnelle du FCTVA pour l'année 2009 de 5.855 millions d'euros.

Enfin, votre rapporteur général estime que **l'intégration du FCTVA dans l'enveloppe normée ne doit pas conduire à la remise en cause de ce dispositif utile**. Cette intégration est mise en œuvre à la fois par l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et par l'article 15 du projet de loi de finances pour 2009.

**Article 6 du projet de la loi de programmation des finances publiques
pour les années 2009 à 2012**

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5% à celle prévue pour les prix à la consommation.

Source : projet de loi n° 12 adopté le 6 novembre 2008 par le Sénat

Il résulte de cette intégration que **l'éligibilité d'une dépense nouvelle au FCTVA ne correspond plus à une aide supplémentaire de l'Etat, puisqu'elle est compensée par la réduction des autres dotations aux collectivités territoriales**. L'éligibilité de nouvelles dépenses au FCTVA ne peut donc plus être considérée comme une aide de l'Etat à l'investissement des collectivités territoriales mais comme une prise en charge, par l'ensemble des collectivités territoriales, de ces dépenses d'investissements.

En raison de l'efficacité de la mesure, de l'objectif d'intérêt général d'aménagement du territoire qu'elle poursuit et de l'impact limité qu'elle aura sur le montant total du FCTVA, **votre rapporteur général vous propose ainsi un amendement de rétablissement de l'article 13**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de rétablir cet article dans sa rédaction initiale.

ARTICLE 14

Reconduction du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)

Commentaire : le présent article propose de reconduire pour l'année 2009 le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), prévu pour la période 2006-2008.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN FONDS CRÉÉ À L'INITIATIVE DE VOTRE COMMISSION

L'article 37 de la **loi de finances initiale pour 2006**¹, issu d'un amendement de votre commission, avait prévu la **création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)**.

Ce FMDI, qui faisait l'objet d'un article L. 334-16-2 nouveau du code général des collectivités territoriales, était doté de **100 millions d'euros en 2006 et 80 millions d'euros en 2007** et devait permettre aux départements de mener à bien des projets ambitieux et novateurs en matière d'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI).

Il était composé de **deux parts** :

- la première part, d'un montant de 70 millions d'euros en 2006 et de 60 millions d'euros en 2007 était répartie entre les départements selon le nombre d'allocataires du RMI constaté en moyenne l'année précédente, pondéré en fonction de la proportion moyenne d'allocataires bénéficiant d'un programme d'accompagnement vers l'emploi et la proportion moyenne d'allocataires ayant repris une activité professionnelle. L'objectif était **d'encourager les départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion**, c'est-à-dire les départements qui auraient le mieux « activé les dépenses passives » ;

- la deuxième part, d'un montant de 30 millions d'euros en 2006 et de 20 millions d'euros en 2007 était répartie entre les départements pour concourir à des projets présentés par les conseils généraux, afin de **favoriser le retour à l'activité des allocataires du revenu minimum d'insertion**. L'objectif de cette part était d'encourager les idées les plus novatrices et efficaces développées sur le plan local.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Ce fonds était particulièrement respectueux de l'autonomie des collectivités territoriales, en offrant la possibilité de récompenser les plus efficaces, et en ouvrant une forme de « bourse » à la créativité. Dans l'esprit de votre rapporteur général, il s'agissait donc d'une contribution à l'initiative et à la prise de risque au niveau local.

Cependant, et **malgré l'accord exprimé par le gouvernement et les élus, le FMDI n'a pas été mis en place en 2006.**

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2006

1. Un dispositif réorienté vers la compensation du transfert du RMI aux départements

La question du FMDI entre dans un cadre plus vaste, qui est celui du transfert par l'Etat de la gestion du RMI aux départements.

Conformément à la loi de décentralisation de décembre 2003¹, **la décentralisation du RMI/RMA à compter du 1er janvier 2004 est compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**, selon les modalités prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004².

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'Etat l'année précédant le transfert, soit 2003. Ainsi, en 2005, les départements ont perçu des **attributions fiscales, pour un total de 4.941.824.606 euros**. La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a approuvé, lors des séances du 9 novembre 2005 et du 14 juin 2006, le projet d'arrêté interministériel constatant le montant de cette compensation financière pour l'ensemble des départements.

Par ailleurs, depuis 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la taxe par rapport à l'évolution des dépenses, l'Etat a mis en œuvre une garantie issue de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle les départements doivent au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

L'Etat a ainsi tenu l'ensemble de ses engagements constitutionnels et législatifs en assurant aux départements la recette correspondant à ses propres dépenses au moment du transfert.

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

Cependant, et suite à un engagement de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, le gouvernement a décidé de financer le coût exact de la dépense en 2004. **La loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements d'une somme de 456.752.304 euros** destinée à tenir compte de ce décalage. L'abondement exceptionnel a été versé en janvier 2006 aux départements, par prélèvement sur le produit de TIPP recouvré par l'État.

La création pour deux ans du **FMDI** par la loi de finances pour 2006 n'avait, comme votre rapporteur général l'avait alors exposé, **pas de lien avec la compensation des dépenses de RMI**, le FMDI devant être un moyen de renforcer les actions d'insertion des départements, et en aucun cas une forme de compensation.

Cependant, la décision du Premier ministre, annoncée le 9 février 2006, à l'issue d'une réunion avec l'Assemblée des départements de France, d'accroître l'effort de l'Etat, **en portant le FMDI à 500 millions d'euros durant trois ans, a modifié à la fois le montant et la nature de ce fonds**. Suite à cette modification, le FMDI a été largement réorienté vers un nouvel objectif : fournir aux départements un complément de compensation pour le transfert du RMI.

2. Une architecture totalement nouvelle

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a modifié à la fois le montant et les règles de fonctionnement du FMDI. Il a notamment prévu la **division en trois parts**, et non plus en deux, du FMDI, son **extension à l'année 2008** et **l'augmentation de son montant à 500 millions d'euros annuels**. Les dotations des trois parts sur les trois années sont indiquées dans le tableau ci-après.

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Répartition du FMDI entre les trois parts pour les années 2006 à 2008

(en millions d'euros)

	2006		2007		2008	
	Part	Montant	Part	Montant	Part	Montant
Part 1 « compensation »	50 %	250	40 %	200	40 %	200
Part 2 « péréquation »	30 %	150	30 %	150	30 %	150
Part 3 « Insertion »	20 %	100	30 %	150	30 %	150
Total	100 %	500	100 %	500	100 %	500

Source : commission des finances

a) La première part du FMDI : un objectif de compensation

La première part du FMDI est destinée à assurer une compensation pour les départements qui auraient des dépenses de RMI supérieures au droit à compensation qui leur est versé, en application des dispositions précitées.

Compte tenu des délais nécessaires à l'établissement du montant de cet écart, les versements sont effectués en année « n » pour les écarts constatés en « n-1 ». Ainsi, sont compensés par ce biais en 2006, 2007 et 2008 les écarts respectifs pour les années 2005, 2006 et 2007.

Le mode de répartition de l'enveloppe globale de la première part du FMDI consiste à calculer l'écart positif entre :

- d'une part, la dépense exposée par le département autre titre du RMI et du RMA, dépense connue avec une année de décalage après examen des comptes administratifs ;

- d'autre part, le droit à compensation versé, tel qu'il résulte de l'application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004.

Cet écart est déterminé pour chaque département. L'enveloppe est alors répartie au prorata de l'écart.

b) La deuxième part du FMDI : la péréquation au profit des départements les moins favorisés

La seconde part du FMDI poursuit un objectif de péréquation entre les départements. Son montant était fixé à 150 millions d'euros par an en 2006, 2007 et 2008.

Dans un premier temps, une quote-part est prélevée sur cette deuxième part au profit des 4 départements d'outre-mer.

Cette quote-part est calculée en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RMI dans les départements d'outre-mer rapporté au nombre total de bénéficiaires du RMI constatés l'année précédente, soit, pour le versement 2006, au titre de 2005. Cette quote-part est répartie entre les 4 départements d'outre-mer suivant le même principe que la part « compensation », c'est-à-dire au prorata de l'écart positif entre la dépense supportée par le département et son droit à compensation.

Dans un second temps, le solde de la part péréquation est réparti au profit des départements métropolitains.

La répartition de la part péréquation est effectuée de manière relativement complexe. Elle vise de fait à prendre en compte les différences de richesses entre les départements, par une utilisation du potentiel financier, et de la proportion de bénéficiaires du RMI dans le département rapporté à cette même proportion calculée dans l'ensemble des départements.

Afin de prendre en compte ces éléments péréquateurs, un indice synthétique est calculé pour chaque département. Cet indice est la somme de :

- 25 % du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier du département. Ainsi, plus le potentiel financier du département est faible, plus cette partie de l'indice aura tendance à augmenter ;

- 75 % du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RMI dans la population du département rapporté à ce même nombre pour l'ensemble des départements. En conséquence, un département qui possédera une proportion de bénéficiaires du RMI plus importante que les autres départements verra cette partie de l'indice majorée.

L'indice synthétique ainsi obtenu est donc pondéré à hauteur d'un quart en fonction de la richesse relative du département, calculée en considérant le potentiel financier, et à hauteur de trois quarts en fonction de la plus ou moins grande proportion de bénéficiaires du RMI.

Le calcul est effectué en déterminant, pour chaque département, un rapport.

Ce rapport est effectué entre deux éléments :

- d'une part, au numérateur, l'écart entre la dépense de RMI supportée par le département et son droit à compensation multiplié par l'indice synthétique ;

- d'autre part, au dénominateur, la somme des écarts (c'est-à-dire le « déficit total » des départements) divisé par l'indice synthétique.

Cette construction relativement complexe permet de répartir entre les départements de métropole le solde de la part « péréquation ». Elle est conçue de telle manière que soient pris en compte, avec différents degrés de pondération, trois éléments :

- le **surcroît de dépense** occasionné par le transfert de la gestion du RMI, surcroît qui constitue « l'écart positif » ;

- la **proportion relative des bénéficiaires du RMI** dans la population du département, ce qui permet de privilégier les départements qui, au sein de leur population, versent à une plus grande fraction les allocations de RMI ;

- enfin, la **richesse du département**, richesse mesurée par le potentiel financier.

La pondération de ces trois critères permet de prendre en compte la diversité des situations départementales.

c) La troisième part : activer les dépenses passives

La troisième et dernière part du FMDI est la part « originelle » du fonds, soit la première part du FMDI telle qu'adoptée par le Sénat dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006. Votre rapporteur général décrivait son objet dans les termes suivants :

« Son objet est de permettre aux départements de mener à bien des projets aussi ambitieux et novateurs que possible en matière d'insertion des allocataires du RMI.

En d'autres termes, nous voulons encourager les départements à faire preuve de performance dans ce domaine, les encourager à « activer » les dépenses passives, à accompagner les personnes se trouvant actuellement dans une situation d'assistance, dont il faut à l'évidence, autant que faire se peut, les sortir.

Ce fonds serait composé de deux parts.

La première part se monterait à 70 millions d'euros en 2006 et à 60 millions d'euros en 2007, correspondant à une sorte de prime pour les départements qui, en 2005, ont le mieux « joué le jeu » de l'insertion pour les allocataires du RMI.

Nous avons donc imaginé que les attributions seraient fonction d'un indicateur qui prendrait en compte trois paramètres dans chaque département : le nombre d'allocataires du RMI ; la proportion de ces allocataires qui ont fait l'objet d'un programme d'accompagnement vers l'emploi ; la proportion d'allocataires qui ont repris une activité. [...] Cette première part du fonds serait donc une dotation destinée aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion »¹.

¹ Débats relatifs au projet de loi de finances pour 2006 au Sénat en première lecture, mardi 29 novembre 2005.

La troisième part du FMDI telle que proposée par le présent projet de loi de finances conserve la logique initiée par votre rapporteur général, qui consiste à apporter une forme de « prime » aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion.

Le mode de répartition de cette part, d'un montant de 100 millions d'euros en 2006 et 150 millions d'euros en 2007 et en 2008 consiste à répartir cette enveloppe proportionnellement :

- au **nombre total de contrats d'avenir** ;
- au **nombre total de contrats d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA)** ;

- au **nombre total de primes** versées par les départements au titre de l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles. En effet, les bénéficiaires qui débutent ou reprennent une activité professionnelle ou un stage de formation rémunéré ont droit à une prime forfaitaire versée par le département.

Ces trois éléments permettent de mesurer l'implication du département dans les politiques de réinsertion des allocataires du RMI. Conformément à la proposition de votre rapporteur général, il s'agit bien d'une activation des dépenses passives.

Comme les deux premières parts du FMDI, la troisième part est versée avec une année de décalage. Ainsi, les versements correspondants aux contrats passés en 2005 seront effectués sur le compte de l'année 2006.

d) La répartition du FMDI

Le tableau ci-dessous indique les montants versés à chaque département en 2007 au titre du FMDI pour les dépenses engagées par eux en 2006. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les calculs préalables à la répartition du FMDI en 2008 sont en cours et ne sont pas encore disponibles.

Répartition du FMDI en 2007 au titre des dépenses de 2006

(en euros)

Département	Dépenses de 2006	Droit à compensation	FMDI 2007	Déficit après FMDI
AIN	20.182.884	16.186.604	1.639.714	2.356.566
AISNE	41.611.187	29.944.045	4.813.039	6.854.103
ALLIER	24.418.543	22.430.417	1.531.881	456.245
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	10.689.148	9.264.387	763.121	661.640
HAUTES-ALPES	5.688.611	4.482.022	555.528	651.061
ALPES-MARITIMES	80.418.719	75.680.032	3.413.678	1.325.009
ARDECHE	20.860.482	16.552.847	1.867.711	2.439.924
ARDENNES	32.543.722	25.530.554	3.182.428	3.830.740
ARIEGE	18.658.319	15.354.718	1.583.869	1.719.732
AUBE	25.427.523	20.059.098	2.291.922	3.076.503
AUDE	52.283.802	42.402.489	4.678.912	5.202.401
AVEYRON	11.326.003	8.909.593	1.042.916	1.373.494

BOUCHES-DU-RHONE	327.224.522	314.297.172	10.689.536	2.237.814
CALVADOS	46.535.148	40.871.813	3.115.231	2.548.104
CANTAL	7.974.687	6.326.127	749.276	899.284
CHARENTE	31.265.009	27.150.627	2.191.252	1.923.130
CHARENTE-MARITIME	55.467.272	46.359.099	4.759.752	4.348.421
CHER	32.807.132	25.178.565	3.072.898	4.555.669
CORREZE	10.089.198	8.948.489	743.946	396.763
CORSE-DU-SUD	13.415.139	12.606.562	493.925	314.652
HAUTE-CORSE	18.248.555	17.385.039	538.083	325.433
COTE-D'OR	31.604.289	23.101.792	3.343.763	5.158.734
COTES-D'ARMOR	28.184.949	23.821.738	2.186.872	2.176.339
CREUSE	8.613.074	6.833.923	835.216	943.935
DORDOGNE	32.998.859	28.810.283	2.262.785	1.925.791
DOUBS	35.659.023	25.148.025	4.109.513	6.401.485
DROME	40.701.357	31.816.621	3.766.634	5.118.102
EURE	37.085.914	28.142.049	3.461.586	5.482.279
EURE-ET-LOIR	25.128.811	18.560.307	2.475.001	4.093.503
FINISTERE	58.032.339	44.628.764	5.256.033	8.147.542
GARD	99.149.687	86.598.731	6.954.025	5.596.931
HAUTE-GARONNE	119.933.734	110.402.958	5.843.700	3.687.076
GERS	9.595.797	7.937.845	799.799	858.153
GIRONDE	126.449.651	103.266.816	10.284.181	12.898.654
HERAULT	153.201.717	128.688.913	12.354.552	12.158.252
ILLE-ET-VILAINE	42.924.924	33.703.018	4.128.645	5.093.261
INDRE	13.000.322	10.236.811	1.150.336	1.613.175
INDRE-ET-LOIRE	39.175.053	34.485.440	2.670.571	2.019.042
ISERE	67.222.291	51.310.500	6.116.903	9.794.888
JURA	11.260.876	7.790.096	1.343.140	2.127.640
LANDES	25.825.585	20.745.095	1.954.694	3.125.796
LOIR-ET-CHER	22.153.163	16.821.078	2.077.143	3.254.942
LOIRE	47.195.963	38.495.836	3.809.415	4.890.712
HAUTE-LOIRE	8.552.223	6.139.601	1.004.511	1.408.111
LOIRE-ATLANTIQUE	85.559.835	70.032.404	7.420.956	8.106.475
LOIRET	40.543.100	29.831.234	4.073.358	6.638.508
LOT	11.821.699	9.458.804	1.070.605	1.292.290
LOT-ET-GARONNE	26.536.135	23.307.064	1.811.728	1.417.343
LOZERE	3.613.394	2.841.122	323.852	448.420
MAINE-ET-LOIRE	48.481.127	38.699.647	4.270.003	5.511.477
MANCHE	24.251.102	19.254.256	2.214.329	2.782.517
MARNE	37.564.189	31.736.247	2.716.810	3.111.132
HAUTE-MARNE	12.134.286	9.641.735	1.114.775	1.377.776
MAYENNE	10.833.717	8.103.935	1.095.644	1.634.138
MEURTHE-ET-MOSELLE	68.453.000	52.856.992	6.744.385	8.851.623
MEUSE	16.131.821	11.491.644	1.839.686	2.800.491
MORBIHAN	39.536.959	30.554.004	3.662.059	5.320.896
MOSELLE	70.005.852	48.784.958	8.165.445	13.055.449
NIEVRE	18.405.290	14.126.222	1.687.844	2.591.224
NORD	351.521.899	267.905.477	36.678.618	46.937.804
OISE	51.847.842	39.291.968	4.950.671	7.605.203
ORNE	21.449.380	17.186.078	1.827.481	2.435.821
PAS-DE-CALAIS	185.042.155	143.371.049	18.882.879	22.788.227
PUY-DE-DOME	46.349.039	37.714.539	3.801.615	4.832.885
PYRENEES-ATLANTIQUES	47.714.097	41.603.012	3.077.011	3.034.074
HAUTES-PYRENEES	18.315.417	14.825.346	1.572.289	1.917.782
PYRENEES-ORIENTALES	68.519.649	57.149.941	5.649.848	5.719.860

BAS-RHIN	79.098.717	56.264.482	8.270.581	14.563.654
HAUT-RHIN	45.733.022	28.927.062	5.721.729	11.084.231
RHONE	130.535.679	105.868.539	11.032.216	13.634.924
HAUTE-SAONE	12.983.208	9.452.302	1.309.468	2.221.438
SAONE-ET-LOIRE	29.803.992	21.918.496	3.257.571	4.627.925
SARTHE	37.421.036	28.871.344	3.731.452	4.818.240
SAVOIE	16.203.273	14.045.826	1.186.205	971.242
HAUTE-SAVOIE	26.060.629	22.767.295	1.765.956	1.527.378
PARIS	296.869.173	234.345.639	25.683.733	36.839.801
SEINE-MARITIME	122.661.971	102.852.182	9.354.566	10.455.223
SEINE-ET-MARNE	64.900.482	46.697.060	6.167.395	12.036.027
YVELINES	63.919.090	44.747.755	6.161.703	13.009.632
DEUX-SEVRES	16.946.788	14.485.718	1.275.591	1.185.479
SOMME	49.146.008	41.587.201	4.136.873	3.421.934
TARN	29.531.830	25.000.637	2.191.773	2.339.420
TARN-ET-GARONNE	20.808.739	17.180.812	1.665.388	1.962.539
VAR	102.726.006	91.471.316	6.260.158	4.994.532
VAUCLUSE	58.167.323	49.192.077	4.158.515	4.816.731
VENDEE	21.591.128	16.959.937	2.088.435	2.542.756
VIENNE	36.183.673	28.063.443	3.403.616	4.716.614
HAUTE-VIENNE	25.268.712	20.357.902	2.208.174	2.702.636
VOSGES	28.964.290	18.197.078	3.930.185	6.837.027
YONNE	21.441.112	16.742.310	2.149.279	2.549.523
TERRITOIRE DE BELFORT	12.831.339	8.186.970	1.721.189	2.923.180
ESSONNE	75.515.521	60.921.662	5.189.161	9.404.698
HAUTS-DE-SEINE	118.337.384	89.654.852	9.904.052	18.778.480
SEINE-ST-DENIS	262.700.401	198.626.080	27.236.733	36.837.588
VAL-DE-MARNE	131.812.266	98.416.182	11.803.635	21.592.449
VAL-D'OISE	93.668.238	67.847.478	8.907.775	16.912.985
GAUDELLOUPE	174.688.934	147.954.250	9.185.844	17.548.840
MARTINIQUE	155.332.582	140.009.331	5.151.120	10.172.131
GUYANE	68.892.767	52.334.792	7.786.057	8.771.918
REUNION	400.027.606	328.592.810	29.444.345	41.990.451
ST PIERRE ET MIQUELON		109.569		
TOTAL	6.106.189.109	4.941.824.606	500.000.000	664.474.072

Source : direction générale des collectivités locales

La troisième part du FMDI, comme votre rapporteur général l'a indiqué, n'a pas pour objet d'améliorer la compensation aux départements mais d'activer les dépenses d'insertion. Il paraît donc plus opportun de ne prendre en compte pour le montant de la compensation que les 350 millions d'euros des **deux premières parts du FMDI** pour calculer le **taux de couverture des dépenses des départements par l'Etat, qui passe alors de 80,9 %, sans le FMDI, à 86,7 %, avec le FMDI.**

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de **reconduire le FMDI pour l'année 2009**. A cette fin, il remplace, dans l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales relatif au FMDI, la référence aux années « 2006,

2007 et 2008 » par une référence aux années « 2006, 2007, 2008 et 2009 ». **Le mode de répartition et le montant du FMDI seraient inchangés, il s'élèverait donc à 500 millions d'euros en 2009.**

Cette extension permettra aux départements de continuer à recevoir les versements correspondant au FMDI en 2009, au titre des dépenses de RMI engagées par eux en 2008.

L'exposé des motifs du présent article indique que cette reconduction a lieu « **dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active** ». Le projet de loi généralisant le RSA¹ fait en effet disparaître le RMI dans le nouveau dispositif du RSA, tout en conservant les modalités de compensation aux départements du transfert du RMI établies par les lois précitées de décentralisation de décembre 2003 et de finances pour 2004.

Toutefois, la loi généralisant le RSA, parallèlement au maintien de la compétence RMI, **étend les compétences des départements à la charge que représente actuellement pour l'Etat l'allocation de parent isolé (API)**. Cette extension de compétences et donc de charges est intégralement compensée par une part de TIPP, cette compensation faisant l'objet de l'article 18 du présent projet de loi.

Le gouvernement, outre la compensation intégrale de la nouvelle charge que représente pour les départements la responsabilité de l'API, a souhaité reconduire le FMDI pour l'année 2009, afin de **soutenir les départements dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du RSA et de la prise en charge de ces nouvelles compétences.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Malgré le respect des obligations constitutionnelles qui pesaient sur l'Etat et la mise en place de nouveaux dispositifs de compensation, **le montant de la compensation du transfert du RMI aux départements reste aujourd'hui largement inférieur à la charge qu'ils supportent à ce titre**, comme l'avaient relevé nos collègues Michel Mercier et Jean Puech dans leur rapport sur le financement du RMI².

¹ *Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, adopté par le Sénat le 24 octobre 2008.*

² *Rapport n° 206 (2006-2007), Jean Puech, Michel Mercier, observatoire de la décentralisation, « Financement du RMI – Sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses ».*

Le montant cumulé des **dépenses des départements pour le RMI en 2006**, détaillé dans le tableau ci-avant, **s'est élevé à 6,1 milliard d'euros**, l'écart entre ces dépenses et le montant de la compensation étant de plus de 814 millions d'euros pour l'année 2006, en incluant les versements des deux premières parts du FMDI. **Le taux de couverture est donc de 86,7 % des dépenses de RMI.**

En 2007, d'après les informations fournies à votre rapporteur général par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les dépenses de RMI se sont élevées à 6,094 milliards d'euros. Malgré une légère baisse par rapport à 2006, votre rapporteur général constate que **l'écart entre le droit à compensation et les dépenses réellement supportées reste élevé et atteint, en 2007, 802 millions d'euros**, en prenant en compte les 350 millions d'euros versés au titre des deux premières parts du FMDI. **Le taux de couverture des dépenses de RMI par l'Etat reste stable, à 86,7 % au titre de l'exercice 2007.**

Etant donné l'écart persistant entre la charge supportée par les départements au titre du RMI et le droit à compensation des départements, tel que calculé en 2003, **votre rapporteur général estime essentiel que le FMDI soit reconduit pour l'année 2009**, à hauteur de 500 millions d'euros. Sans constituer une solution idéale au surcoût supporté par les départements au titre du RMI, il permet en effet d'améliorer sensiblement le taux de couverture de ces dépenses par l'Etat.

Enfin, votre rapporteur général relève que **le dispositif de compensation du revenu de solidarité active**, prévu par l'article 18 du présent projet de loi, prévoit, **pour la compensation des dépenses de l'année 2009**, un ajustement du montant de la compensation au regard des dépenses réellement engagées par les départements cette année-là. Il apparaît ainsi que **si l'Etat avait appliqué cette règle de compensation pour l'ensemble des dépenses de RMI des départements, cumulées depuis le transfert de cette compétence, le montant cumulé de la compensation, au titre des années 2004 à 2007, aurait dû être augmenté de 2,095 milliards d'euros.**

Au regard de cette somme, **votre rapporteur général souhaiterait vivement que le gouvernement apporte les éléments de clarification nécessaires quant aux défauts des règles de compensation.**

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

ARTICLE 15

Evolution des compensations d'exonérations

Commentaire : le présent article propose de modifier les règles d'évolution de certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale versées par l'Etat aux collectivités territoriales, afin que le montant des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités territoriales n'augmente que de 2 % en 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTRAT DE STABILITÉ INSTITUÉ PAR L'ARTICLE 36 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008

Depuis 1996, les deux tiers des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont regroupée dans une enveloppe dite « enveloppe normée », dont le périmètre et les règles d'évolution ont été modifiées par l'article 36 de la loi de finances pour 2008.

Depuis 1996, les deux tiers des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont regroupée dans une enveloppe dite « enveloppe normée », dont le périmètre et les règles d'évolution ont été modifiées par l'article 36 de la loi de finances pour 2008.

1. Le périmètre actuel de l'enveloppe normée

Le périmètre de l'enveloppe normée est défini par le I de l'article 36 de la loi de finances pour 2008. Il regroupe un ensemble de concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, d'un **montant global d'environ 46,4 milliards d'euros en 2008**. La dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant pour l'année 2008 est de 40 milliards d'euros, représente 86 % du montant de l'ensemble de l'enveloppe normée.

Dotations contenues dans l'enveloppe normée

(en millions d'euros)

	Montant (LFI 2008)
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	40.056,1
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	5,6
Dotation élu local	63,4
Dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	100,2
Dotation globale d'équipement des communes	484,6
Dotation globale d'équipement des départements	224,5
Dotation générale de décentralisation (DGD)	1.156,4
Dotation générale de décentralisation Corse	276,9
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	1.685,8
Dotation départementale d'équipement des collèges	328,7
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,8
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP, hors réduction pour création d'établissement)	729,7
DCTP réduction pour création d'établissement (RCE)	52,1
Réduction de taxe professionnelle pour les bénéfices non commerciaux (BNC)	361,7
Compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) au titre des terres agricoles (hors par communale et hors Corse)	260,6
Total	46.448,1

Source : direction du budget

Actuellement, l'enveloppe normée et la DGF, qui en fait partie, n'obéissent pas aux mêmes règles d'indexation :

- d'un côté, le taux de croissance de la **DGF** est égal à **l'inflation + 50 % de la croissance du PIB**, selon l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de l'autre, **l'enveloppe normée** augmente, en vertu des dispositions du I de l'article 36 de la loi de finances pour 2008, « par application d'un taux égal au taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des

ménages », c'est-à-dire au même rythme que **l'inflation prévisionnelle** de l'année à venir, fixée chaque année par la loi de finances.

Il résulte de cette différence la nécessité de prévoir, au sein de l'enveloppe normée définie ci-dessus, des variables d'ajustement permettant de respecter le rythme d'augmentation de l'enveloppe normée. **En pratique, les variables d'ajustement doivent diminuer pour permettre à certaines dotations d'augmenter plus vite que l'enveloppe, tout en respectant la norme d'évolution de l'enveloppe.**

L'ancien « contrat de croissance et de solidarité »

Les règles d'indexation de l'enveloppe normée étaient définies jusqu'à la loi de finances pour l'année 2008, et depuis 1999, par le « contrat de croissance et de solidarité », qui résultait de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, et avait depuis été reconduit chaque année par la loi de finances initiale. Ainsi, l'enveloppe normée de l'année n évoluait chaque année selon le taux suivant : inflation hors tabac prévue pour l'année n + 33 % de la croissance du PIB prévue pour l'année $n-1$.

Le contrat de croissance et de solidarité était plus avantageux, pour les collectivités territoriales, que le « pacte de stabilité » qui l'avait précédé, en vigueur de 1996 à 1998. Alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, que de l'indice de progression des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, en outre, du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB). Cette prise en compte a été progressive, puisque le taux de croissance du PIB a été intégré pour le calcul de l'indice de progression du contrat de croissance et de solidarité à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à compter de 2001.

L'article 36 de la loi de finances pour 2008 opère réalité un retour aux règles prévalant dans le cadre du « pacte de stabilité » en vigueur de 1996 à 1998, en n'indexant plus l'enveloppe normée que sur l'inflation prévisionnelle.

B. LES DOTATIONS SERVANT DE VARIABLES D'AJUSTEMENT À L'ENVELOPPE NORMÉE

Antérieurement à la loi de finances pour 2008, seule **la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)** servait de variable d'ajustement. L'article 36 de la loi précitée a élargi le champ des dotations servant de variables d'ajustement, en y incluant **trois nouvelles dotations**.

1. La DCTP : variable d'ajustement historique

A partir de 1996, avec l'introduction du pacte de stabilité, il a fallu mettre en place une **variable d'ajustement permettant à l'ensemble des dotations incluses dans l'enveloppe normée de ne pas augmenter plus vite**

que le rythme d'évolution global fixé pour l'enveloppe. La DCTP est devenue cette variable d'ajustement du pacte de stabilité, puis, avec l'article 57 de la loi de finances pour 1999, la variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

La DCTP

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) a été créée par le IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances initiale pour 1987. Elle était destinée à l'origine à regrouper les allocations versées par l'Etat afin de compenser les pertes de taxe professionnelle résultant des décisions du législateur. Les quatre composantes de la DCTP (hors réduction pour création d'établissement), évoluent chacune au même rythme :

- la compensation des pertes de recettes découlant du plafonnement du taux de taxe professionnelle à deux fois le taux moyen, pour les communes dont en 1982 le taux de taxe professionnelle était supérieur à ce taux (I de l'article 18 de la loi du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982) ;

- la compensation des pertes de recettes découlant de l'abattement de 10 % des salaires pris en compte au titre de la taxe professionnelle (I de l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982) ;

- la compensation des pertes de recettes découlant de la prise en compte à hauteur de 50 % la première année de l'augmentation de la valeur locative de l'ensemble des équipements et biens mobiliers (I de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1982) ;

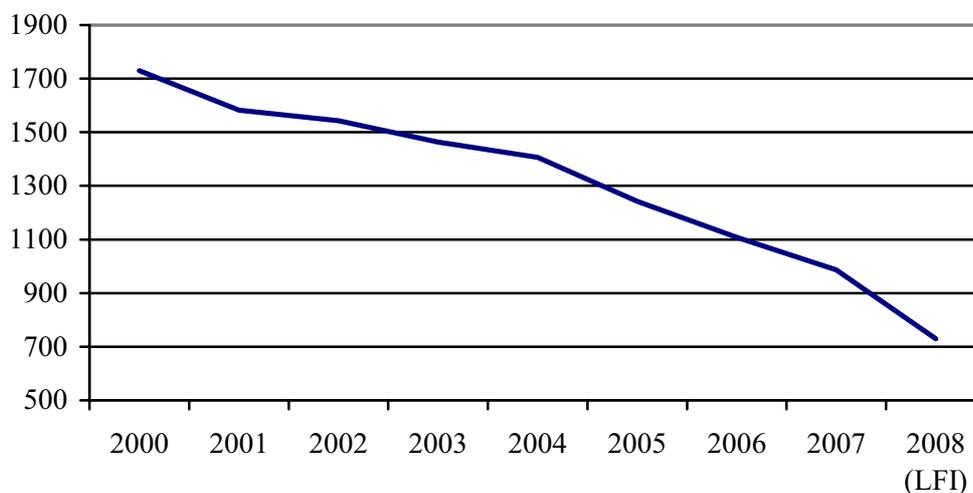
- la compensation des pertes de recettes découlant de l'abattement de 16 % des bases d'imposition à la taxe professionnelle (article 1472 A bis du code général des impôts).

Le choix de cette dotation vient du fait qu'elle bénéficie à des collectivités qui, en règle générale, sont plutôt riches, puisque ce sont des collectivités qui bénéficient de compensations de taxe professionnelle importantes.

Le fait que la DCTP ait constitué, depuis 1996, la variable d'ajustement de l'enveloppe normée des dotations aux collectivités territoriales a impliqué une **diminution régulière de son montant**, comme l'indique le graphique ci-après.

Evolution du montant de la DCTP depuis 2000

(en millions d'euros)



Source : effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2009

La modification de l'enveloppe normée et du pacte de croissance et de stabilité par la loi de finances pour 2008 a conservé la DCTP comme variable d'ajustement de l'enveloppe normée. Toutefois, pour ne pas peser excessivement sur son montant, la loi de finances précitée a prévu de **transformer trois autres dotations de l'enveloppe normée en variables d'ajustement.**

2. La réduction pour création d'établissement de la taxe professionnelle, composante de la DCTP

Cette réduction a été instaurée par le IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987¹. Initialement dénommée réduction pour embauche ou investissement (REI), elle est devenue la réduction pour création d'établissement (RCE), en application de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999.

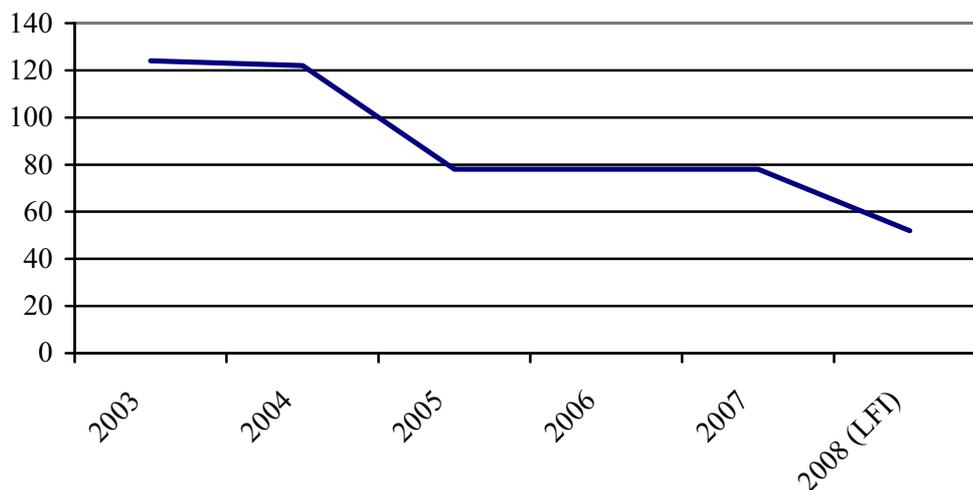
La réduction pour création d'établissement (RCE) de la taxe professionnelle fait partie de la DCTP mais, jusqu'à la loi de finances pour 2008, contrairement au reste de la DCTP, elle ne servait pas de variable d'ajustement à l'enveloppe normée. **L'article 36 précité de la loi de finances pour 2008 en a fait, au même titre que le reste de la DCTP, une variable d'ajustement de l'enveloppe normée.**

¹ Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986.

Son montant, en loi de finances pour 2008, a été établi à 52,1 millions d'euros.

**Evolution du montant de la DCTP réduction pour création d'entreprise
(RCE ex REI)**

(en millions d'euros)



Source : effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2009

3. La dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)

La réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) a été instaurée par l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2003¹.

Elle se justifie par le fait qu'en vertu de l'article 1467 du code général des impôts, dans le cas des titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés, l'assiette de la taxe professionnelle est égale à une fraction des recettes et à la valeur locative des seules immobilisations passibles des taxes foncières. N'étant pas imposés sur leur masse salariale, ces contribuables ne bénéficiaient donc pas de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle opérée par l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999.

C'est pourquoi, satisfaisant une demande répétée de votre commission des finances, qui déplorait cette rupture d'égalité, l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2003 a modifié l'article 1467 du code général

¹ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

des impôts, pour prévoir que la fraction de recettes prise en compte, auparavant de 10 %, était fixée à 9 % au titre de 2003, 8 % au titre de 2004 et 6 % à compter de 2005.

Le B du I de l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2003 a instauré un prélèvement sur recettes pour compenser cette réduction de la fraction imposable. Le II du même article précise que cette compensation est égale, chaque année, au produit obtenu en multipliant la perte de base correspondante par le taux de taxe professionnelle pour 2002, et qu'au titre des années 2004 et suivantes, elle est actualisée, chaque année, en fonction du taux d'évolution de la DGF entre 2003 et l'année de versement. Autrement dit, cette compensation a actuellement un statut hybride, à mi-chemin entre la compensation habituelle des allègements de fiscalité locale (prise en compte de la perte de base de l'année) et la dotation (indexation sur la DGF).

La loi de finances pour 2008 précitée a intégré cette dotation au champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, son montant, en loi de finances pour 2008, a été établi à 361,7 millions d'euros, contre 476 millions d'euros en 2007.

4. Les dotations de compensation des suppressions de parts départementale et régionale de TFPNB afférentes aux terrains agricoles

La suppression des parts départementale et régionale de TFPNB pour les terrains agricoles résulte de l'article 9 de la loi de finances initiale pour 1993¹. Sa compensation est assurée par un prélèvement sur recettes égal, chaque année, au montant des bases d'imposition exonérées, multiplié par le taux voté en 1992 par la région ou en 1993 par le département. Il s'agit donc d'une compensation « classique » d'exonération de fiscalité locale.

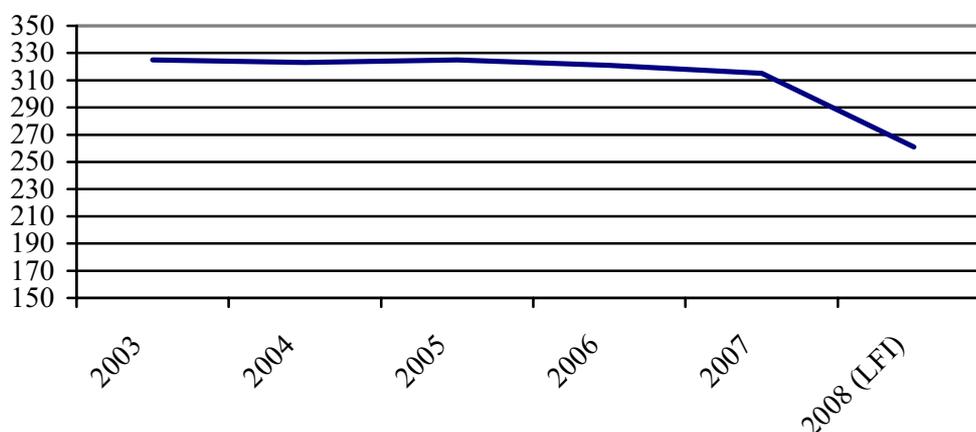
L'article 36 de la loi de finances pour 2008 a intégré la dotation de compensation de ces suppressions au champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Le montant de ces dotations a été établi, en loi de finances pour 2008, à 260,6 millions d'euros.

¹ Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

Evolution du montant de la compensation des suppressions de parts départementale et régionale de TFPNB afférente aux terrains agricoles

(en millions d'euros)



Source : effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, annexe au projet de loi de finances pour 2009

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article s'inscrit dans le prolongement du dispositif de l'enveloppe normée. Il a toutefois pour objet d'appliquer un taux d'évolution égal à l'inflation prévisionnelle à **un nombre concours de l'Etat aux collectivités territoriales plus large que ceux actuellement compris dans l'enveloppe normée**, qui inclut notamment le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Ce faisant, il met en œuvre l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

A. UN OBJECTIF : RESPECTER LA NOUVELLE NORME D'ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a pour objectif de limiter le rythme d'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Il prévoit ainsi un **dispositif global de limitation qui concerne à la fois l'ensemble des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales et les dotations budgétaires** de l'Etat aux collectivités territoriales.

**Article 6 du projet de la loi de programmation des finances publiques
pour les années 2009 à 2012**

Au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation, selon les modalités décrites dans le rapport annexé à la présente loi. Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5% à celle prévue pour les prix à la consommation.

Source : projet de loi n° 12 adopté le 6 novembre 2008 par le Sénat

Ainsi, l'article 6 précité prévoit que **l'ensemble des concours financiers de l'Etat ne pourra évoluer plus rapidement que l'évolution prévisionnelle des prix** à la consommation, qui constitue la norme fixée pour l'évolution des dépenses de l'Etat. L'objectif recherché est que l'augmentation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'augmente pas plus rapidement que la norme globale d'évolution des dépenses de l'Etat. Dans le cas contraire, cela nécessiterait en effet de « comprimer », chaque année, les autres dépenses de l'Etat pour compenser l'augmentation trop rapide des concours aux collectivités territoriales¹.

L'enveloppe normée existante doit donc être complétée par un certain nombre de dotations et de prélèvements sur recettes pour parvenir un champ de l'enveloppe « élargie », telle que défini par l'article 6 de la loi de programmation précitée. Sont concernées les concours figurant dans le tableau ci-après, dont le montant total, en 2008, a représenté **8,72 milliards d'euros, dont 5,19 milliards d'euros au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).**

¹ A titre exceptionnel, l'article 6 précité prévoit dans sa rédaction actuelle, que les concours financiers de l'Etat aux collectivités évolueront de 0,5 % de plus que l'inflation prévisionnelle en 2009, soit une hausse pour 2009 de 2 % par rapport à 2008.

Concours financiers exclus de l'ancienne enveloppe normée et inclus dans le nouveau dispositif de l'enveloppe élargie (montants 2008)

(en millions d'euros)

FCTVA	5.192,1
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500
Dotations de développement rural	131,3
Produit des amendes de police	650
Compensation des pertes de base de taxe professionnelle	164
Exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour la Corse	42,8
Fonds d'aide aux collectivités territoriales ayant subi des catastrophes naturelles	20
Fonds de compensation des baisses de DCTP	60
Compensation des exonérations de taxe d'habitation	1.227,3
Autres compensations d'exonérations :	733,4
Autres dotations mission « Relations avec les collectivités territoriales »	2,6
Total	8.723,5

Source : direction du budget

Parmi les nouveaux concours intégrés, le FCTVA représente le montant le plus élevé. Il a également pour caractéristique **d'évoluer**, comme votre rapporteur général l'a détaillé dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances, au gré des décisions d'investissement des collectivités territoriales, et **à un rythme plus soutenu que celui de l'inflation**. Par conséquent, son intégration dans l'enveloppe normée élargie fait peser une contrainte supplémentaire sur les variables d'ajustement.

Pour parvenir à l'objectif de limiter la hausse du montant de l'enveloppe élargie à l'inflation prévisionnelle, **le présent article élargit donc à nouveau le champ des dotations servant de variables d'ajustement à cette enveloppe.**

B. UN OUTIL : LA TRANSFORMATION D'UNE PARTIE DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS EN VARIABLES D'AJUSTEMENT

Les I à X du présent article procèdent ainsi à la modification du rythme d'évolution de diverses dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, afin d'en faire des variables d'ajustement de la nouvelle enveloppe élargie.

Le nouveau champ des variables d'ajustement défini par le présent article correspond :

- d'une part, aux **dotations qui font déjà office de variables** d'ajustement de l'enveloppe normée, depuis l'adoption de l'article 36 de la loi de finances pour 2008 ;

- d'autre part, à **certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale.**

1. Les dotations faisant déjà office de variables d'ajustement

a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'établissement

Le 1° du III du présent article fait référence à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) régie par l'article 6 de la loi de finances pour 1987¹. Le dispositif précise que l'application des nouvelles règles d'évolution se fera sur la base du montant de DCTP voté en loi de finances initiale pour 2008, c'est-à-dire après application du taux d'augmentation de l'enveloppe normée établi par l'article 36 de la loi de finances pour 2008.

b) La dotation de compensation de la réduction pour création d'établissement (RCE)

Les 2° et 3° du III du présent article font référence à la **réduction pour création d'établissement (RCE), composante de la DCTP**, régie par le IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 et devenue une variable d'ajustement, au même titre que la DCTP, du fait de l'article 36 de la loi de finances pour 2008.

¹ Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.

c) La dotation de compensation des exonérations de TFPNB afférentes aux terrains agricoles hors Corse et hors par communale

Le V du présent article fait référence au III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993¹, c'est-à-dire au **prélèvement sur recettes destiné à compenser, au profit des régions et des départements, les exonérations de TFPNB afférentes aux terrains agricoles**, établies par le I du même article.

Comme pour les autres dotations faisant déjà partie du champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, le nouveau rythme d'évolution fixé par le présent article s'appliquera à la base telle que fixée par la loi de finances initiale pour 2008, c'est-à-dire après application du contrat de stabilité.

d) La dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les bénéfices non commerciaux

Enfin, le VII du présent article applique le même rythme d'évolution à la **compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)**, instituée par l'article 1467 du CGI. Cette compensation avait également été intégrée par l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2008 dans le champ des dotations servant de variables d'ajustement à l'enveloppe normée.

2. Les compensations d'exonérations nouvellement incluses dans le champ des variables d'ajustement

Outre ces quatre variables d'ajustement déjà existantes, le présent article modifie le rythme d'évolution d'un certain nombre de dotations de compensations d'exonération. Le montant global de ces compensations d'exonérations nouvellement incluses dans le champ des variables d'ajustement est égal à **556,6 millions d'euros en 2008**. Les compensations d'exonération concernées sont les suivantes.

a) Certaines exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Les compensations en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties dont le présent article modifie les règles d'évolution afin d'en faire des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie concernent : les compensations liées aux exonérations des **personnes de conditions modestes**, aux immeubles situés dans les **zones urbaines sensibles**, dans les **zones franches urbaines** et aux **logements du secteur social** ou faisant l'objet de **baux à réhabilitation**.

¹ Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, l'ensemble de ces compensations représente, en 2008, un **montant d'environ 400 millions d'euros**.

Détail des compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) concernées par le présent article

Le 1° du I supprime la compensation intégrale, prévue par l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, des pertes de recettes résultant pour les communes de l'allongement de 15 à 25 ans des exonérations de TFPB prévues aux articles 1384 A, 1384 C et 1384 D du code général des impôts. Ces articles font référence :

- 1384 A : allongement de l'exonération de TFPB à 25 ans pour les **logements neufs à usage locatif** bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2009 ;

- 1384 C : allongement de l'exonération de TFPB à 25 ans pour les **logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'Etat ou avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine**, lorsque la décision d'octroi de subvention ou de prêt intervient entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2009 ;

- 1384 D : allongement de l'exonération de TFPB à 25 ans pour les **locaux acquis, aménagés ou construits en vue de la création de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence** faisant l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département, lorsque la décision d'octroi d'aide de l'Etat intervient entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2009.

Le 2° du I modifie par ailleurs le rythme d'évolution de la compensation des **pertes de recettes de TFPB** pour quatre autres allongements de mécanismes d'exonération :

- article L. 2335-3 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales : compensation intégrale des pertes de recettes résultant **pour les communes** de l'allongement de 15 à 20 ans des exonérations prévues par les articles 1984 A et 1984 C du code général des impôts pour les **logements locatifs sociaux** bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé entre le 1er décembre 2005 et le 31 décembre 2009 ;

- article L. 5214-23-2 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales : disposition identique concernant les pertes de recettes subies par **les communautés de communes** du fait de ce dispositif ;

- article L. 5215-35 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales : disposition identique pour ce qui concerne les **communautés urbaines** ;

- article L. 5216-8-1 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales : disposition identique concernant les **communautés d'agglomération**.

Le II du présent article fait référence à la compensation intégrale des **exonérations de TFPB** pour les logements pris à bail à compter du 1er janvier 2005 en ce qui concerne **les baux à réhabilitation** tels que déterminés par les articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation. Ces exonérations de TFPB résultent, pour les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, de l'article 1384 B du CGI, pour les départements, de l'article 1586 B du CGI et pour les régions de l'article 1599 ter E du CGI.

Le IV du présent article vise le II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992¹, en tant qu'elle instaure un prélèvement sur recettes destiné à compenser la perte de recettes résultant du mécanisme **d'exonération de TFPB** au profit des **titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées** mentionnée à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité mentionnée à l'article L. 815-24 du même code, ainsi qu'au profit des redevables âgés de plus de 75 ans au 1er janvier de l'année de l'imposition.

Le V du présent article concerne les dispositifs destinés à compenser aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité **propre l'exonération de TFPB prévue pour les immeubles situés dans les zones franches urbaines**, dans les conditions déterminées par l'article 1383 B du CGI.

Le IX du présent article vise, pour sa part :

- les abattements de 30 % de TFPB en **zones urbaines sensibles** telles que définies par l'article 1388 bis du CGI ;

- les exonérations de **TFPB** pour certains immeubles situés en **zones franches urbaines** dans les conditions déterminées par le A et le B du III de l'article 27 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville de 2003² et par le A et le B du IV de l'article 29 de la loi du 31 mars 2006³ pour l'égalité des chances.

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2009

b) Certaines exonérations de taxe professionnelle (TP)

Les compensations en matière de taxe professionnelle dont le présent article modifie les règles d'évolution afin d'en faire des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie concernent : les compensations des exonérations liées aux activités exercées en **zones franches urbaines**, en **zones de revitalisation rurale** et en **zones de redynamisation urbaine** et des exonérations liées à l'abattement de 25 % sur les bases spécifiques à la **Corse**.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, l'ensemble de ces compensations représente, en 2008, un **montant d'environ 150 millions d'euros**.

Détail des compensations d'exonérations de taxe professionnelle (TP) concernées par le présent article

Le V du présent article fait référence aux dispositifs destinés à compenser aux collectivités territoriales, à leurs groupements dotés d'une personnalité propre et aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, les **exonérations de taxe professionnelle**, d'une part, au profit d'établissements situés dans des **zones de redynamisation urbaine**, en vertu des I bis et I ter de l'article 1644 A du CGI et, d'autre part, au profit d'établissement situés dans des **zones franches urbaines**, en vertu du I quater de l'article précité du CGI.

¹ Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

³ Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Le IX du présent article vise divers dispositifs de compensation des exonérations de **taxe professionnelle** applicables en **Corse** en vertu de l'article 2 de la loi de décembre 1994¹ portant statut fiscal de la Corse.

Enfin, **le X du présent article** fait référence aux exonérations de taxe professionnelle dont bénéficient les établissements situés en **zone de revitalisation rurale** (ZRR) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) prévues par l'article 52 de la loi de février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire².

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2009

c) Certaines exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPBN)

Enfin, les compensations en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties dont le présent article modifie les règles d'évolution afin d'en faire des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie concernent : les compensations des exonérations liées aux **terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois, aux sites classés « Natura 2000 »** et aux terrains situés dans les **zones humides**.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, l'ensemble de ces compensations représente, en 2008, un **montant d'environ 9 millions d'euros**.

Détail des compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPBN) concernées par le présent article

Le IX du présent article prévoit la modification du taux d'évolution des compensations :

- des exonérations de **TFPBN** au profit de certains **terrains boisés** dans les conditions fixées à l'article 6 de la loi d'orientation sur la forêt de 2001³ (article 1395 du code général des impôts) ;

- des exonérations de **TFPBN** au profit de certaines propriétés classées dans des **zones humides**, définies au 1er du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, en application de l'article 137 de la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005⁴, ou figurant sur une liste arrêtée à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site « **Nature 2000** », en application de l'article 146 de la loi précitée de 2005.

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2009

¹ Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

² Loi n° 95-115 du 4 février 1995.

³ Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

⁴ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

3. Les compensations d'exonération incluses dans l'enveloppe élargie mais exclues du champ des variables d'ajustement

Certaines compensations d'exonération, bien qu'incluses dans le périmètre de l'enveloppe élargie, **ne deviennent pas des variables d'ajustement** de cette enveloppe. Le montant des compensations exclues du champ des variables d'ajustement est ainsi largement supérieur à celui des compensations nouvellement incluses dans ce champ puisqu'il s'élève à **1,4 milliard d'euros en 2008**.

a) La dotation de compensation de la taxe d'habitation

Cette compensation représente, à elle seule, plus des deux tiers des compensations d'exonérations qui ne deviennent pas des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie. Elle est par ailleurs la compensation la plus importante de l'ensemble de celles incluses dans le prélèvement sur recettes de l'Etat au titre des compensations d'exonérations de fiscalité locale. Elle concerne 3,5 millions de personnes modestes, pour un montant évaluatif de **1,227 milliard d'euros en 2008**.

b) Les activités équestres

Deux compensations de pertes de produits liées aux exonérations visant les activités équestres ne se voient pas transformées en variables d'ajustement par le présent article. Ces compensations représentent, d'une part, **un million d'euros** environ pour l'exonération de TFPB établie en vertu de l'article 1382 du code général des impôts et, d'autre part, environ **un million d'euros** également pour l'exonération de taxe professionnelle établie en vertu de l'article 1450 du code général des impôts.

c) Certaines exonérations de taxe professionnelle applicables à la Corse

Toutes les compensations pour exonérations de taxe professionnelle applicables en Corse ne sont pas incluses dans le champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Ainsi, l'abattement dégressif de taxe professionnelle en faveur des établissements situés dans la Zone Franche Corse et ayant préalablement fait l'objet d'une exonération totale et exonération de taxe professionnelle en faveur des investissements PME en Corse n'est pas concerné. Il a représenté en 2008 un montant **d'environ 4 millions d'euros**.

Par ailleurs, la compensation d'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties de l'ensemble des terres agricoles situées en Corse n'est pas non plus concernée. Elle a représenté un montant d'environ **2 millions d'euros en 2008**.

d) La part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles

Enfin, la dernière compensation d'exonération exclue du champ des variables servant à l'ajustement de l'enveloppe élargie est celle relative aux exonérations des parts communales et des établissements publics de coopération intercommunale de taxe foncière sur les propriétés non bâties concernant les terres agricoles. Cette compensation s'est élevée, en 2008, à environ **170 millions d'euros**.

C. LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT DES VARIABLES DE L'ENVELOPPE ÉLARGIE

1. Le principe de fonctionnement du présent article

Le présent article **modifie le rythme d'évolution du montant de l'ensemble** des dotations concernées et détaillées ci-avant, afin d'en faire des **variables d'ajustement de l'enveloppe élargie**.

Pour cela, il prévoit que le montant de chacun de ces dispositifs sera déterminé par application d'un taux « *correspondant à l'écart entre le montant total versé en 2008 au titre de l'ensemble [de ces] compensations [...] et le montant total de ces mêmes compensations prévu à cette fin pour 2009* » par le présent article.

Cette formulation correspond, en pratique, au mécanisme suivant :

- le XI du présent article **fixe, pour 2009, le montant total de l'ensemble des variables d'ajustement** de l'enveloppe élargie, énumérées par le présent article, en l'espèce : 1,513 milliards d'euros¹ ;

- un taux d'évolution est calculé en faisant **le rapport entre ce montant et le montant des mêmes dotations en 2008**. Le montant de l'ensemble des variables d'ajustement s'est élevé, en loi de finances initiale pour 2008, à 1.960,6 millions d'euros. Par conséquent, étant donné le montant fixé par le XI du présent article, **l'ensemble des variables d'ajustement diminue de 22,81 % entre 2008 et 2009** ;

- enfin, **ce taux de - 22,81 % est appliqué** au montant, en 2008, de **chacune des variables d'ajustement**, pour déterminer son montant en 2009.

¹ Plus précisément 1.513.429.352 euros.

2. La détermination du montant global des variables d'ajustements en 2009

Le mécanisme du présent article ne laisse donc pas clairement apparaître l'objectif de limiter la croissance des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales au montant de l'inflation prévisionnelle. Toutefois, c'est à cet objectif que doit permettre la fixation, pour 2008, d'un montant global des variables d'ajustement qui s'élève à 1,513 milliard d'euros.

Pour reconstituer ce montant, la méthode utilisée est la suivante :

a) il convient tout d'abord de **déterminer le montant de l'enveloppe élargie en 2008**, qui sert de base à l'application du taux prévisionnel d'inflation ;

b) puis, il faut **appliquer à ce montant de base pour 2008 le taux prévisionnel d'inflation**, fixé à 2 % pour l'année 2009. Ainsi est déterminé le montant de l'enveloppe élargie pour l'année 2009 ;

c) au sein de cette enveloppe élargie, il faut ensuite **déterminer le montant de l'ensemble des variables qui**, ne servant pas de variables d'ajustement, **ont leur rythme propre de progression**. Ces concours augmentent en pratique à un rythme plus élevé que celui de l'enveloppe élargie ;

d) enfin, la différence entre l'augmentation de ces concours et celle de l'enveloppe élargie devra être **compensée par une diminution du montant global des variables d'ajustement**.

Pour 2009, les étapes successives du calcul sont les suivantes.

a) Détermination du montant de l'enveloppe élargie en 2008

Le total du périmètre des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, pris en compte pour l'application du présent article, est égal, en 2008, à **55,171 milliards d'euros**.

Montant des concours financiers de l'enveloppe élargie en 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2008
DGF	40.056,1
Dotation spéciale instituteurs	5,6
Dotation élu local	63,4
Dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	100,2
Dotation globale d'équipement des communes	484,6
Dotation globale d'équipement des départements	224,5
Dotation générale de décentralisation (DGD)	1.156,4
Dotation générale de décentralisation Corse	276,9
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	1.685,8
Dotation départementale d'équipement des collèges	328,7
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,8
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	729,7
DCTP - R.C.E. - réduction des bases pour création d'établissements	52,1
Réduction de la part des bénéfices non commerciaux (BNC)	361,7
Compensation des exonérations de TFNB au titre des terres agricoles	260,6
FCTVA	5.192,1
FMDI	500
Dotation de développement rural	131,3
Autres dotations mission Relation avec les collectivités territoriales	2,6
Amendes	650
Compensation des pertes de base de TP	164
TIPP Corse	42,8
Fonds catastrophes naturelles	20
Fonds DCTP	60
Compensation des exonérations de TH	1.227,3
Autres compensations d'exonérations	733,4
Total du périmètre élargi	55 171,6

Source : direction du budget

b) Détermination du montant de l'enveloppe pour 2009

L'objectif étant de parvenir à une hausse de ce périmètre égale à l'inflation prévisionnelle pour l'année 2009, soit 2 %, **le montant global de cette enveloppe ne doit augmenter que de 1,103 milliard d'euros en 2009**, pour parvenir à un montant de l'enveloppe élargie en 2009 de 56,275 milliards d'euros.

c) Progression, entre 2008 et 2009, de l'ensemble des concours ne servant pas de variable d'ajustement

Au sein de l'enveloppe élargie, dont les composantes ont été détaillées ci-dessus, on peut distinguer :

- d'une part, **les concours qui ne servent pas de variable d'ajustement** et qui ont leur propre rythme d'évolution ;

- d'autre part, les dotations détaillées ci-avant et qui servent de **variables d'ajustement** pour parvenir à l'augmentation de 2 % de l'enveloppe élargie.

Votre rapporteur général relève que certains concours financiers, créés par le projet de loi de finances pour 2009, sont **intégrés, dès leur création, à l'enveloppe élargie**. Ces nouveaux dispositifs ne doivent donc pas être regardés comme des aides supplémentaires de l'Etat aux collectivités territoriales mais comme des **arbitrages entre les différents concours de l'Etat au profit des collectivités territoriales**, l'effort financier de l'Etat restant le même. Les concours concernés, dans le projet de loi de finances pour 2009 sont :

- la dotation de développement urbain, proposée par l'article 71 du projet de loi de finances pour 2009, et dotée de **50 millions d'euros** ;

- le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, proposé par l'article 72 du projet de loi de finances pour 2009, qui est doté de **5 millions d'euros** pour 2009.

A l'inverse, comme l'indique le tableau ci-après, le **fonds de compensation des baisses de DCTP**, créé à l'initiative de votre commission des finances dans le cadre de la loi de finances pour 2008, et doté de 60 millions d'euros en 2008, disparaît en 2009. Cette disparition laisse donc une marge de progression supplémentaire, en 2009, aux autres concours financiers de l'Etat compris dans l'enveloppe élargie.

**Progression, entre 2008 et 2009, des concours
qui ne servent pas de variable d'ajustement**

(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009	Taux d'évolution
DGF	40.056,1	40.854,9	2 %
Dotation spéciale instituteurs	5,6	37,5	571,32 %
Dotation élu local	63,4	64,6	2,00 %
Dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	100,2	100,2	0,00 %
Dotation globale d'équipement des communes	484,6	484,6	0,00 %
Dotation globale d'équipement des départements	224,5	224,5	0,00 %
Dotation générale de décentralisation (DGD)	1.156,4	1.156,4	0,00 %
Dotation générale de décentralisation Corse	276,9	276,9	0,00 %
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	1.685,8	1.685,8	0,00 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	328,7	328,7	0,00 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,8	661,8	0,00 %
FCTVA	5.192,1	5.855	12,77 %
FMDI	500	500	0,00 %
Dotation de développement rural	131,3	131,3	0,00 %
Autres dotations mission RCT	2,6	2,6	0,00 %
Amendes	650	700	7,69 %
Compensation des pertes de base de TP	164	164	0,00 %
TIPP Corse	42,8	43,7	2,00 %
Fonds catastrophes naturelles	20	0 ¹⁰⁸	
Fonds de compensation des baisses de DCTP	60	0	
Dotation restructurations militaires	0	5	
Dotation de développement urbain	0	50	
Compensation des exonérations de TH	1.227,3	1.251,9	
Autres compensations d'exonérations ne servant pas de variables d'ajustement	176,9	182,2	3,00 %
Total	53.211	54.762	2,91 %

Source : direction du budget

Votre rapporteur général constate en particulier que **l'intégration du FCTVA dans cette enveloppe élargie a des effets majeurs** étant donnée l'importance de ce fonds et le fait que son rythme d'évolution n'est pas limité par un mécanisme d'indexation. Comme votre rapporteur général l'a précisé

¹⁰⁸ Le Fonds de compensation aux collectivités territoriales des catastrophes naturelles est une composante de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP). Toutefois, son montant, de 20 millions d'euros en 2009, sera prélevé sur le montant de la DCTP après application à la DCTP de l'ajustement dû à l'enveloppe élargie. Il ne doit donc pas être inclus dans le périmètre des dotations exclues du champ des variables d'ajustement.

dans son commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances, le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et concernant une activité non assujettie à la TVA. Son rythme de progression dépend donc essentiellement des décisions d'investissement prises par les collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi que le montant des attributions au titre du FCTVA s'élèvera, en 2009, à 5,855 millions d'euros contre 5,192 millions d'euros en 2008, soit une progression de 12,77 % par rapport à 2008. **A lui seul, le FCTVA augmente donc de 663 millions d'euros et réduit de plus de 60 % la marge d'augmentation de l'enveloppe élargie.**

Au total, on relève donc que les concours financiers qui ne servent pas de variable d'ajustement à l'enveloppe élargie **augmentent, entre 2008 et 2009, de 1,550 milliard d'euros.**

d) La compensation par les variables d'ajustement

Ainsi, on constate donc :

- d'une part, que **la marge d'évolution de l'enveloppe élargie est de 1,103 milliard d'euros**, soit 2 % du montant de l'enveloppe en 2008 ;

- d'autre part, que **les dotations qui ont leur propre rythme d'évolution augmentent, à elles seules, de 1,550 milliard d'euros.**

Il en résulte que **les variables d'ajustement**, qui ont été détaillées ci-avant, doivent compenser cette différence. Elles **doivent donc diminuer**, globalement, de la différence entre ces deux montants, c'est-à-dire de 447 millions d'euros, entre 2008 et 2009.

Comme l'indique le tableau ci-après, le montant cumulé des variables d'ajustement, en 2008, était égal à 1,960 milliard d'euros. **Il faut donc, pour respecter la diminution établie ci-dessus, que ce montant soit égal, en 2009, à 1,513 milliard d'euros.**

Montant des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie en 2008

(en millions d'euros)

BNC	361,7
Exonération de TFNB hors Corse et hors part communale	260,6
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	729,7
RCE	52,1
Compensations d'exonérations ajustées	556,5
Total	1.960

Source : direction du budget

C'est ce montant, de 1,513 milliard d'euros, inscrit au XI du présent article qui, comparé au montant des mêmes dotations en 2008, permet de fixer le taux d'évolution de chaque variable d'ajustement de l'enveloppe élargie entre 2008 et 2009 : - **22,81 %**.

Le mécanisme du présent article implique donc que **chaque variable d'ajustement de l'enveloppe élargie diminue de 22,81 % entre 2008 et 2009**.

Votre rapporteur général relève que le taux de diminution de la DCTP apparaît toutefois légèrement supérieur à ce pourcentage, en raison du prélèvement des 20 millions d'euros servant à abonder le fonds d'aide aux collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles. En effet, ce prélèvement est effectué après application de la diminution de 22,81 %. Il en résulte que la DCTP subit, d'une part, la diminution de 22,81 % puis le prélèvement de 20 millions d'euros servant à alimenter le fonds. Au total, la DCTP fait donc apparaître un taux de diminution légèrement supérieur, de 25,6 %.

Evolution des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008	2009
Compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, dont :	400,16	308,89
- personnes de condition modeste	290,67	224,37
- logements en zones urbaines sensibles	95,84	73,98
- zones franches urbaines	10,02	7,73
- logements faisant l'objet de baux à réhabilitation	0,01	0,01
- logements à caractère social	3,62	2,79
Compensations d'exonérations de taxe professionnelle, dont :	148,64	114,74
- exonération des ZRR, ZRU et ZFU	82,74	63,87
- exonérations au bénéfice de la Corse	65,9	50,87
Compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont :	7,71	5,95
- terrains boisés	7,29	5,63
- zones humides	0	0
- sites « Natura 2000 »	0,42	0,32
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	729,7	563,3 ¹⁰⁹
RCE	52,1	40,2
TFPNB terrains agricoles	260,6	201,2
Fraction de taxe professionnelle BNC	361,7	279,2
Total	1.960	1.513

Source : direction du budget

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre, quatre amendements rédactionnels présentés par sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement, présenté par le gouvernement, majorant de 100 millions d'euros le montant figurant au XI du présent article**. Cet amendement majore donc de 100 millions d'euros le montant global de l'ensemble des variables d'ajustement pour l'année 2009.

Cet amendement est une conséquence directe d'un autre amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, à l'article 12 du projet de loi de finances et minorant, au titre de 2009, le

¹⁰⁹ Dont 20 millions d'euros servant à alimenter le fonds d'aide aux collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles.

produit prélevé sur les recettes de l'Etat au titre des amendes de la police de la circulation. Au lieu des 700 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2009, le montant a été ramené à 600 millions d'euros. **Le montant du prélèvement sur recettes correspondant au produit des amendes de police étant englobé dans l'enveloppe élargie, la réduction de son montant de 100 millions d'euros produit mécaniquement une marge d'augmentation supplémentaire** de 100 millions d'euros pour les variables d'ajustement.

Ainsi, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale remplace le montant des dotations fixé, par le présent projet de loi de finances, à 1.513.429.352 euros, par un montant de 1.613.429.351 euros.

Cet amendement du gouvernement **résulte d'un amendement déposé par la commission des finances mais rejeté par l'Assemblée nationale, après l'avis défavorable du gouvernement**, qui prévoyait non seulement l'augmentation du montant des variables d'ajustement pour prendre en compte la minoration du prélèvement sur recettes au titre des amendes de polices mais également l'exclusion de l'augmentation de la dotation spécial instituteur (DSI) de l'enveloppe élargie. Le gouvernement s'étant déclaré défavorable à ce deuxième point, il a présenté un amendement qui se contentait de tirer les conséquences de la minoration du prélèvement sur recettes au titre des amendes de police.

Par ailleurs, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale précise que ce montant correspond à une diminution de 17,709 % du montant des variables d'ajustement en 2009. Ce taux est effectivement celui obtenu en faisant le rapport entre le montant des variables d'ajustement en loi de finances initiale pour 2008, 1,96 milliard d'euros, et le nouveau montant établi pour 2009, suite à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale : 1,61 milliard d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN OBJECTIF JUSTIFIÉ DE LIMITATION DU RYTHME D'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Votre rapporteur général approuve l'objectif général du présent article. En effet, dans le contexte de la nécessaire limitation des déséquilibres budgétaires de l'Etat, il apparaît justifié de faire peser sur les concours de l'Etat aux collectivités territoriales les mêmes contraintes que sur l'ensemble des dépenses de l'Etat. C'est l'objectif de l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012. Dans le cas contraire, l'Etat devrait compenser les concours financiers versés aux collectivités territoriales par la diminution de ses autres dépenses.

Le mécanisme mis en place par le présent article, en limitant au taux d'inflation prévisionnelle de l'année 2009 le rythme d'évolution de concours de l'Etat aux collectivités territoriales, se contente de leur appliquer la même norme que celle que se fixe l'Etat pour l'ensemble de ses dépenses.

Votre rapporteur relève que **le taux d'inflation prévisionnelle pour l'année 2009** est évidemment soumis à de nombreuses incertitudes économiques. Toutefois, **la prévision de 2 %**, qui fonde les projections du présent article, **correspond au consensus des économistes** et n'apparaît de ce fait pas injustifiée.

B. LE CHOIX DES BONNES VARIABLES D'AJUSTEMENT

1. Le choix des compensations d'exonérations de fiscalité locale comme variables d'ajustement

Comme lors de la mise en place du contrat de stabilité par l'article 36 de la loi de finances pour 2008, le durcissement de la limitation du rythme de progression des dotations a nécessité une extension des variables qui jouent le rôle de variables d'ajustement. L'intégration de certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale a ainsi permis d'élargir de 556 millions d'euros le montant global des variables sur lesquelles pèsera, en 2009, l'ajustement de l'enveloppe élargie.

Le choix des compensations d'exonérations de fiscalité locale comme variables d'ajustement semble être le moins mauvais, dans la mesure où il fallait intégrer aux variables d'ajustement des concours financiers suffisamment importants pour pouvoir supporter l'ajustement de l'enveloppe élargie tout en limitant les effets pervers.

Les autres solutions envisageables pouvaient difficilement être mises en œuvre. Ainsi, il aurait été **peu opportun de réduire le rythme d'évolution des dotations ayant pour objet de compenser des charges transférées**. C'est le cas de la dotation générale de décentralisation, qui joue par ailleurs un rôle péréquateur important et dont le rythme d'évolution est déjà limité par les autres dispositions du présent projet de loi de finances. C'est également le cas du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), reconduit par le présent projet de loi de finances à hauteur de 500 millions d'euros et dont l'objectif, légitime, est d'améliorer la compensation aux départements du transfert du RMI opéré par la loi de décentralisation de décembre 2003¹¹⁰.

Les dotations qui servent de **soutien à l'investissement des collectivités territoriales** pouvaient également difficilement supporter la charge de l'ajustement. C'est le cas des diverses dotations d'équipement ainsi que du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

¹¹⁰ Pour plus de précisions, voir le commentaire de l'article 14 du présent rapport.

Enfin, le reste des concours financiers, qui correspondent aux contreparties des dégrèvements législatifs et à la fiscalité transférée aux collectivités territoriales, ne sont pas inclus dans l'enveloppe élargie.

Votre rapporteur général approuve donc le choix des compensations d'exonérations de fiscalité locale comme variables d'ajustement.

2. L'exclusion de certaines compensations d'exonérations

Comme indiqué ci-avant, **l'ensemble des compensations d'exonérations n'est pas toutefois inclus dans le champ des variables d'ajustement** de l'enveloppe élargie. **Le choix d'exclure certaines compensations d'exonérations est justifié par diverses raisons.**

L'exclusion de la compensation des exonérations de taxe d'habitation pour les personnes modestes se justifie par le **caractère social** de cette mesure. En effet, en vertu des dispositions des articles 1414 et 1414 B du code général des impôts, elle concerne : les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés sous conditions de ressources, les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs, également sous conditions de ressources et, enfin, les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, sous conditions de ressources. **Cette compensation d'exonération peut donc être assimilée à une aide aux collectivités territoriales où résident les populations les plus en difficulté.** Il apparaissait donc opportun de ne pas l'inclure dans le champ des variables d'ajustement.

En ce qui concerne les **compensations d'exonérations spécifiques aux activités équestres**, leur exclusion du champ des variables d'ajustement se justifie par le fait que le mécanisme qui les régit, prévu par l'article 22 de la loi de finances pour 2004, ne trouve à s'appliquer que jusqu'en 2009 et s'éteindra en 2010. Par ailleurs, les montants concernés sont faibles, de l'ordre de 2 millions d'euros. Il en résulte une certaine inutilité à les inclure provisoirement, en 2009, dans le champ des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie.

L'exclusion de **certaines exonérations applicables en Corse** se justifie également par leurs faibles montants ainsi que par la disparition programmée de ces dispositifs. L'exonération, pour cinq ans, de taxe professionnelle relative aux investissements réalisés, de 2002 à 2010, par les PME en Corse ne représente qu'un montant de l'ordre de 3 millions d'euros et est appelé à disparaître en 2017. Par ailleurs, l'exonération spécifique, pour cinq ans également, des établissements existants en 1997 ou créés entre 1997 et 2002 ne représente pour sa part que 180.000 euros en 2008 et disparaîtra en 2011. Enfin, leur intégration au champ des variables d'ajustement aurait risqué

de peser excessivement sur un territoire spécifique, alors que l'objectif poursuivi est de limiter le plus possibles les effets de l'ajustement.

Enfin, la dernière exclusion concerne la **compensation des exonérations de parts communale et intercommunale de taxe foncière sur les propriétés non bâties**. Votre rapporteur général approuve cette exclusion et rappelle, à ce sujet, que votre commission des finances a toujours eu de fortes interrogations au sujet de cette exonération. Elle avait notamment approuvé la suppression, par l'Assemblée nationale, lors de l'examen de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2008, de la disposition selon laquelle la compensation de l'exonération partielle de la part communale de TFPNB pour les terrains agricoles faisait déjà partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. En effet, cette exonération est coûteuse (170 millions d'euros par an), non ciblée, correspond à une augmentation négligeable du revenu des agriculteurs (de l'ordre de 0,5 %) et pèse fortement sur le montant des recettes fiscales des petites communes (la TFPNB représente 21 % du produit des impôts directs locaux des communes de moins de 500 habitants).

C. UNE MÉTHODE D'AJUSTEMENT EXCESSIVEMENT OPAQUE

Si l'objectif recherché et le choix des variables d'ajustement paraissent justifiés, **le mécanisme mis en place par le présent article pour atteindre l'objectif fixé semble excessivement opaque**.

Comme précisé ci-avant, l'objectif de limitation à 2 % de l'enveloppe élargie est atteint en réduisant le montant des variables d'ajustement de l'enveloppe. **Le présent article se contente toutefois de fixer, dans la loi, le montant de ces variables pour l'année 2009**, sans fournir aucun élément permettant de justifier ce montant. Ainsi, un travail laborieux est rendu nécessaire pour parvenir à reconstituer ce montant, à partir des dotations de l'année 2008, en prenant en compte les éléments inclus, ou non, dans le périmètre de l'enveloppe élargie en 2008, les éléments intégrés à cette enveloppe par le projet de loi de finances pour 2009 et les éléments qui sont de simples mesures de périmètre et s'ajoutent à l'enveloppe sans en modifier la composition.

Votre rapporteur général ne juge pas le mécanisme du présent article très éclairant pour la représentation nationale, sur un sujet pourtant de première importance.

Or, l'étude dans le détail des étapes ayant conduit à déterminer le montant fixé au XI du présent article fait apparaître un point particulier, concernant la dotation spéciale instituteur (DSI), qui fait l'objet d'une **proposition d'amendement de votre rapporteur général**.

D. UN AMENDEMENT PRÉVOYANT TROIS MODIFICATIONS VOUS EST PROPOSÉ

1. Une modification à apporter à la prise en compte de l'évolution de la dotation spéciale instituteur (DSI)

Dans le montant global retenu pour l'enveloppe élargie en 2008, **la DSI apparaît pour un montant de 5,6 millions d'euros**. C'est donc ce montant qui est pris en compte pour déterminer, par application du taux d'inflation prévisionnel, le montant de l'enveloppe élargie en 2009.

Or, **ce montant avait été minoré par l'article 39 de la loi de finances pour 2008**. En effet, cet article avait dérogé à la règle classique d'affectation du reliquat comptable de la DSI, en prévoyant que le montant du reliquat existant de la DSI serait mis en répartition au titre de la DSI 2008. Le montant de ce reliquat ayant été de 47,3 millions d'euros, le projet de loi de finances pour 2008 a réduit d'autant la DSI prévue pour l'année, **ce qui explique que le montant affiché soit relativement faible, à hauteur de 5,6 millions d'euros**.

Il en résulte que **l'augmentation affichée de la DSI, entre la loi de finances pour 2008 et le projet de loi de finances pour 2009, est de + 572 %**. Celle-ci passe en effet, en apparence, de 5,6 millions d'euros à 37,5 millions d'euros. Or, le calcul de l'augmentation de 2 % de l'enveloppe élargie se faisant, comme votre rapporteur général l'a indiqué, à partir du montant de 5,6 millions d'euros, **cette hausse, artificiellement élevée, du montant de la DSI pèse sur les variables d'ajustement de l'enveloppe élargie**.

La hausse de DSI entre 2008 et 2009 est d'autant plus artificielle que l'article 11 du **présent projet de loi de finances procède au gel d'un certain nombre de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, au nombre desquelles la DSI**. Or, l'augmentation de la DSI pèse sur les variables d'ajustement de l'enveloppe. Les collectivités territoriales subissent donc le poids de l'augmentation d'une dotation pourtant formellement gelée.

Votre rapporteur général considère **inopportun que l'augmentation artificielle de la DSI en 2009 pèse sur les variables d'ajustement de l'enveloppe élargie**. Il est nécessaire de neutraliser la hausse apparente de **31,914 millions d'euros de la DSI entre 2008 et 2009** pour la détermination du montant des variables d'ajustement. Pour cela, il convient d'augmenter d'une somme équivalente le montant global des variables d'ajustement figurant au XI de l'article 15.

Ainsi, le montant des variables d'ajustement en 2009 sera augmenté de 31,914 millions d'euros.

Il en résulte une aggravation du solde budgétaire de l'Etat en 2009 puisque le montant du prélèvement sur recettes au profit des collectivités

territoriales augmentera du montant équivalent, soit de 31,914 millions d'euros. Toutefois, **dans la mesure où votre rapporteur général souscrit à la nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans l'effort que s'impose l'Etat pour limiter la croissance de ses dépenses, il estime que cette opération doit se faire en toute clarté** et que les collectivités territoriales ne peuvent supporter, sur leurs dotations, une hausse de DSI artificielle, dont elles n'ont pas profité, d'autant plus qu'elles devront, en 2009, supporter le gel de cette dotation.

C'est le premier objet de l'amendement qui vous est proposé.

2. La limitation de la réduction du montant des variables d'ajustement

Après son examen par l'Assemblée nationale, l'application de l'article 15 entraîne une **diminution de 17,709 % des concours** servant de variables d'ajustement à l'enveloppe élargie. Votre rapporteur général estime qu'il convient de réduire ce taux de diminution afin de ne pas peser excessivement sur les bénéficiaires de ces dotations, et de répartir ainsi le poids, pour les collectivités territoriales, de la limitation du rythme d'évolution des concours financiers.

La règle générale d'augmentation de 2 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales doit toutefois être préservée. Elle traduit l'engagement des collectivités territoriales, aux côtés de l'Etat, sur la voie de la limitation de la dépense publique.

Par conséquent, l'allègement du poids qui pèse sur les variables d'ajustement ne peut se faire que par un **rééquilibrage, au sein de l'enveloppe élargie, entre les concours financiers de l'Etat**. Deux pistes semblent pouvoir être mises en œuvre.

a) Une réduction du prélèvement au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPT) ont pour objectif d'opérer une péréquation entre collectivités territoriales lorsqu'un établissement dit « exceptionnel » entraîne pour une collectivité des ressources de taxe professionnelle importantes. Leur objectif est d'atténuer, au niveau local, les disparités de recettes fiscales.

Les FDPT sont principalement alimentés par un écrêtement sur les bases de taxe professionnelle des établissements dits « exceptionnels », c'est-à-dire de ceux dont les bases de taxe professionnelle par habitant excèdent deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant constatées l'année précédente. Le seuil d'écrêtement était de 3.320 euros en 2006. **Cette ressource des FDPT est extrêmement dynamique.** Ainsi, de 2002 à 2007, dernière année pour laquelle l'Etat dispose de chiffres à jour, elle est passée de 308 millions

d'euros à 579 millions d'euros, soit une **hausse annuelle moyenne de plus de 13 %**.

Les montants des ressources provenant de l'écrêtement en 2008 ne sont pas définitivement connus. Toutefois, d'après les éléments recueillis auprès du gouvernement, **la hausse des ressources provenant de l'écrêtement, prévue pour l'année prochaine, ne saurait être inférieure à 25 millions d'euros, soit une hausse de 4 %**. Il en résultera une augmentation des ressources des FDPTP disponibles pour être réparties. Sans remettre en cause l'objectif de péréquation essentiel poursuivi par les FDPTP, votre rapporteur général relève que ces ressources supplémentaires peuvent être utilisées pour mieux répartir, en 2009, la charge de la limitation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Ainsi, en prélevant sur les ressources des FDPTP un montant équivalent à cette augmentation, une marge de manœuvre supplémentaire peut être dégagée, sans peser sur les finances des communes bénéficiaires des FDPTP, puisqu'il s'agirait uniquement de limiter la hausse prévue pour 2009. Ce prélèvement permettrait donc, de manière relativement indolore, de dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour les variables d'ajustement de l'enveloppe normée qui subissent, pour leur part, une diminution de plus de 17 %.

Il vous sera donc proposé, **pour compenser la hausse des recettes des FDPTP provenant de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle, de réduire de 25 millions d'euros la dotation versée par l'Etat aux FDPTP, dans le but de compenser la suppression de la part salaire de taxe professionnelle**. Les ressources des FDPTP resteront à un niveau équivalent mais la réduction du prélèvement sur recettes au profit des FDPTP permettra, en parallèle, d'augmenter le montant des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

Ainsi, **les variables d'ajustement seront augmentées d'un montant supplémentaire de 25 millions d'euros**. C'est le deuxième objet de l'amendement qui vous est proposé.

Cette hausse n'aura **pas d'impact sur le solde budgétaire de l'Etat puisqu'elle sera compensée par la diminution du prélèvement sur recettes relatif à la dotation de compensation aux FDPTP**. Elle n'aura **pas non plus d'influence sur la norme d'augmentation de 2 %** des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales puisqu'elle opère, au sein des concours financiers de l'Etat, une nouvelle répartition des dotations.

b) L'exonération partielle de la part communale de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles (TFPNB)

Une exonération partielle de la part communale de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) agricoles a été instaurée par l'article 13 de la loi de finances initiale pour l'année 2006. Cette exonération porte sur

20 % des parts communale et intercommunale de TFPNB grevant les terres agricoles.

Votre rapporteur général rappelle que **vo**tre **commission des finances s'est montrée très fortement défavorable à cette exonération**. Un amendement de suppression de l'article de la loi de finances pour 2006 qui la prévoyait avait d'ailleurs été déposé en son nom. Un groupe de travail, présidé par notre collègue président Jean Arthuis et composé de membres issus de l'ensemble des sensibilités politiques représentées au sein de votre commission des finances¹¹¹, avait estimé que « *l'élimination de la TFPNB agricole, même si elle était limitée aux seuls exploitants agricoles, n'est pas opportune* »¹¹².

Plusieurs raisons justifient cette position.

D'une part, **cette exonération est contraire au principe, affirmé par votre commission des finances, selon lequel les allègements de fiscalité locale doivent être décidés par les collectivités territoriales et non compensés**. Ainsi, votre commission des finances, dans son rapport sur l'article portant cette exonération de TFPNB, avait estimé que « *la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, dont il est progressivement devenu le premier contributeur [...] comporte des effets pervers, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales elles-mêmes : d'une part, elle tend à accroître le volume des dépenses incompressibles pour l'Etat, dans un contexte budgétaire très défavorable ; d'autre part, elle tend à réduire la base des impôts locaux, dans le cas des exonérations et des abattements, ou à réduire la responsabilité des élus, dans le cas des dégrèvements, puisque les contribuables dégrévés ne ressentent plus les éventuelles augmentations de la pression fiscale locale* ».

D'autre part, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, **le montant de cette exonération est élevé, de plus de 171,5 millions d'euros en 2009**. Or, comme l'indiquait le commentaire de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2008, le montant de cette exonération « *correspond à une augmentation négligeable du revenu des agriculteurs (de l'ordre de 0,5 %), devant bénéficier à terme aux seuls propriétaires, et réduisant les recettes fiscales des petites communes (la TFPNB représente 21 % du produit des impôts directs locaux des communes de moins de 500 habitants)* ».

¹¹¹ On rappelle qu'outre le président et le rapporteur général de la commission des finances, M. Philippe Marini (UMP, Oise), ce groupe, qui a tenu sa réunion constitutive le mardi 15 février 2005, est composé de membres issus de l'ensemble des sensibilités politiques représentées au sein de la commission des finances, à savoir : M. Philippe Adnot (NI, Aube), Mme Marie-France Beaufile (CRC, Indre-et-Loire), MM. Joël Bourdin (UMP, Eure), Eric Doligé (UMP, Loiret), Jean-Claude Frécon (Soc, Loire), Yves Fréville (UMP, Ille-et-Vilaine), Paul Girod (UMP, Aisne), Roland du Luart (UMP, Sarthe), François Marc (Soc, Finistère), Michel Mercier (UC-UDF, Rhône), Aymeri de Montesquiou (RDSE, Gers), Michel Moreigne (Soc, Creuse) et Henri de Raincourt (UMP, Yonne).

¹¹² Communiqué de presse du 7 juillet 2005.

L'ensemble des personnalités qualifiées rencontrées par le groupe d'étude formé au sein de la commission des finances s'était prononcé contre l'exonération de TFNPB agricole, à l'exception de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et des Jeunes Agriculteurs (JA).

Dans le **respect du principe du libre choix, par les collectivités territoriales, des exonérations de fiscalité locale**, votre rapporteur général vous propose donc de **réduire de moitié l'exonération** obligatoire des parts communale et intercommunale de TFNPB agricole. Le montant de la compensation de cette exonération, qui s'élèvera en 2009 à 171,5 millions d'euros, sera donc également réduit de moitié. **Cette réduction produira une marge de manœuvre supplémentaire de 85,75 millions d'euros pour les variables d'ajustement de l'enveloppe élargie.**

Les communes et les intercommunalités resteraient par ailleurs libres de maintenir un taux d'exonération supérieur à 10 %, la part de l'exonération comprise entre 10 % et 20 % n'étant alors plus compensée par l'Etat.

Enfin, l'amendement qui vous est proposé précise que les modalités de répartition de l'exonération de TFNPB entre le bailleur et le preneur, en cas de fermage sur les propriétés concernées ne sont pas modifiées par la présente modification.

Au total, l'adoption des trois modifications que comprend l'amendement qui vous est proposé permet de passer d'un montant global des variables d'ajustement de 1.613,4 millions d'euros, après les modifications adoptées à l'Assemblée nationale, à 1.755,4 millions d'euros. Il en résulte une **réduction du taux de diminution des variables d'ajustement, qui passerait de - 17,7 % dans la rédaction actuelle de l'article 15 à - 10,47 % dans la rédaction issue de l'amendement.**

Dans le cadre actuellement extrêmement contraint des finances publiques, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales, l'amendement qui vous est proposé résulte d'arbitrages équilibrés et devrait permettre, pour les collectivités territoriales les plus exposées aux diminutions des variables d'ajustement, d'opérer un nécessaire lissage, sans pour autant porter préjudice à l'Etat ou aux autres collectivités territoriales.

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

ARTICLE 16

Compensation des transferts de compétences aux départements

Commentaire : le présent article actualise les montants de la compensation financière versée aux départements au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et prend en compte les charges résultant de la formation des assistants maternels.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 52 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, les ressources attribuées aux départements au titre de la compensation des transferts de compétences prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sont composées :

- de la totalité du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance perçue en application des 1° et 3° de l'article 1001 du code général des impôts¹¹³ ;

- d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance perçue en application du 5° bis dudit article¹¹⁴ ;

- et d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

La loi de finances pour 2008 a modifié sur plusieurs points le régime antérieur. Outre l'introduction de deux nouvelles assiettes de TSCA dans la compensation financière des départements (les conventions d'assurances contre l'incendie, et les conventions d'assurances contre les risques de navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance), elle a ainsi :

- supprimé du régime de compensation l'assiette de la TIPP afférente au supercarburant ARS, devenue stérile ;

- et relevé les fractions de tarifs de la TIPP concernant respectivement les supercarburants sans plomb et le gazole.

La loi de finances pour 2008 a, en conséquence, fixé à 11,550 % la fraction de tarif de la taxe sur les conventions d'assurance perçue en application du 5°bis de l'article 1001 du code général des impôts et la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

¹¹³ Taxe perçue sur les conventions « incendie » et les conventions « navigation maritime et fluviale ».

¹¹⁴ Taxe perçue sur les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur (TSCA-VTM).

respectivement à 0,456 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb et à 0,323 euros par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120° C.

Au total, la compensation inscrite au titre de la loi de finances initiale pour 2008 s'est élevée à 1.070.712.826 euros.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LA COMPENSATION DES CHARGES RÉSULTANT DE LA FORMATION INITIALE OBLIGATOIRE DES ASSISTANTS MATERNELS

Le présent article propose dans son **paragraphe I** une actualisation des montants de compensation financière liée à deux facteurs : l'allongement de la durée de la formation initiale obligatoire des **assistants maternels** et l'instauration d'une formation d'initiation aux **gestes de secourisme** prévus en application de l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles.

Le décret n° 2006-464 du 20 avril 2006 relatif à la formation des assistants maternels a renforcé les obligations des départements dans ce domaine en leur imposant l'organisation d'un volume horaire supplémentaire de formation initiale obligatoire pour ces professionnels, qui est passée de 60 heures à 120 heures depuis le 1^{er} janvier 2007.

Ils doivent également instaurer pour ces mêmes professionnels une formation d'initiation aux gestes de secourisme depuis cette même date.

La compensation de l'allongement de la durée de formation des assistants maternels est calculée selon les règles suivantes :

La fixation du nombre d'assistants maternels qui vont être agréés par les départements à compter du 1^{er} janvier 2007 est obtenue, pour chaque département, par la moyenne du nombre d'agrément des assistants maternels constaté au cours des trois dernières années, soit 2004, 2005 et 2006, tel qu'il résulte de l'enquête protection maternelle infantile réalisée par le ministère chargé des affaires sociales. Le coût horaire de référence qui a été établi à 6,47 euros en valeur 2004, repose sur la comptabilisation du montant total des dépenses qui ont été consacrées, au cours de l'exercice 2004, par tous les départements à la formation initiale obligatoire des assistants maternels et du nombre d'heures de formation réalisées la même année.

S'agissant de la formation d'initiation aux gestes de secourisme, la compensation financière, qui concerne les assistants maternels agréés par les départements à compter du 1^{er} janvier 2007, a été calculée en fonction d'une durée de formation de 10 heures et d'un coût horaire de référence égal à 7,5 euros en valeur 2004.

Dans ces conditions, le montant de compensation a été fixé à **21 millions d'euros** ainsi répartis :

Compensation « assistants maternels »

(en euros)

	Formation initiale obligatoire	Formation d'initiation aux gestes de secourisme	Total droit à compensation
Total	17.631.207	3.406.342	21.037.549

Source : ministère de l'intérieur

B. LA COMPENSATION DES CHARGES RÉSULTANT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LA LOI DU 13 AOÛT 2004

L'ajustement des charges résultant des transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, concerne principalement les **nouveaux transferts de personnels** intervenant en 2009 (dernière tranche du transfert d'agents TOS dans les collèges qui ont décidé d'opter pour l'intégration à la fonction publique territoriale, transfert des personnels de la DDE s'occupant de l'entretien des routes).

Les montants de charges transférés sont estimés au titre de 2009 à 191,55 millions d'euros pour les agents TOS et à 67,79 millions d'euros pour le transfert des personnels de DDE.

Les modalités de compensation des transferts de personnels

Le transfert aux collectivités territoriales des services et des agents de l'Etat exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004 est un processus d'ores et déjà très largement engagé. Il concerne notamment 93.000 personnels TOS et 30.000 agents de l'Equipement.

- La rémunération des agents : la compensation se fera sur la base du coût exact des agents, la collectivité territoriale devant avoir précisément les moyens de payer l'agent transféré au même niveau que ce qu'il aurait coûté à l'Etat s'il n'avait pas opté. La compensation des personnels a intégré les reclassements effectués dans le cadre des Accords Jacob.

- Les charges patronales : elles seront compensées sur le fondement des charges réellement exposées par les collectivités territoriales, conformément aux dispositions applicables au sein de la fonction publique territoriale, en prenant comme référence la dernière année précédant le transfert. La compensation sera ainsi établie soit sur la base du coût correspondant aux cotisations CNRACL et assimilés (taux de 27,3 %), s'agissant des agents intégrés à la FPT, soit sur la base des cotisations effectivement supportées par les collectivités territoriales (taux de 50% au 1^{er} janvier 2008), s'agissant des agents détachés.

- La NBI : elle est intégrée dans le droit à compensation.

- Les dépenses sociales : elles regroupent en l'occurrence les dépenses d'action sociale, notamment de médecine préventive. S'agissant des dépenses de médecine préventive, et notamment de la compensation de la visite médicale, le droit à compensation sera calculé non sur la base des dépenses de l'Etat au cours des trois dernières années mais dans le souci de permettre aux collectivités territoriales d'appliquer les obligations de la FPT en la matière. La CCEC avait expressément fait une demande en ce sens et le gouvernement y a répondu favorablement. Ainsi, pour le ministère de l'Education nationale, les dépenses d'action sociale seront calculées sur la base d'un ratio de 91,5 euros par agent transféré ; ce ratio couvre : les prestations obligatoires prises en charge par l'Etat (15,50 euros), les prestations d'action sociale facultative accordées aux agents en fonction de leur situation de famille et de leurs ressources (61 euros), le coût des visites médicales obligatoires (15 euros).

- Les dépenses de formation : la compensation des dépenses de formation sera quant à elle égale à 1 % de la masse salariale (hors cotisations patronales) s'agissant des personnels TOS, et se fera en revanche sous forme d'un transfert de personnels et de crédits s'agissant des personnels de l'équipement. L'Etat transfère ainsi, suite à un arbitrage favorable à la demande de la CCEC, un montant significativement supérieur à celui qu'il consacrait à la formation des personnels transférés au cours des trois années précédant le transfert.

- Les comptes épargne temps : les CET acquis au moment du transfert de services, seront compensés en une seule fois, au moment du transfert effectif aux collectivités territoriales des premiers agents ayant opté.

- Les frais de fonctionnement des services : la méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement des services transférés s'effectuera sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (euro/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences. S'agissant des loyers, lorsque l'Etat est locataire de l'immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité territoriale bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base de l'année précédant le transfert de service. Lorsque l'Etat met à disposition les immeubles utilisés pour l'exercice des compétences transférées, ces mises à disposition se font à titre gratuit, conformément aux dispositions des articles L.1321-1 et suivants du CGCT ; aucune compensation n'est alors due à la collectivité bénéficiaire du transfert, aucune charge supplémentaire liée à la mise à disposition de ces immeubles ne lui étant en tout état de cause imposée. Si l'Etat ne transfère qu'un nombre très limité d'agents (cas des gestionnaires de TOS) n'entraînant pas le transfert d'un bâtiment, il compense alors une quote-part de loyer par agent transféré, calculée en fonction de la valeur locative constatée localement.

- La compensation des postes disparus : lors de la séance de la CCEC du 14 novembre 2006, la parité « élus » a accepté une compensation des postes « disparus » (issus de la clause de sauvegarde comparant les emplois transférés au 31 décembre 2002 et au 31 décembre de l'année précédant le transfert), en fin de période sur la base du coût d'un pied de corps. La compensation de ces postes interviendra donc en loi de finances pour 2009 s'agissant des postes relevant du ministère de l'éducation nationale et en loi de finances pour 2010 s'agissant des postes relevant du ministère de l'équipement.

Source : ministère de l'intérieur

C. L'AJUSTEMENT DE LA COMPENSATION

Au vu des mesures nouvelles et des ajustements des transferts de charges au titre des années précédentes, le **montant total prévisionnel** du droit à compensation aux départements atteint **2 596 millions d'euros**, contre 2.313 millions d'euros en 2008, dont **282,4 millions d'euros au titre de la nouvelle tranche de transferts** intervenant en 2009.

Actualisation des montants des compensations versées aux départements au titre des transferts de compétences

(en euros)

	PLF 2009
Aménagement foncier	744 686
TOS (titulaires)	174 958 270
GTOS (titulaires)	- 31 621
Action sociale	503 451
1% Formation	908 317
Emplois vacants TOS	10 982 256
Emplois vacants GTOS	1 152 766
Clause de sauvegarde	3 041 594
Assistants maternels	21 037 549
Vacants Equipement	21 472 966
Option Equipement	45 838 147
Vacations	6 913
ISF	100 227
Fonctionnement	375 236
Routes	1 394 288
TOTAL	282 485 045

Source : ministère de l'intérieur

En conséquence de ces évaluations de charges, le **paragraphe II** du présent article modifie l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances afin de porter :

- de 0,456 euro à 1,168 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- et de 0,323 euro à 0,827 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120°C.

Le même paragraphe ajuste les montants du **tableau de répartition entre les départements**.

Il convient de rappeler que cette répartition s'effectue sur la base du droit à compensation de chaque département qui correspond au montant des charges qui lui ont été spécifiquement transférées, sur la base d'un arrêté, pris après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges.

La compensation des transferts au bénéfice des départements s'opère par affectation à chaque département d'un pourcentage se rapportant au total des fractions d'impositions transférées, qui est lui-même égal à la compensation due au titre d'une année pour l'ensemble des départements.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte de ces ajustements des compensations financières des transferts de charges aux départements.

Elle observe toutefois que si le montant de la compensation « assistants maternels » est désormais définitif, les montants de compensation au titre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, feront encore l'objet d'ajustements dans la mesure où l'exercice du droit d'option des personnels des DDE n'est pas encore achevé¹¹⁵.

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

¹¹⁵ S'agissant des personnels TOS, l'exercice du droit d'option est achevé depuis le 27 décembre 2007.

ARTICLE 17

Compensation des transferts de compétences aux régions

Commentaire : le présent article vise à fixer, pour 2009, le montant des fractions de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

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

Les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière des transferts de compétences dont bénéficient les collectivités territoriales en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont le présent article opère la mise en œuvre *sans les modifier*, ont fait l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Votre rapporteur général renvoie donc à son rapport sur ce texte¹¹⁶ et se bornera ci-après à de simples rappels.

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

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

Cependant, le niveau des fractions régionales de tarifs de la TIPP ne pourra être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière des régions. Ce ne sera pas le cas avant la fin 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences, notamment des transferts du personnel, échelonnés en fonction de l'exercice du droit d'option offert aux agents concernés en termes de position

¹¹⁶ Voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome II, commentaires de l'article 13 et de l'article 14 (devenus les articles 37 et 38 de la LFI pour 2008).

administrative¹¹⁷. Dans cette attente, **le Parlement chaque année, de manière provisionnelle en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative pour régularisation, doit réviser les fractions de tarifs** attribuées aux régions, en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré.

Ce dispositif de compensation s'avère par nature **inapplicable aux régions d'outre-mer**, où la TIPP n'est pas perçue¹¹⁸. Par conséquent, pour elles, la seule modalité de compensation praticable consiste en une dotation budgétaire annuelle de décentralisation, retracée au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Pour 2009, selon le présent projet de loi de finances, la dotation des régions d'outre-mer au titre des transferts de compétences s'élèvera à près de 96,2 millions d'euros.

B. DES FRACTIONS DE TARIFS MODULABLES

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

En outre, les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée territoriale de Corse, en ce domaine, ne peuvent intervenir qu'une fois par an, et **au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède** l'entrée en vigueur du tarif modifié. Ainsi, pour la modulation des fractions de tarifs de la TIPP en 2008, les conseils régionaux ont du se prononcer avant le 30 novembre 2007¹¹⁹.

¹¹⁷ L'option permet aux agents des services décentralisés : soit leur maintien dans la fonction publique d'Etat, en position de détachement sans limitation de durée, soit leur intégration dans un cadre de la fonction publique territoriale. Son exercice conditionne le transfert de leur gestion aux collectivités territoriales. Le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n prend effet le 1^{er} janvier de l'année n + 1, mais le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n ne prend effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année n + 2.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Au titre de l'année 2008, vingt régions, sur vingt-deux, ont choisi de moduler les fractions de tarifs qui leur étaient allouées ; seules la collectivité territoriale de Corse et la région Poitou-Charentes se sont abstenues de recourir à cette faculté. Les régions ont modulé leur tarifs jusqu'aux limites maximales autorisées, à l'exception des régions Alsace, Bourgogne et Aquitaine, qui sont restées en-deçà des plafonds légaux. Au total, ces modulations ont été estimées comme devant conduire les régions à un gain de produit de TIPP de près de 510 millions d'euros, soit l'équivalent de 17 % du droit à compensation retenu par la LFI pour 2008 (2,93 milliards d'euros).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le tableau figurant au I de l'article 40 de la LFI pour 2006, qui détermine les modalités de calcul de la compensation financière des transferts de compétences réalisés, sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, au bénéfice des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse. Il vise à fixer **les fractions de tarifs de la TIPP attribuées à chaque région, en 2009**, dans ce cadre.

Ces fractions, à l'initiative des conseils régionaux et de l'assemblée territoriale de Corse, pourront faire l'objet de la modulation prévue. A cette fin, suivant les règles rappelées ci-dessus, les conseils devront se prononcer avant le 30 novembre 2008.

Les fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions pour 2009

(en euros par hectolitre)

Région	Gazole	SP
ALSACE	4,58	6,48
AQUITAINE	4,35	6,15
AUVERGNE	5,52	7,80
BOURGOGNE	3,99	5,65
BRETAGNE	4,52	6,40
CENTRE	4,25	6,02
CHAMPAGNE-ARDENNE	4,68	6,62
CORSE	9,35	13,22
FRANCHE-COMTÉ	5,82	8,24
ILE-DE-France	11,97	16,93
LANGUEDOC-ROUSSILLON	4,01	5,68
LIMOUSIN	7,87	11,13
LORRAINE	7,15	10,12
MIDI-PYRÉNÉES	4,62	6,54
NORD-PAS-DE-CALAIS	6,73	9,52
BASSE-NORMANDIE	5,06	7,17
HAUTE-NORMANDIE	5,01	7,09
PAYS DE LOIRE	3,95	5,59
PICARDIE	5,26	7,45
POITOU-CHARENTES	4,16	5,88
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	3,90	5,52
RHÔNE-ALPES	4,10	5,80

Source : présent projet de loi de finances

Conformément au I, précité, de l'article 40 de la LFI pour 2006, chaque fraction de tarifs de la TIPP a été calculée, « pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006¹²⁰ sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un

¹²⁰ L'assiette régionale de la TIPP, « figée » à l'année 2006, est destinée à faire bénéficier les régions du dynamisme de la taxe.

produit égal au droit à compensation ». Ainsi, le calcul des fractions attribuées s'est ramené, pour chaque région, à l'équation suivante :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour 2009} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ & = \\ & \text{droit à compensation de la région pour 2009} \\ & \text{(au titre des transferts réalisés en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009)} \end{aligned}$$

Soit, autrement présenté :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour 2009} \\ & = \\ & \text{droit à compensation de la région pour 2009} \\ & \text{(au titre des transferts réalisés en 2005, 2006, 2007, 2008 et 2009)} \\ & \text{-----} \\ & \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \end{aligned}$$

Pour 2009, le montant du droit à compensation des régions et de la collectivité territoriale de Corse – employé pour le calcul des fractions de TIPP attribuées par le présent article – s'élève au total à près de **3,17 milliards d'euros, contre 2,93 milliards d'euros prévus en LFI pour 2008**, soit une augmentation de près de 233,2 millions d'euros. Cette hausse correspond :

- pour l'essentiel, aux **transferts de compétences prévus en 2009**, qui représentent une charge évaluée à **186,3 millions d'euros**. Il s'agit notamment de la poursuite du transfert des agents techniciens et ouvriers de services (TOS) de l'Education nationale (à hauteur de 138,4 millions d'euros) et des lycées agricoles (pour 7,3 millions d'euros), ainsi que du dernier volet du transfert de la formation professionnelle des adultes (près de 40,2 millions d'euros) ;

- pour un cinquième, soit **45,2 millions d'euros**, à des **mesures de révision du droit à compensation au titre de transferts antérieurs à 2008**. Ces mesures concernent, d'une part, les aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux (pour 5 millions d'euros) et, d'autre part, les aides aux étudiants et le financement des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (pour un total de 40,2 millions d'euros) ;

- pour le solde, soit **1,7 million d'euros**, aux **régularisations de l'évaluation retenue, en LFI pour 2008**, concernant les compétences transférées pendant l'exercice. Cet ajustement est relatif aux transferts de personnels et résulte de **l'actualisation du résultat de l'exercice, par les agents des services décentralisés, du droit d'option** qui commande le transfert effectif de leur gestion aux collectivités territoriales¹²¹. Elles ont vocation à figurer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008 qui devrait être présenté à la fin de l'année.

¹²¹ Cf. note supra.

Le tableau ci-après décompose ce droit à compensation par tranche annuelle (transferts réalisés en 2005, 2006, 2007, 2008 ou 2009) et par catégorie de transferts.

Droit à compensation des régions métropolitaines en 2009

(en euros)

Compétences transférées en 2005	Montant de la compensation
Formation initiale des travailleurs sociaux	130.243.902
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	19.846.771
Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215.682.857
Aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	61.788.617
Inventaire général du patrimoine culturel	2.078.119
Total 2005	429.640.266
Compétences transférées en 2006	
Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (<i>extension en année pleine</i>)	215.682.857
TOS Education nationale (total des titres à compensation hors emplois vacants)	74.492.794
TOS vacants Education nationale	20.630.844
Centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE)	5.537.689
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (<i>1 région</i>)	24.143.912
STIF (région Ile-de-France) (<i>dont compensation au titre de la loi « SRU »</i>)	391.507.400
Reprise au titre de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration (<i>à déduire</i>)	- 127.403.230
Total 2006	583.961.422
Compétences transférées en 2007	
Financement des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (<i>régulation</i>)	92.550.924
TOS Education nationale (total des titres à compensation hors emplois vacants)	588.026.214
TOS vacants Education nationale	61.172.388
TOS lycées agricoles	5.977.437
Forfait d'externat	113.927.747
AFPA (<i>17 régions</i>)	454.017.722
Inventaire culturel	3.510.965
Total 2007	1.319.183.397
Compétences transférées en 2008	
TOS (total des titres à compensation hors emplois vacants)	466.992.139
TOS vacants Education nationale	23.561.594
TOS des lycées agricoles (hors emplois vacants)	40.985.643
TOS vacants des lycées agricoles	1.137.636
Agents non titulaires des lycées agricoles	311.913
Lycées maritimes	1.921.973
AFPA (<i>2 régions</i>)	58.226.953
DDE (comités territoriaux de concertation)	3.356.986
Inventaire culturel	7.576.245
Total 2008	604.071.082

Compétences à transférer en 2009	
Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	21.797.191
Aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (révisions)	18.438.365
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux (révision)	5.011.958
TOS Education nationale (total des titres à compensation hors emplois vacants)	120.739.451
TOS vacants Education nationale	17.657.650
TOS des lycées agricoles (hors emplois vacants)	5.948.423
TOS vacants des lycées agricoles	1.330.307
AFPA (2 régions)	40.199.110
Inventaire culturel	342.180
<i>Total 2009</i>	<i>231.464.635</i>
Droit à compensation total des régions en 2009	3.168.320.803

Source : direction générale des collectivités territoriales

Les montants de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2009, suivant l'exemple des précédentes années, **devraient être révisés, à l'initiative du gouvernement, dans le cours même de la discussion sur le présent projet de loi de finances, entraînant un ajustement des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions par le présent article.** Cet ajustement devrait principalement être fonction du **nouveau dénombrement des droits d'option exercés, par les agents concernés, avant le 31 août 2008.**

En effet, chaque année, en vue de la prise en compte, par le projet de loi de finances initiale, de l'exercice du droit d'option des agents des services décentralisés, les administrations doivent mener, dans un délai bref, des opérations de synthèse relativement lourdes. Dans ces conditions, les prévisions du droit à compensation des collectivités territoriales établies pour le dépôt de ce projet de loi restent provisoires.

Au moment de la rédaction du présent commentaire, le montant de cette révision n'était pas encore connu des services de la direction générale des collectivités locales, faute des « remontées » d'information nécessaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, en fixant pour 2009 le montant des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse au titre des transferts de compétences dont elles bénéficient en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ne procède qu'à l'**actualisation des valeurs nécessaires à une compensation dont les modalités**, organisées par les lois de finances initiales pour 2005 et 2006 principalement, **demeurent inchangées**.

Il convient de souligner que cette opération **n'influe pas directement sur les prix à la pompe**, dans la mesure où il ne s'agit pas de modifier les tarifs de TIPP applicables, mais seulement d'en attribuer une fraction aux régions. Au demeurant, la modulation à laquelle les régions pourront procéder à partir de ces fractions, eu égard aux limites fixées pour ces opérations, restera d'une incidence limitée pour chaque consommateur.

Le financement depuis 2005 des transferts de compétences, par l'attribution aux régions de fractions de tarifs de la TIPP, **s'inscrit pleinement dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités territoriales** garantie par l'article 72-2 de la Constitution. Avec ce dispositif, les transferts de compétences aux régions ont fait l'objet d'un mode de compensation originale, traduisant la **volonté d'accroître la part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources de ces collectivités. En outre, la modulation de tarif à laquelle peuvent procéder les conseils régionaux depuis 2007 permet d'assurer, non seulement l'autonomie financière des régions, mais encore leur **autonomie fiscale**, à laquelle votre commission des finances est particulièrement attachée¹²².

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

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

¹²² Sur les résultats de la modulation à laquelle ont procédé les régions pour 2008, cf. note supra.

ARTICLE 18

Compensation aux départements des charges résultant de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA)

Commentaire : le présent article propose d'affecter aux départements une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) en compensation de l'extension de leurs compétences proposée par le projet de loi portant généralisation du revenu de solidarité active (RSA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a été adopté par l'Assemblée nationale le 8 octobre 2008 et par le Sénat le 24 octobre 2008¹. La commission mixte paritaire qui doit établir un texte commun aux deux assemblées se réunira le 4 novembre 2008.

Ce projet de loi prévoit la généralisation du dispositif du RSA, qui se substitue notamment aux actuels revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation de parent isolé (API). En se substituant à ces minima, **le RSA opère une extension des compétences des départements, détaillée par notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis²**, au nom de la commission des finances, sur ce projet de loi. Il relève ainsi que « *cette réforme se traduit par une nouvelle répartition, entre l'Etat et les départements, de la charge de financement des minima sociaux. Ainsi, le département se voit :*

- déchargé du financement des dispositifs d'intéressement liés au RMI ;

- maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;

- confier la charge équivalant à l'actuelle API, hors dispositifs d'intéressement liés à l'API ».

¹ *Projet de loi n° 4 (2008-2009) adopté par le Sénat le 24 octobre 2008.*

² *Avis n° 32 (2008-2009), notre collègue Eric Doligé, au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2008.*

Au total, l'ensemble de ces mouvements se traduit par une **charge financière supplémentaire que les départements devront prendre en charge à partir du 1^{er} juillet 2009**, date des premiers versements de RSA.

Seuls les départements métropolitains sont concernés, la loi de généralisation du RSA ne devant pas entrer en vigueur dans les départements d'outre-mer en 2009.

B. LE MODE DE COMPENSATION PRÉVU PAR LA LOI GÉNÉRALISANT LE RSA

Comme notre collègue Eric Doligé l'a indiqué dans son rapport pour avis, le choix de qualifier « d'extension » et non de « transfert » de compétences les nouvelles compétences à la charge des départements a des conséquences quant au mode de compensation. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé¹, qu'en ce qui concerne les extensions de compétences, « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales* ».

Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 du projet de loi généralisant le RSA prévoit toutefois qu'en « *ce qui concerne l'extension de compétences réalisée par la présente loi, les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont **intégralement** compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances* ». L'objectif du présent article est donc de mettre en place cette compensation **intégrale** des charges transférées.

Ainsi, l'article 3 précité prévoit que, « *au titre de l'année 2009, cette compensation est calculée, pour les départements métropolitains, sur la base de la moitié des dépenses exposées par l'Etat en 2008 au titre de l'API, nettes des sommes exposées au titre de l'intéressement [lié à l'API] et déduction faite [...] de la moitié des dépenses ayant incombé aux départements en 2008 au titre de l'intéressement [lié au RMI]* ». Ce mode de calcul correspond aux transferts croisés de compétences entre l'Etat et les départements. Il permet donc de déterminer la charge supplémentaire qui pèsera sur les départements pour la deuxième moitié de l'année 2009, en se basant sur les dépenses prévisionnelles équivalentes de l'année 2008.

Si le projet de loi généralisant le RSA prévoit son entrée en vigueur, en métropole, au 1^{er} juin 2009, **les versements de RSA ne débiteront en réalité qu'au mois de juillet 2009**, au titre des droits ouverts en juin. Il en résulte que les départements n'auront à prendre en charge que six mois de versements de RSA en 2009. C'est pourquoi, bien que le projet de loi doive entrer en vigueur au 1^{er} juin, la compensation ne se fait que sur la base de la moitié des dépenses annuelles.

¹ *Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.*

Notre collègue Eric Doligé a rappelé, dans son rapport pour avis précité, les modalités de calcul du montant prévisionnel de la compensation pour l'année 2009.

**Mode de calcul de la compensation aux départements
de l'extension de leurs compétences**

(en millions d'euros)

	France entière	Métropole
Prévision des dépenses d'API en 2008	1.070 (1)	
Prévision des dépenses d'intéressement liées à l'API en 2008	41 (2)	
Prévision des dépenses d'API moins l'intéressement lié à l'API en 2008	1.029 (1)-(2)	919,2 ¹ (3)
Prévision des dépenses d'intéressement lié au RMI en 2008 hors cumul de 100 % les 3 premiers mois	320	275,2 ² (4)
Base de compensation annuelle		644 (3)-(4)

Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

Ainsi, pour une base annuelle de compensation de 644 millions d'euros, **le montant prévisionnel du droit à compensation au titre de l'année 2009 s'élève à 322 millions d'euros.**

Enfin, l'article 3 du projet de loi précité généralisant le RSA dispose que « *la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures* ».

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose donc de mettre en œuvre la compensation prévue à l'article 3 du projet de loi généralisant le RSA, **au titre de l'année 2009.**

A. LA COMPENSATION PAR ATTRIBUTION D'UNE FRACTION DE TIPP

Le I du présent article prévoit que la compensation sera effectuée par **attribution aux départements d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).** Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place pour compenser le **transfert de compétences du RMI en 2004.** En effet, comme pour la compensation du RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TIPP qui est transférée de l'Etat aux départements mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. Se voyant affecter une

¹ Obtenue par application d'un ratio DOM / métropole de 0,106678178.

² Obtenue par application d'un ratio DOM / métropole de 0,14.

fraction du tarif de TIPP, les départements ne seront donc pas soumis à l'aléa des tarifs de TIPP décidés par l'Etat.

Les fractions de TIPP fixées par le présent article sont de :

- **0,82 euro par hectolitre** s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- **0,57 euro par hectolitre** s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 °C.

Il est précisé que ces fractions doivent permettre d'affecter aux départements un montant égal à celui prévu par l'article 3 précité du projet de loi généralisant le RSA.

En effet, les prévisions de consommation de carburants pour l'année 2009, figurant à l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2009, font apparaître un montant de 116,8 millions d'hectolitres pour les supercarburants sans plomb et de 397,92 millions d'hectolitres pour le gazole. En appliquant les fractions retenues par le présent article, on obtient un **produit total de 322,59 millions d'euros**, légèrement supérieur à l'estimation du droit à compensation.

B. L'AJUSTEMENT DE LA COMPENSATION AU VU DES DÉPENSES DÉFINITIVES

Le cinquième alinéa du présent article prévoit que ces fractions seront modifiées une fois définitivement connus les montants d'API, d'intéressement lié à l'API et d'intéressement lié au RMI pour l'année 2008, qui servent à la détermination du montant de la compensation.

Ces montants ne peuvent être pour le moment définitivement établis puisqu'ils correspondent en partie à des dépenses à venir. Cette disposition implique donc que les fractions de TIPP pourront être modifiées, en loi de finances rectificative pour l'année 2009, une fois déterminés les montants définitifs engagés en 2008.

C. LA RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION ENTRE LES DÉPARTEMENTS

Le sixième alinéa du présent article établit les modalités de répartition, entre les départements, du montant global de la compensation obtenu par application des fractions de TIPP fixées. Il précise que **chaque département recevra un pourcentage de TIPP égal au rapport entre son droit à compensation et la somme des droits à compensation de l'ensemble des départements métropolitains.**

Le droit à compensation de chaque département est égal, pour l'année 2009, à la moitié des dépenses exposées par l'Etat en 2008 au titre de l'API sur son territoire, nettes des sommes exposées au titre de l'intéressement lié à l'API et déduction faite de la moitié des dépenses ayant incombé au département en 2008 au titre de l'intéressement lié au RMI.

Le huitième alinéa du I du présent article est ainsi constitué d'un tableau qui détermine, pour chaque département métropolitain, le pourcentage du montant total du droit à compensation qui lui sera affecté.

D. L'INTÉGRATION DE CE DROIT À COMPENSATION AU MÉCANISME DES COMPTES D'AVANCES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le II du présent article intègre la compensation au titre du RSA aux versements au sein du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », qui retrace notamment les versements de TIPP aux départements au titre de la compensation du RMI.

Il précise toutefois que « *les versements mensuels du compte de concours financiers [...] au titre du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers affectée à chaque département [...] sont effectués à compter du mois de juillet à raison d'un sixième du droit à compensation des départements au titre de cette année* ». Cette précision est rendue nécessaire par le fait que les départements ne prendront en charge les versements de RSA qu'à partir du mois de juillet 2009. Il convient donc que les droits à compensation ne soient versés qu'à partir de cette date et pour des montants mensuels égaux au sixième du montant total du droit à compensation au titre de l'année 2009.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, **trois amendements rédactionnels**, présentés par sa commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE CHOIX DE L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DE TIPP

Le choix de la TIPP comme impôt affecté aux départements pour compenser le surcoût du RSA peut susciter des inquiétudes. En effet, comme il est rappelé dans le commentaire de l'article 14 du présent projet de loi de finances, qui reconduit le fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI) pour l'année 2009, la compensation, par une affectation de TIPP, des

dépenses de RMI transférées aux départements par la loi de décentralisation de décembre 2003 n'a pas évolué au même rythme que les charges transférées. Ainsi, en 2007, l'Etat ne compense en réalité que 89,1 % des dépenses de RMI supportées par les départements.

Comme dans le cas du RMI, votre rapporteur général relève que **si les recettes de TIPP n'augmentent pas au même rythme que le coût de l'extension de compétences, les départements devront prendre à leur charge une partie de ce coût**, puisqu'ils n'ont pas la possibilité de moduler la fraction de TIPP qui leur est affectée. Votre rapporteur général relevait ainsi, dans son rapport¹ sur l'article 59 du projet de loi de finances pour 2004, qui organisait le transfert de TIPP pour compenser aux départements la charge correspondant au RMI :

« La compensation des transferts de compétences par l'attribution d'impositions de toute nature constitue un progrès significatif par rapport aux transferts de compétences antérieurs, qui étaient généralement compensés par le biais de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette solution présentait en effet un double inconvénient :

« - d'une part, celui de rigidifier le budget de l'Etat, en accroissant la part des dépenses obligatoires, incompressibles et indexées sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement ;

« - d'autre part, celui de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : celles-ci géraient en effet de plus en plus de compétences, mais avec une capacité de lever l'impôt, et donc, d'adapter le niveau de leurs ressources à l'évolution de leurs dépenses, moindre en proportion de leur budget total.

« Toutefois, en l'absence de capacité à moduler les taux des impôts transférés, les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de fixer le niveau de leurs ressources ; la différence avec une dotation ne porte donc que sur la prise en compte de l'évolution des bases correspondant à l'impôt pour la détermination de l'évolution de la ressource transférée.

« L'absence de possibilité, pour les départements, de moduler les taux de la TIPP, pose problème. En effet, le RMI constitue une dépense sociale « obligatoire », puisque l'éligibilité à cette allocation continuera - et cela se conçoit - à être définie par l'Etat. Par conséquent, le département n'aura pas la maîtrise des dépenses liées au RMI. L'absence de possibilité de moduler les taux de la TIPP, et par là, de faire varier la ressource transférée afin de la faire coïncider avec l'évolution des charges, est donc une réelle difficulté : dans l'hypothèse où les charges liées au RMI augmenteraient de manière plus dynamique que le produit total de la TIPP, les départements seraient en effet contraints soit d'augmenter le taux des autres impôts dont ils bénéficient, reportant une charge importante sur les contribuables locaux, soit de réduire d'autres postes de dépenses. Dans ce dernier cas de figure, on se

¹ Rapport n° 73 (2003-2004) - tome II.

rapprocherait d'une tutelle indirecte de l'Etat sur les dépenses des conseils généraux. Ces derniers ne seraient alors que « sous-traitants » d'une politique de l'Etat ».

Les mêmes remarques peuvent être formulées à propos de la compensation du RSA.

B. LES GARANTIES D'UNE COMPENSATION JUSTE

Toutefois, il semble que le projet de loi généralisant le RSA ainsi que le présent article apportent des garanties suffisantes d'une compensation juste des charges nouvelles pesant sur les départements.

Ainsi, le cinquième alinéa du présent article prévoit que **les fractions de TIPP seront ajustées, en loi de finances rectificative pour 2009**, une fois connues de manière définitive les dépenses réellement engagées par l'Etat et les départements en 2008 et servant de base à la compensation.

Par ailleurs, votre rapporteur général rappelle qu'un nouvel ajustement du montant de la compensation est prévu, en 2010, du fait de l'adoption par votre assemblée d'un amendement présenté par votre commission des finances au projet de loi généralisant le RSA. Cet amendement prévoit que **le montant de la compensation, au titre de l'année 2009, sera régularisé au vu des comptes administratifs des départements de l'année 2009**, c'est-à-dire au vu des dépenses réellement engagées par les départements du fait de l'extension de leurs compétences. Il en résulte que **les départements ont la certitude que le montant exact des charges supplémentaires résultant, en 2009, de l'extension de leurs compétences, sera intégralement compensé** par l'Etat.

Enfin, comme le relevait notre collègue Eric Doligé dans son rapport précité, le projet de loi généralisant le RSA prévoit que le montant définitif de la compensation sera établi au regard des montants réellement engagés dans les comptes administratifs des départements **pour l'année 2010**. Ces comptes seront disponibles au plus tard en juin 2011. Il en résulte que **c'est la loi de finances pour 2012 qui déterminera le montant définitif de la compensation de l'extension de compétences** des départements.

Ce délai doit permettre d'établir avec plus de précision la charge réellement supportée par les départements du fait de l'extension de leurs compétences. Il semble donc à votre rapporteur général que **le présent article met en œuvre de façon satisfaisante la compensation prévue par le projet de loi généralisant le RSA** et que des garanties suffisantes sont apportées aux départements quant au montant de la compensation des nouvelles charges qu'ils assumeront en 2009.

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

ARTICLE 19

Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2009, des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, soit au total près de 52,26 milliards d'euros après correction par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un simple article de récapitulation.

I. UN ARTICLE RÉSULTANT DE LA LOLF

A. LA RÉCAPITULATION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ETAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article, spécialement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, résulte des prescriptions de **la LOLF**.

En effet, l'**article 6** de ce texte dispose : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ». Or l'article 34 précise que « *dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6* ».

Jusqu'à la LFI pour 2006, seul le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes faisait l'objet d'un article spécifique, traditionnellement placé à la fin du titre I de la première partie de la loi de finances¹. L'existence du présent article constitue donc une **innovation encore récente**.

B. UNE PORTÉE NORMATIVE LIMITÉE

La portée normative du présent article s'avère doublement limitée.

D'une part, **le montant de certains prélèvements est purement évaluatif**. C'est le cas, par exemple, du prélèvement opéré au titre du fonds de

¹ Dans le présent projet de loi de finances, l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes fait l'objet de l'article 33.

compensation pour la TVA (FCTVA, soit 5,8 milliards d'euros prévus pour 2009) et du prélèvement opéré au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (soit près de 1,9 milliard d'euros prévus pour 2009).

D'autre part, **le montant de certains prélèvements sur les recettes de l'Etat se trouve déterminé sur d'autres fondements juridiques.** En particulier, **le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF),** soit le principal des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (elle représente environ 80 % de l'ensemble), résulte de la règle d'indexation définie par l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹.

II. UNE ÉVALUATION MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE MESURE DE COORDINATION LÉGISLATIVE EXTERNE

Dans l'état initial du texte, le présent article prévoyait un montant total de prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, en 2009, à hauteur de 52,393 milliards d'euros. **Sur l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a révisé ce montant dans le sens d'une minoration de 135 millions d'euros,** portant le total des prélèvements à **52,257 milliards d'euros.**

Cet amendement correspond à une correction de coordination législative, quant à la **prise en compte, par le présent article, du volet relatif à la fiscalité locale des zones franches globales d'activité prévues dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer².** Ce dispositif, en effet, devrait s'appliquer sous la forme d'un dégrèvement des contribuables qui resterait sans effet direct sur les recettes des collectivités territoriales. Le montant du prélèvement au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale a été minoré en conséquence.

B. DES MESURES DE COORDINATION INTERNES

Le même amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale au présent article a procédé à une **double coordination interne** :

- d'une part, avec **les modifications introduites par l'Assemblée nationale aux articles 11 et 12 du présent projet de loi de finances.** Les montants du prélèvement au profit du Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles et du prélèvement au titre du produit des amendes de police de la circulation

¹ La règle d'indexation de la DGF fait l'objet de l'article 10 du présent projet de loi de finances.

² Texte n° 496 (2007-2008), déposé au Sénat le 28 juillet 2008.

routière ont en conséquence été minorés, respectivement, de 10 millions d'euros et de 100 millions d'euros ;

- d'autre part, avec **l'article 15 du présent projet de loi de finances dans sa forme amendée par l'Assemblée nationale**, qui majore de 100 millions d'euros le montant global de l'ensemble des « variables d'ajustement » retenues afin d'aligner sur la norme d'évolution des dépenses de l'Etat l'évolution des concours financiers en faveur des collectivités territoriales.

**Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat
au profit des collectivités territoriales en 2009**

(en milliers d'euros)

Intitulé du prélèvement	Montant
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	40.854.887
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	600.000
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	37.500
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164.000
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	633.355
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5.855.000
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1.892.024
Dotation élu local	64.615
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	43.697
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	100.195
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500.000
Dotation départementale d'équipement des collèges	328.666
Dotation régionale d'équipement scolaire	661.841
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux	297.667
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)	214.442
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10.000
TOTAL	52.257.889

Source : présent projet de loi de finances, après son examen par l'Assemblée nationale

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En application des articles 6 et 34, précités, de la LOLF, le présent article évalue les prélèvements qui seront opérés sur les recettes de l'Etat, en 2009, au profit des collectivités territoriales. Il constitue un **simple article de récapitulation**.

Le lecteur pourra se reporter aux commentaires des articles 11, 12 et 15 du présent projet de loi de finances – respectivement relatifs à la reconduction du montant de certaines dotations de fonctionnement, à celle du montant de certaines dotations d'investissement, et à l'évolution des compensations d'exonérations bénéficiant aux collectivités territoriales –, où sont présentées les modifications introduites par l'Assemblée nationale à l'origine des mesures de coordination interne dont le présent article a fait l'objet, comme ci-dessus indiqué.

Il convient de noter qu'**hormis la diminution de 135 millions d'euros pratiquée au titre des compensations d'exonération fiscale pour les zones franches globales d'activité prévues dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, le total des prélèvements sur recettes de l'Etat en faveur des collectivités locales est resté inchangé**, à l'issue de l'examen du présent article par l'Assemblée nationale, par rapport au projet de loi initialement déposé par le gouvernement.

Un amendement est présenté sur le présent article, par coordination avec les initiatives prises par votre commission dans le cadre de l'article 15.

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

B. Autres dispositions

ARTICLE 20

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2009, « sous réserve des dispositions de la présente loi », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

L'article premier de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

La loi de finances initiale doit ainsi confirmer les dispositions relatives aux affectations de certaines recettes à certaines dépenses, sous forme notamment de budgets annexes ou de comptes spéciaux, en application des dispositions de l'article 16 de la LOLF¹.

En conséquence, le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2009, « *sous réserve des dispositions de la présente loi* », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

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

¹ *L'article 16 de la LOLF dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ».*

ARTICLE 21

Création du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un nouveau compte d'affectation spéciale, baptisé « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR VALORISER UNE RESSOURCE PUBLIQUE RARE

La création proposée d'un nouveau compte d'affectation spéciale (CAS) baptisé « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » provient d'un constat : **grâce au basculement de la télévision analogique vers le numérique, une partie du spectre radioélectrique va être libérée et redistribuée.** Ainsi, en France, l'arrêt complet de la télévision analogique est prévu, au plus tard, en novembre 2011.

Or, les fréquences libérées sont susceptibles d'intéresser de nombreux acteurs économiques : professionnels de l'audiovisuel, des télécommunications de la radio et de nouveaux prestataires de services arrivent, comme la télévision mobile personnelle (TMP). Le choix de l'attribution des fréquences entre les diverses professions revient au Premier ministre qui doit donner son arbitrage avant la fin de l'année.

Dans ce contexte, **le nouveau CAS aurait vocation à retracer :**

- en recettes, **le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires,** ainsi que d'éventuels versements du budget général ;

- en dépenses, **l'utilisation de ces produits,** se subdivisant en « dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications et visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien, y compris le transfert de services vers des supports non hertziens », « dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement » et « versements au profit du budget général » (désendettement).

Il est à noter que le mode d'attribution des fréquences cédées n'a pas été tranché par le gouvernement. Celles-ci pourraient être soit revendues, après négociations, soit mises aux enchères et ne concerner que les opérateurs actuels ou, au contraire, viser à favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs du marché de l'audiovisuel ou de la téléphonie. Le niveau des recettes du CAS (« dividende numérique ») dépendra notamment de ce choix mais, en quelques années, il devrait largement excéder le milliard d'euros.

B. POUR L'EXERCICE 2009, UNE PRÉVISION 600 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES ET DE DÉPENSES

En tant que rapporteur spécial de la mission « Economie », notre collègue André Ferrand a analysé les recettes et les dépenses prévues au sein de cet éventuel CAS pour l'année 2009. Ses remarques sont insérées ci-dessous.

1. Les recettes : des fréquences libérées par le ministère de la défense

En 2009, aucune fréquence civile ne devrait être libérée.

En revanche, le ministère de la défense devrait libérer la bande (830-862 MHz) utilisée par le système Félin de l'armée de terre. **Les recettes correspondantes ont été estimées à 600 millions d'euros.** Cette estimation comporte une part d'aléa, notamment pour les raisons exposées *supra* relatives au choix du mode d'attribution des fréquences cédées.

2. Des dépenses au bénéfice du ministère vendeur

Le ministère de la défense entend utiliser les recettes du CAS de la façon suivante :

– d'une part, pour financer le programme « Système de commandement et de conduite des opérations aériennes » (SCCOA), visant à permettre le renouvellement des radars de surveillance au-dessus du territoire métropolitain (488 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 465 millions d'euros de crédits de paiement) ;

– d'autre part, financer un effort en faveur de l'interception et du traitement des communications électromagnétiques ainsi que pour rénover des avions d'écoute C 160 Gabriel (112 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 135 millions d'euros de crédits de paiement).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'a pas d'opposition à la création de ce nouveau CAS.

Toutefois, il rejoint les commentaires de notre collègue André Ferrand. Comme lui, il estime que les dépenses proposées pour 2009 sont, conformes à l'objet du CAS et qu'il peut paraître légitime d'intéresser financièrement les ministères qui cèderont les fréquences. **Mais il le rejoint également pour juger qu'il serait souhaitable qu'une fraction significative des recettes de ce CAS soit affectée au désendettement de l'Etat**, sur le modèle de ce qui est applicable aux cessions immobilières (le taux affecté au désendettement étant, dans ce cas, généralement de 15 %). A cet égard, le ministère de la défense devrait, lui aussi, être sollicité pour participer à l'effort en faveur du désendettement, qui doit concerner l'ensemble du gouvernement.

C'est pourquoi il propose **un amendement tendant à inscrire dans la loi le principe selon lequel au moins 15 % du « dividende numérique », c'est-à-dire du produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, soit affecté au désendettement de l'Etat**. Ceci rejoint la démarche exprimée par l'amendement que portera, au nom de votre commission des finances, Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », pour ce qui concerne les produits de cession des biens immeubles de l'Etat.

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

ARTICLE 22

Affectation et perception par le Centre national de la cinématographie des taxes, prélèvements et autres ressources destinés au financement des industries et activités du cinéma, de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia

Commentaire : le présent article supprime le compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma audiovisuel et expression radiophonique locale » à partir du 31 décembre 2008 et prévoit l'affectation directe au centre national de la cinématographie (CNC) du produit des taxes, prélèvements fiscaux et autres ressources servant à financer le soutien aux industries cinématographiques, audiovisuelles, vidéographiques et multimédia à partir du 1^{er} janvier 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans l'architecture actuelle du **compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles**, créé en 1959, trois taxes (taxe sur les places de cinéma, taxe sur les distributeurs et éditeurs de services de télévision et taxe sur la vidéo) sont affectées à un CAS¹, dont le ministre de la culture et de la communication est ordonnateur et dont le comptable assignataire est le Receveur général des finances de Paris.

Ce CAS, qui constitue une **mission au sens de la LOLF**, comporte **trois programmes**, dont deux épousent le périmètre du compte de soutien : le soutien aux industries cinématographiques (programme 711), le soutien aux industries audiovisuelles (712). Le troisième (713) est consacré au soutien à l'expression radiophonique locale; et ne relève pas du champ de responsabilité du CNC.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait relevé l'ensemble des arguments en faveur de la suppression du CAS dans un **rapport d'avril 2007** et avait regretté, comme notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », **la dichotomie artificielle des deux programmes 711 et 712.**

¹ Créé par l'article 50 de la loi de finances initiales pour 2006 n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Cette architecture présentait, de fait, de réels **inconvenients** :

- les programmes 711 et 712 étaient **budgetairement étanches** alors qu'ils traitaient d'industries qui se sont considérablement **rapprochées**, de mécanismes de soutien **similaire**¹ et d'actions parfois **communes**². La **numérisation** de la production et de la diffusion rend **obsolète une séparation des politiques de soutien par support de destination**³. Il convient au contraire d'encourager les créateurs à opérer sur tous les supports ;

- les **capacités de réaction** du Centre national de la cinématographie étaient **ralenties** par cette structure de CAS. En effet, il paraissait souvent utile, au cours de l'année, de pouvoir procéder à une **régulation entre les sections du CAS** selon les évolutions de la fréquentation ou des recettes de la télévision et du cinéma, ce qui n'était pas possible ;

- enfin, sur le **plan comptable**, si le CNC retraçait dans son bilan depuis 2007 l'ensemble de ses dettes⁴, il ne pouvait faire de même pour ses créances. En outre, la comptabilisation des recettes affectées au CAS se faisait sur la base de la seule constatation des **encaissements, et non des droits constatés**. Cela contribuait donc à **déséquilibrer la structure financière du CNC**.

La réforme a été amorcée, car depuis le 1^{er} janvier 2007, le CNC recouvre **directement la taxe sur les entrées en salle** (dite « TSA ») en vertu de la loi de finances rectificatives pour 2006⁵.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article prévoit de modifier le titre IV du code de l'industrie cinématographique en insérant un **article 44-1** nouveau. Celui-ci prévoit l'affectation directe au CNC des recettes suivantes :

- le produit de la taxe assise sur le prix des entrées en salle (TSA) de cinéma ;

- le prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence, ainsi que la taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence, produits par des entreprises établies hors de France ;

¹ Pour les deux programmes on distingue les aides automatiques des aides sélectives.

² Notamment celles visant à relocaliser les tournages en France, au moyen d'un crédit d'impôt spécifique par exemple.

³ Tels que la salle de cinéma, l'écran de télévision ou l'écran d'ordinateur.

⁴ Constituées par les droits de tirage non encore exercés des bénéficiaires de soutien.

⁵ Article 104 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).

- la taxe sur les services de télévision (TSF) ainsi que la taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ;

- le produit des contributions volontaires des services de télévision au régime de soutien financier aux industries cinématographiques et audiovisuelles¹ ;

- le produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

- et le produit du remboursement des avances sur recettes accordées avant le 1^{er} janvier 1996 pour la réalisation d'œuvres cinématographiques ainsi que, le cas échéant, le produit de la redevance due par les bénéficiaires de ces avances.

Le **II** du présent article prévoit la **clôture du compte d'affectation spéciale intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »** au 31 décembre 2008². A cette date, le **solde** des opérations réalisées sur les programmes 711 et 712 sont affectés au **CNC**. Le solde des opérations enregistrées sur le programme 713 est versé au budget général de l'Etat. Il est également précisé que les taxes, prélèvements et produits dus au titre des années antérieures à 2009 et restant à percevoir sont **affectés** au **CNC**.

Le **III** et le **IV** du présent article modifient l'article 302 *bis* KB du code général des impôts et l'article 302 *bis* KE du même code, afin de prévoir l'affectation directe au CNC de la taxe sur les services de télévision et de la taxe sur les vidéogrammes précédemment citées. Le **VII** du présent article prévoient qu'à compter du 1^{er} janvier 2010 la taxe TSF la recouvrait par le CNC.

Le **V** du présent article prévoit que les taxes relatives aux secteurs pornographiques soient affectées directement à l'établissement public et adapte en conséquence la rédaction de l'article 11 de la loi de finances pour 1976.

Le **VI** du présent article adapte l'article 238 *bis* HF du code général des impôts à la présente réforme. Ainsi le régime fiscal des SOFICA vise-t il l'éligibilité aux aides du CNC et non plus l'éligibilité au compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles.

Le **VIII** du présent article modifie le 4^o de l'article 2 du code de l'industrie cinématographique qui définit les missions du CNC, afin de prévoir que celui-ci accorde désormais des avancées des subventions non plus seulement à la production cinématographique mais aux industries cinématographique, audiovisuelle, vidéographique et multimédia.

¹ Il s'agirait d'une contribution supplémentaire prévue par la convention entre les services de télévision et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

² Par conséquent le **B** du **II** du présent article prévoit l'abrogation de l'article 50 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui créait le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement** au présent article, prévoyant que le CNC établit chaque année un **rapport adressé au Parlement** en même temps que le projet de loi de finances afin de rendre compte du **rendement et de l'emploi prévisionnel des taxes**, prélèvements et autres produits qui lui sont désormais directement affectés.

Cette mesure vise à **préserver l'information du Parlement** qui avait jusqu'à présent toute connaissance de l'utilisation des ressources affectées au coût d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'**affectation directe** des taxes au CNC, sans passer par un CAS, présentera de **nombreux avantages** :

- notamment la **fusion des programmes** 711 et 712 dans le budget opérationnel du CNC. Il sera dès lors possible de **passer d'une logique verticale**, par **support de diffusion**, à une **logique horizontale**, fondée sur les **étapes** de la **création** (écriture, production, distribution) ;

- la réduction des délais administratifs et comptables de circulation de la ressource et la **comptabilisation complète** des actifs et des passifs du CNC selon une comptabilité d'engagement et non de caisse ;

- et enfin, la **réduction des financements budgétaires alloués au CNC** pour contribuer à son fonctionnement à due concurrence des produits financiers supplémentaires liés à une trésorerie accrue.

La présente réforme est donc justifiée par les **gains de productivité** qui peuvent être réalisés à l'occasion de ce transfert de responsabilité. Deux difficultés semblaient toutefois se poser.

La première difficulté soulevée par la réforme résidait dans la « sortie » du CAS actuel des deux programmes 711 et 712. En effet, seul subsisterait le **Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale** (FSER), programme 713 du CAS. Or, la LOLF ne permet pas l'existence de **missions mono-programme**. Il est donc prévu de **rattacher** désormais le FSER à la mission « **Médias** »¹.

¹ Rappelons qu'en 2009, le FSER se verra attribué 26,5 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 1,5 millions d'euros par rapport à 2008.

La seconde difficulté résidait dans la nécessité, avant d'affecter directement des taxes au CNC, de le réformer, afin de le doter d'un **conseil d'administration**¹. Ceci permettrait également d'améliorer les **capacités de réaction** du CNC : les **dispositifs de soutien**, aujourd'hui définis par un ensemble de décrets et arrêtés, pourraient être **modulés** par simple délibération du conseil d'administration. Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, cette réforme, de nature législative, pourrait être présentée au Parlement en 2009².

Dans cette perspective, la réforme proposée paraît tout à fait justifiée.

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

¹ Rappelons que le CNC dispose à ce jour d'un comité financier, auquel participent les tutelles de l'établissement (ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et ministère de la culture et de la communication).

² Le gouvernement prévoit de demander au Parlement une habilitation à intervenir par ordonnance, dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public audiovisuel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 22

Modification du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique prévu à l'article 220 *octies* du CGI

Commentaire : le présent article additionnel modifie le crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique afin de mieux soutenir l'industrie phonographique

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen de la loi n° 2006-961 du 1er août 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information.

Codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts (CGI), son objectif est de **favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale français et européenne.**

Ce dispositif a ensuite été modifié à l'initiative de votre rapporteur général lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2007¹.

Rappelons que les modifications prévues par la loi de finances rectificative pour 2007 doivent entrer en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2009. Ceci rend la présentation du dispositif complexe. Les modifications prévues en 2007 seront donc présentées, ci-après, distinctement.

Votre rapporteur général ne souhaite pas revenir sur les modifications adoptées l'année dernière, et vous proposera en conséquence d'amender le texte dans la rédaction prévue par la loi de finances rectificative pour 2007 de l'article 220 *octies* du code général des impôts (différente de la version actuellement en vigueur du code général des impôts).

Ce dispositif s'applique aux entreprises de production d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés et existant depuis au moins 3 ans, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

¹ Article 51 de la loi de finances rectificative n° 2007-1824 pour 2007 du 25 décembre 2007.

A. UN DISPOSITIF CENTRÉ SUR LA PRODUCTION « D'ALBUMS DE NOUVEAUX TALENTS »

Ce dispositif vise à encourager la production phonographique « d'albums de nouveaux talents ».

Il s'agit des artistes ou groupes d'artistes interprétant des œuvres musicales d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, ou des compositeurs ou des artistes interprètes européens de musiques instrumentales. Ces personnes ne doivent pas avoir dépassé **le seuil de 100.000 ventes pour deux albums distincts précédant l'enregistrement donnant lieu au crédit d'impôt.**

Pour pouvoir bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent cumulativement :

- être réalisées avec le concours de **personnel non permanent** de l'entreprise : artistes interprètes, solistes et musiciens, et techniciens collaborateurs à la réalisation de la production qui sont soit de nationalité française, soit ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen ; les étrangers autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français, sont assimilés aux citoyens français ;

- être réalisées par des entreprises et industries techniques liées à la production phonographique qui sont **établies en France, dans un Etat membre de l'Espace économique européen, ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention fiscale particulière¹**, et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un enregistrement phonographique ainsi qu'aux opérations de post-production.

B. LE CALCUL DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Les dépenses éligibles

Les **dépenses éligibles** sont les suivantes :

- les **frais de production** d'un enregistrement phonographique : les frais de **personnel non permanent** de l'entreprise, les dépenses liées à l'utilisation de **studios d'enregistrement**, à la location et le transport de **matériels et d'instruments**, à la conception **graphique** d'un enregistrement phonographique, ainsi qu'aux dépenses de **post-production** et celles liées aux coûts de **numérisation** et d'encodage des productions ;

¹ Celle-ci doit contenir une clause administrative particulière en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

- les dépenses liées au développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales dans la limite d'un plafond de **350.000 euros par enregistrement phonographique**. Ces dépenses peuvent porter :

- sur les frais de **répétition** des titres ayant fait l'objet d'un enregistrement (location de studio, location et transport de matériels et d'instruments, salaires et charges sociales afférents aux personnels employés non permanent) ;

- sur les dépenses engagées afin de soutenir la production de **concerts** de l'artiste en France ou à l'étranger ;

- sur les dépenses engagées au titre de la participation de l'artiste à des émissions de télévision ou de radio dans le cadre de la **promotion** de l'œuvre agréée ;

- sur les dépenses liées à la réalisation et la production d'images permettant le **développement de la carrière** de l'artiste ;

- sur les dépenses liées à la création d'un site **Internet** dédié à l'artiste dans le cadre du développement de sa carrière dans l'environnement numérique.

Ces dépenses sont éligibles pour autant qu'elles correspondent à des opérations effectuées en France, ou lorsqu'elles sont sous-traitées, en France ou dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Les dépenses sous-traitées sont éligibles dans la limite de 2,3 millions d'euros par exercice.

2. L'accrément du ministère de la culture

Le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministère de la culture et de la communication, d'un **accrément** à titre provisoire attestant que les productions phonographiques remplissent les conditions indiquées ci-dessus. Cet accrément est délivré après avis d'un comité d'experts dont les modalités de fonctionnement sont précisées par **décret**, sur la base de pièces justificatives.

3. Un crédit d'impôt plus favorable aux petites et moyennes entreprises

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à **20 % du montant total des dépenses éligibles**, engagées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009. Les **subventions publiques** sont **déduites** des bases de calcul.

Toutefois, le dispositif prévoit un **calcul différent pour les entreprises** qui ne répondent pas à la définition communautaire de la petite et moyenne entreprise. Pour ces entreprises, le crédit d'impôt est égal à 20 % des dépenses éligibles relatives aux productions qui excèdent la moyenne de leurs productions d'albums de nouveaux talents au cours de ces deux années précédentes et après application d'une décote de 20 %. L'assiette est donc plus restreinte du fait de la non prise en compte de l'ensemble des productions d'albums de nouveaux talents.

Le crédit d'impôt est plafonné à **500.000 euros par an et par entreprise**.

C. LES MODIFICATIONS PRÉVUES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2007 ENTRANT EN VIGUEUR À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2009

1. La clarification du champ géographique des dépenses sous-traitées

Le crédit d'impôt est ouvert aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés en France, soit les entreprises qui ont un établissement stable en France. Néanmoins, ces entreprises peuvent sous-traiter leurs opérations à des entreprises, qui du fait de la législation communautaire en matière de concurrence et d'ouverture des marchés, peuvent ne pas être françaises. A compter du 1^{er} janvier 2009, les entreprises sous-traitantes ou les opérations sous-traitées peuvent être localisées :

- en France ;
- **ou dans un Etat membre de la Communauté européenne ;**
- **ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention fiscale particulière. Celle-ci doit contenir une clause administrative particulière en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.**

2. L'élargissement sensible du périmètre des dépenses éligibles avec la prise en compte des dépenses de personnel permanent

Le périmètre des dépenses éligibles sera sensiblement élargi à compter du 1^{er} janvier 2009, puisqu'il comprendra désormais les dépenses des personnels permanents de l'entreprise que ce soit :

- **au niveau des frais de production, il s'agit alors des personnes directement concernées par les œuvres (assistants label, chefs de produit, coordinateurs label, techniciens son, chargés de production, responsables artistiques, directeurs artistiques, directeurs de label, juristes label) ;**

- **au niveau des frais de développement**, avec la prise en compte des dépenses afférentes aux administrateurs de site, attachés de presse, coordinateurs promotion, graphistes, maquettistes, chefs de produit nouveaux médias, responsables synchronisation, responsables nouveaux médias, assistants nouveaux médias, directeurs de promotion, directeurs marketing, responsables export, assistants export.

3. La modification de l'assiette applicable aux entreprises autres que les PME

Les entreprises qui ne sont pas des PME devraient profiter davantage du crédit d'impôt. **La décote de 20 % sera portée à 70 % dans le cadre du calcul de l'assiette de leur crédit d'impôt, à compter du 1^{er} janvier 2009.** Comme indiqué ci-dessus, l'assiette du crédit d'impôt pour ces entreprises est restreinte aux productions d'albums de nouveaux talents qui excèdent en moyenne les productions de ces albums les deux dernières années après application d'une décote.

4. Le relèvement du plafond

Enfin, **le plafond du crédit d'impôt** sera porté, à compter du 1^{er} janvier 2009, **de 500.000 à 700.000 euros.** Ce plafond pourra alors en outre être de **1,1 million d'euros** si l'entreprise répond à deux conditions cumulatives :

- **l'effectif du personnel permanent** constaté au dernier jour de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé **est au moins égal à celui constaté à la clôture de l'exercice précédent ;**

- **la part des ventes légales de musique numérique** dans le chiffre d'affaires hors taxes total des ventes de musique enregistrée constatée à la clôture de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé **a augmenté de trois points de pourcentage** au moins par rapport à la même part constatée au titre de l'exercice précédent.

5. La notification à la Commission européenne

Votre rapporteur général rappelle que, lorsque la **première version** de ce crédit d'impôt a été intégrée à notre *corpus* législatif, soit le 1^{er} août 2006, **la Commission européenne avait déjà approuvée le régime le 16 mai 2006.** Il attirait l'attention, l'année dernière sur la nécessité d'être attentif au sujet, une application du dispositif modifié sans autorisation de la Commission européenne pouvant par la suite conduire à ce que les entreprises bénéficiaires remboursent l'aide indûment perçue.

Selon les informations qui lui ont été transmises, la Commission européenne a été consultée et a rendu ses conclusions le **16 juillet 2008**. Votre rapporteur général a demandé communication de ce document aux services du ministère de la culture et de la communication et aux services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

En outre, votre rapporteur général souhaite souligner la relative complexité de l'entrée en vigueur de cet article. Selon la loi de finances rectificative pour 2007, **les modifications proposées sont applicables aux dépenses engagées au titre de 2007. Toutefois, cette disposition n'est applicable que si l'article entre en vigueur, c'est-à-dire une fois l'approbation de la Commission européenne obtenue.** L'approbation étant intervenue après mai 2008, les modifications proposées devront être prises en compte à l'occasion du règlement du solde d'IS 2008 opérée en 2009, *via* la « reliquidation » de l'IS 2007, **sous réserve des éventuelles demandes de modifications de la Commission européenne.** La rédaction proposée par la loi de finances rectificative pour 2007 est à cet égard ambiguë, car elle prévoit une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2009, ce qui ne semble pas possible si la Commission européenne a émis des réserves.

De plus, la modification que votre rapporteur général propose, ci-après, devra également être notifiée à la Commission européenne. Il sera sans doute nécessaire que le gouvernement propose de revenir sur la date d'entrée en vigueur du présent dispositif.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **partage le souci d'accompagner l'adaptation de l'industrie musicale à son nouvel environnement**, marqué par le développement de la musique numérique et les problèmes posés par les sites de pair à pair.

Il considère que la politique culturelle doit, notamment, contribuer à **préserver et à valoriser l'expression française.** Dans cette perspective, la **suppression de la clause de francophonie dans la définition des albums de nouveaux talents n'est pas acceptable.** Sous cette réserve, **deux modifications** pourraient être apportées afin de mieux soutenir l'industrie phonographique.

En premier lieu, il convient que les dépenses d'enregistrement phonographique réalisées par les entreprises visées par l'article 220 *octies* du code général des impôts soient **considérées annuellement et non album par album.**

Il est souhaitable que le bénéfice du crédit d'impôt soit réservé aux **sociétés produisant des albums de nouveaux talents dont la majorité au moins est d'expression française**. Cette modification correspond à **l'intention** de votre rapporteur général, auteur de la dernière réforme du dispositif et à l'interprétation qu'a toujours eue votre commission des finances. De plus, elle devrait satisfaire les entreprises de la profession qui font valoir que de nombreux artistes font parfois le choix de s'exprimer dans une langue autre que le français et qu'il est de **l'intérêt général** que certaines entreprises produisent des titres en langue étrangère, ce qui participe au **rayonnement de la scène française à l'exportation**. Cette interprétation paraît également **conforme au droit communautaire**.

En second lieu, votre rapporteur général estime que le principe de **quota en langue française ou assimilée ne devrait pas s'appliquer aux albums d'expression concernant la musique classique ou lyrique**, afin que les lieder de Schubert, chantés en allemand, ou des opéras de Verdi, chantés en italien, ne soient pas pénalisés, tant il est vrai qu'ils sont partie intégrante du patrimoine culturel commun. C'est pourquoi, il vous sera proposé d'exclure les albums portant sur des musiques libres de droit au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle du champ d'application de la « clause francophonie » prévue par le présent crédit d'impôt.

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

ARTICLE 23

Ressources des organismes de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article a un double objet :

- la modification du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel » qui retrace le financement des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle et, reconduction du mécanisme de garantie de ressources de ces bénéficiaires lorsque les recouvrements sont inférieurs aux prévisions budgétaires ;

- l'extension du champ des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle au groupement d'intérêt public « France Télé Numérique ».

I. LE DROIT EXISTANT : FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Hors ressources propres et des subventions de l'Etat, les organismes de l'audiovisuel public¹ sont financés par les avances accordés par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Ces organismes sont définis à l'article 1605 du code général des impôts. Ce sont France Télévisions, Radio France, ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA), et la nouvelle holding « Audiovisuel Extérieur de la France ».

Le compte de concours financiers dédié à l'audiovisuel public est quant à lui défini à l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Les ressources de ce compte de concours financiers proviennent, d'une part des encaissements de redevance audiovisuelle nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général.

Depuis 2005, un mécanisme de garantie des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public a été mis en place par le Parlement à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias ». Ce mécanisme dit de la double garantie conduit l'Etat à majorer le remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle à due concurrence, si les encaissements de redevance audiovisuelle sont inférieurs aux prévisions des lois de finances. Un plafond de remboursement est néanmoins fixé en loi de finances.

¹ France Télévisions, Radio France, ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA), et la nouvelle holding « Audiovisuel Extérieur de la France ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. MODIFICATION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » ET RECONDUCTION DU MÉCANISME DE GARANTIE DE RESSOURCES DES ORGANISMES DE L'AUDIOVISUEL

Le présent propose de **porter le total des encaissements de redevance audiovisuelle garanti aux organismes de l'audiovisuel public à 2.509,7 millions d'euros, soit 164,7 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2008.**

Cette hausse résulte notamment d'une indexation du montant de la redevance audiovisuelle sur l'inflation¹ prévue dans les dispositions du projet de loi relatif à l'audiovisuel déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

En conséquence, le montant des ressources garanties aux bénéficiaires des avances du compte de concours financiers s'élève à 2.997,7 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous), dont près de 2,5 milliards d'euros d'encaissements nets garantis de redevance audiovisuelle et 488 millions d'euros (en baisse de **57,7 millions d'euros** par rapport à 2008) au titre des exonérations de redevance prises en charge par l'Etat. Cela correspond à une progression de 3,7 %.

Evolution des crédits de la mission « Avances à l'audiovisuel »

(en euros)

Programme	LFI 2008	PLF 2009
Programme 841 : France télévisions	1.985.945.000	2.039.141.200
Programme 842 : Arte France	223.333.540	232.348.970
Programme 843 : Radio France	539.455.560	559.694.843
Programme 844 : Radio France internationale (PLF 2008) devenu Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France (PLF 2009)	58.717.000	65.288.200
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	83.313.600	86.172.400
Programme 846 : « Passage à la télévision tout numérique » (GIP France télé numérique)	—	15.000.000
Total	2.890.764.700	2.997.645.613

Source : direction du budget

¹ Estimée à 2 % dans le projet de loi de finances pour 2009.

B. EXTENSION DU BÉNÉFICE DE LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE AU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC « FRANCE TÉLÉ NUMÉRIQUE »

Le présent article vise à étendre le champ des bénéficiaires de la redevance audiovisuelle au groupement d'intérêt public « France Télé Numérique » (GIP).

Créé par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, ce groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière a pour objet la réalisation des mesures permettant l'extinction de la diffusion des services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique tout en assurant la continuité de la réception de ces services par les téléspectateurs. **Cette extinction doit intervenir au plus tard le 30 novembre 2011.**

Le présent article propose d'affecter une part du produit de la redevance audiovisuelle au GIP. Il pourra bénéficier des avances provenant du compte de concours financiers alimenté par le produit de cette taxe.

Un versement de 15 millions d'euros est ainsi prévu au titre de 2009. Votre rapporteur général observe que cette somme devrait s'élever à 72 millions d'euros en 2010 et 131 millions d'euros en 2011, ce qui devrait représenter à cette date plus de 5 % du montant des encaissements totaux de redevance audiovisuelle.

Cet article modifie en conséquence l'article 1605 du code général des impôts relatif à la redevance audiovisuelle, ainsi que l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, en supprimant également le mot « *public* » dans l'expression « *Avances à l'audiovisuel public* ». En effet, le **groupement d'intérêt public « France Télé Numérique » est composé** d'entités publiques et privées : l'Etat, les sociétés de France Télévisions, Arte-France, TF 1, M6 et Canal Plus.

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements du gouvernement sur avis favorable de la commission des finances, afin de **limiter la durée du financement du groupement d'intérêt public « France Télé numérique » par la redevance audiovisuelle jusqu'au 31 décembre 2011.**

En effet, la date du 30 novembre 2011 représente le délai limite prévu pour l'extinction de la diffusion des services de télévision par voie hertzienne terrestre en mode analogique au profit de leur diffusion en mode numérique.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se déclare favorable à la reconduction du mécanisme de garantie de financement de l'audiovisuel public.

S'agissant de la création d'un nouvel organisme bénéficiaire de la redevance audiovisuelle, le GIP « France Télé numérique », votre rapporteur général observe que cette extension peut donner lieu à débat, car le GIP n'est pas une société de l'audiovisuel public.

Cependant, la mission du GIP d'assurer la conduite du projet d'extinction de la diffusion analogique au profit de la TNT se décline en de **nombreuses missions¹ onéreuses**, notamment :

– l'organisation des opérations techniques nécessaires à l'extinction des services de télévision diffusés par voie hertzienne en mode analogique ;

– le financement des actions destinées à informer les téléspectateurs sur les conditions de cette extinction ;

– la gestion du Fonds d'aide à l'équipement institué par la loi du 30 septembre 1986², modifiée par la loi du 5 mars 2007³. Ce fonds qui est en cours de création attribuera des aides et contribuera à la continuité de la réception gratuite des services de télévision hertzienne en clair après l'extinction de leur diffusion en mode analogique pour les ménages modestes.

La généralisation de la TNT constitue une opportunité pour le secteur audiovisuel, une « révolution numérique » comme l'a souligné notre collègue député Patrice Martin-Lalande.

En outre, ce financement est limité dans le temps.

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

¹ Arrêté publié le 27 avril 2007 approuvant la convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé numérique ».

² Article 102 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³ Articles 5 et 6 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 23

Aménagements de la provision pour investissements des entreprises de presse

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de réintégrer dans le champ d'application du régime de provision pour investissements des entreprises de presse la presse spécialisée, exclue par un décret d'application.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES PROPRE AUX ENTREPRISES DE PRESSE

Un régime de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse a été institué en 1953, en plus du régime des provisions ordinaires.

Ce régime, défini à l'article 39 *bis* A du code général des impôts, permet aux entreprises de constituer en franchise d'impôt, par prélèvement sur leurs résultats, les provisions destinées à financer certaines dépenses, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication.

Cette disposition a été prorogée à plusieurs reprises depuis cette date, pour la dernière fois par l'article 14 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, au titre des exercices 2007 à 2010.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le Sénat a adopté deux amendements sur l'initiative de votre rapporteur général **pour n'exclure aucun des titres qui bénéficiaient, jusqu'en 2006, de la PPI pour les années 2007 à 2010**, en particulier les hebdomadaires ne relevant pas *stricto sensu* de la catégorie des titres d'information politique et générale, telle que la **presse spécialisée** (agricole).

Cependant, le décret d'application n° 2008-260 du 14 mars 2008 relatif à la mise en œuvre de la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse a exclu cette presse spécialisée, contrairement à la volonté du législateur.

Ce décret définit, en effet, les caractéristiques des publications bénéficiaires de la provision comme se consacrant « ***pour une large part à l'information politique et générale*** ».

Par ailleurs, le décret requiert que la publication présente « ***un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs*** », excluant ainsi explicitement la presse spécialisée.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit de permettre à la presse spécialisée de bénéficier de la provision pour investissement au titre de l'article 39 *bis* A du code général des impôts, **en mettant fin à l'interprétation restrictive et contraire à la volonté du législateur du décret d'application.**

Votre rapporteur général souhaite revenir à la situation antérieure au décret qui permettait d'inclure dans le champ d'application de l'article 39 *bis* A la presse spécialisée, dont l'exclusion actuelle n'apparaît pas justifiée, au regard du rôle d'information générale de ces titres de presse.

Le coût de la mesure proposée est très limité (de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'euros), le coût actuel de la PPI étant évalué à moins de 300.000 euros pour l'ensemble des titres de presse.

Il est proposé de définir la presse spécialisée *« comme se consacrant pour une large part à l'information politique et d'intérêt général, les publications réunissant les caractéristiques suivantes :*

« - apporter de façon périodique sur l'actualité locale, nationale ou internationale des informations ou des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ou d'une catégorie de lecteurs ;

« - consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet. ».

Cette rédaction ne nécessite plus la publication d'un décret d'application. En conséquence, il est proposé d'abroger le 2° *bis* de l'article 39 *bis* A du code général des impôts et l'article 17 de l'annexe II du même code prévoyant un décret d'application.

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

ARTICLE 24

Répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Commentaire : le présent article fixe la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le budget général de l'Etat et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et figure aujourd'hui à l'**article 302 bis K du Code général des impôts**.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien** public et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarquées par elles en France. Le tarif actuel de la TAC est le suivant :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse,
- 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations,
- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

L'article précité du code général des impôts dispose par ailleurs que **le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**. Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de **missions d'intérêt général** que finance ce budget. En effet, le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien » subventionne notamment certaines liaisons aéroportuaires avec des aérodromes enclavés, en outre-mer par exemple.

L'article 45 de la loi de finances pour 2008² a prévu, pour la première fois de manière pluriannuelle, la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Il dispose ainsi que :

- pour les années **2008 et 2009**, son produit est affecté pour 46,63 % au budget général et pour **53,37 % au budget annexe** ;

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

- pour l'année **2010**, son produit sera affecté pour 48,53 % au budget général et pour **51,47 % au budget annexe** ;

- enfin, à compter du 1^{er} janvier **2011**, son produit sera affecté pour 50,44 % au budget général et pour **49,56 % au budget annexe**.

Cette évolution représente une **augmentation de la part du produit de la TAC affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » de 3,81 % pour les années 2008 et 2009** par rapport à 2007, puis une diminution progressive pour **retrouver en 2011 le pourcentage de 2007**, soit 49,56 % du produit de la taxe affecté au budget annexe.

Prévisions du produit de la TAC et de sa répartition entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »

(en millions d'euros)

	Produit de la TAC¹	Pourcentage affecté au budget général	Montant affecté au budget général	Pourcentage affecté au budget annexe	Montant affecté au budget annexe
2006	330,9	56,63 %	187,4	43,37 %	143,5
2007	337	50,44 %	170	49,56 %	167
2008	364,4	46,63 %	169,9	53,37 %	194,50
2009	375,8	46,63 %	175,2	53,37 %	200,5
2010	393,7	48,53 %	191,1	51,47 %	202,6
2011	412,6	50,44 %	208,1	49,56 %	204,5

Source : Direction du budget

Cette hausse provisoire était justifiée par la **nécessité de financer des investissements lourds en matière de navigation aérienne**. Les investissements à réaliser au cours des années 2008 à 2011 concernent essentiellement le programme COFLIGHT, qui a pour objectif de remplacer les systèmes de traitement des plans de vols actuels. Alors qu'en 2007, le programme COFLIGHT n'avait nécessité que 4,5 millions d'euros de dépenses d'investissements, le lancement de la deuxième tranche conditionnelle, prévu pour début 2008, impliquait une hausse de 36 millions d'euros de ces dépenses.

Par ailleurs, le financement de ces investissements par la hausse des redevances était impossible du fait des règles Eurocontrol¹ applicables en France.

¹ A partir de 2009, le produit de la TAC est estimé à périmètre et tarifs constants, en prenant pour hypothèse celle avancée par la direction générale de l'aviation civile d'un taux d'évolution global du trafic aérien de + 4,09 % par an en moyenne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit de **majorer fortement les taux du produit de la taxe de l'aviation civile affectés au budget annexe** « Contrôle et exploitation aériens », pour les années 2009 à 2011. En effet, il prévoit :

- pour **2009**, de faire passer de 53,37 % à **82,14 %** le pourcentage du produit des recettes affecté au budget annexe ;
- pour **2010**, de le faire passer de 51,47 % à **79,77 %** ;
- à partir de **2011**, de le faire passer de 49,56 % à **77,35 %**.

Prévisions du produit de la TAC et de sa répartition entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »

(en millions d'euros)

	Produit de la TAC ²	Pourcentage affecté au budget général	Montant affecté au budget général	Pourcentage affecté au budget annexe	Montant affecté au budget annexe
2009	375,8	17,86 %	67,1	82,14 %	308,6
2010	393,7	20,23 %	79,6	79,77 %	314
2011	412,6	22,65 %	93,5	77,35 %	319,2

Source : Direction du budget

Il résultera de ces augmentations de taux une hausse importante du produit de la taxe de l'aviation civile affecté au budget annexe, en comparaison de la situation actuelle, comme l'indique le tableau ci-avant.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

¹ Voir le point 1.5 des « Principes d'établissement de l'assiette des coûts pour les redevances des services de route et principes de calcul des taux unitaires » d'Eurocontrol, document n° 07.60.01.

² A partir de 2009, le produit de la TAC est estimé à périmètre et tarifs constants, en prenant pour hypothèse celle avancée par la direction générale de l'aviation civile d'un taux d'évolution global du trafic aérien de + 4,09 % par an en moyenne.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a souligné notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », lors de l'examen du budget annexe dans le cadre du présent projet de loi de finances, **cette modification correspond à un changement significatif du périmètre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».**

En effet, le programme « Transports aériens » regroupait, jusqu'à cette année, au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », l'ensemble des crédits correspondant aux activités régaliennes de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Or, la séparation entre les activités régaliennes et les activités de prestations de services de la DGAC s'est révélée difficile à mettre en œuvre. En effet, les services fournis aux compagnies aériennes concourent largement à l'objectif d'assurer la sécurité et la sûreté nationale, qui est par essence une mission régalienne. **La DGAC s'est donc réorganisée**, avec la création au 1^{er} janvier 2009, d'un service à compétence nationale dénommé « Direction de la sécurité de l'aviation civile », en charge du contrôle de la conformité de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile aux exigences réglementaires relatives à la sécurité, à la sûreté et à l'environnement. **Cette réorganisation s'est opérée par l'intégration au budget annexe d'une partie importante des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».**

Les réponses aux questionnaires transmis par votre commission des finances dans le cadre du présent projet de loi de finances indiquent que *« dans un souci de rationalisation de la gestion financière et afin de faciliter la lisibilité de l'action de l'Etat dans le domaine de la sécurité et de la sûreté du transport aérien auprès des parlementaires et des usagers, la maquette budgétaire a été simplifiée en intégrant au sein d'une seule mission « Contrôle et exploitations aériens » correspondant au budget annexe de l'aviation civile, les activités concourant à la sécurité et à la sûreté du transport aérien. Cette modification est le pendant de la mise en place au 1^{er} janvier 2009 du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité, service à compétence nationale qui s'appuie sur des échelons territoriaux ».*

L'extension du périmètre du budget annexe est financée par une part de TAC supplémentaire, qui n'est plus affectée au budget général de l'Etat mais au budget annexe. Cette part représente, en 2009, **108 millions d'euros**, dont 68,4 millions d'euros de dépenses de personnel en provenance du programme « Conduite des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ».

Le changement de taux de répartition de la TAC correspond, en effet, pour l'année 2009, et d'après les prévisions de la DGAC, à un **transfert de 108,1 millions d'euros du budget général de l'Etat en faveur du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »**. Après retraitement des crédits du budget annexe en 2008, afin de faire apparaître les données telles qu'elles

auraient résulté de l'application de ce changement de périmètre s'il avait été réalisé en 2008, il apparaît que les crédits du budget annexe augmentent, à périmètre constant, de 2 % en autorisations d'engagement et de 4,8 % en crédits de paiements.

Votre rapporteur général rappelle qu'il avait signalé, dans son rapport sur l'article du projet de loi de finances pour 2008 prévoyant la répartition pluriannuelle de la TAC, que « *si l'on doit saluer le fait que la répartition prévue par le présent article soit pluriannuelle, ce qui lui donne une meilleure visibilité à moyen terme, [...] une autre loi de finances pourra modifier les prévisions de répartition pour les années 2009 à 2011* ». Il ne peut que constater que ses craintes se sont réalisées et que la fixation pluriannuelle opérée par la présente loi de finances pourra également être sujette à des modifications ultérieures.

Votre rapporteur général estime par ailleurs que les justifications apportées pour la modification du périmètre du budget annexe ne sont pas probantes. En effet, l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances indique clairement qu'un budget annexe ne doit retracer que les « *seules opérations des services de l'Etat [...] résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services* ». Or, en modifiant le périmètre du budget annexe, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire reconnaît, dans les réponses qu'il a fournies aux questionnaires transmis par votre commission des finances, que des « *activités qui ne sont pas strictement des prestations de services seront inscrites dans le budget annexe tant qu'elles participent directement à ses activités opérationnelles* ».

Si cette réorganisation est probablement « commode » au regard des services gestionnaires, elle correspond de fait à une **débudgétisation clairement contraire aux principes de la LOLF, que votre rapporteur général condamne.**

Enfin, votre rapporteur général profite de cette occasion qui lui est donnée pour exprimer à nouveau ses **interrogations sur le cloisonnement entre certaines activités de prestation de service de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et le marché concurrentiel qui se développe parallèlement, pour les mêmes prestations,** dans l'ensemble du territoire européen. Il serait souhaitable de réexaminer cette situation, notamment dans le cadre de l'effort de coordination mené par le consortium SESAR, qui regroupe, au niveau européen, industriels, constructeurs, compagnies aériennes et agences nationales de régulation aérienne.

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

ARTICLE 25

Répartition du produit des amendes des radars automatiques

Commentaire : le présent article majore de 18,05 millions d'euros le plafond du produit des amendes des radars automatiques affectés au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

I. LE DROIT EXISTANT

La répartition du produit des amendes des radars automatiques ne concerne que le produit des amendes forfaitaires, à l'exclusion des amendes majorées. Le produit total des amendes s'est élevé à **349 millions d'euros** en 2006 et **362 millions d'euros** en 2007. Le produit des amendes majorées, affecté au budget général atteignait **57 millions d'euros** en 2006 et **92 millions d'euros** en 2007.

Le produit des amendes forfaitaires, soumis à répartition, semble être en très nette augmentation : soit une prévision de **475 millions d'euros** en 2008 et **550 millions d'euros** en 2009.

Ce produit est réparti selon des modalités particulières prévues par l'article 49 de la loi de finances pour 2006¹, modifié en 2007², comme suit :

- **194 millions d'euros** bénéficient au **compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »** ;

- **100 millions d'euros** sont répartis aux **communes** et à leurs groupements ;

- **30 millions d'euros** reviennent aux **départements**, à la collectivité territoriale de **Corse** et aux **régions d'outre-mer** ;

- le **solde** est affecté à **l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

² Article 40 de la loi de finances pour 2008, loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007. Cette modification a permis aux départements de bénéficier d'une part du produit des amendes forfaitaires. Auparavant, le comité des finances locales répartissait le solde du produit des amendes forfaitaires entre les collectivités territoriales, selon des modalités imposées par l'article L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales, qui excluait les départements.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit **d'augmenter de 18,05 millions d'euros** la fraction de recettes issue du produit des amendes des radars automatiques et bénéficiant au compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

Les sommes affectées au CAS passeraient ainsi de **194 millions d'euros en 2008, à 212,05 millions d'euros à partir de 2009.**

Ceci ne **modifie pas** la part du produit des amendes allouée aux **collectivités territoriales**, mais uniquement celle qui revient à l'**AFITF**, qui reçoit le solde de cette recette fiscale.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'augmentation des recettes du CAS¹ correspond à l'objectif fixé par le Président de la République, à la fin de 2007, de renforcement de la sécurité routière. Il est prévu d'installer **2.250 nouveaux dispositifs de contrôle automatisé** sur la période 2009-2012, afin de porter leur nombre à **4.500** à la fin de l'année 2012. Cet objectif correspond globalement à la poursuite du rythme d'équipement actuel du territoire. Néanmoins, un léger retard étant constaté, il est prévu de déployer environ **560 dispositifs par an sur les 4 prochaines années.**

De même, la décision de **diversifier les types d'infractions relevées** par des dispositifs automatisés a été **confirmée** à l'automne 2008. Ainsi, sur la période 2009-2012, la majorité des nouveaux dispositifs ne devrait pas concerner les infractions relatives à la vitesse mais d'autres infractions (respect des feux rouges, des passages à niveaux ou des distances de sécurité dans les tunnels).

Suivant ces orientations, les recettes du CAS seront ainsi réparties en 2009 :

- **56,8 millions d'euros** pour le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle automatisé ;

- **48,1 millions d'euros** alloués au maintien en condition opérationnelle des équipements de contrôle automatisé ;

- **41,49 millions d'euros** correspondant à l'exploitation du centre national de traitement de Rennes (CNT) ;

- **25,5 millions d'euros** de frais d'édition et d'affranchissement des différents documents issus de la chaîne de contrôle automatisé ;

¹ Le CAS ne dispose d'aucune autre source de financement.

- **19,59 millions d'euros** pour le développement du CNT ;
- **10,35 millions d'euros** finançant la gestion du droit à conduire (retrait et restitutions de points) par l'actuel fichier national du permis de conduire (FNPC) ;
- **7 millions d'euros** alloués au frais de soutien du CAS ;
- **3,22 millions d'euros** affectés à la verbalisation assistée par ordinateur (VAO).

Il est prévu que le produit des amendes forfaitaires, soumis à répartition, augmente de **75 millions d'euros en 2009**, passant de 475 millions d'euros en 2008 à 550 millions d'euros en 2009. La part des collectivités territoriales demeurant inchangée, la diminution du solde du produit des amendes des radars automatiques de 18,05 millions d'euros n'affectera que l'AFITF. Toutefois, cette agence percevra en 2009 « **une subvention d'équilibre** » de 1,2 milliard d'euros, en raison de l'épuisement de ses ressources issues de la privatisation des sociétés d'autoroutes, soit **4 milliards d'euros**.

L'ajustement en faveur du CAS de la répartition du produit des amendes forfaitaires sera donc sans incidence sur le fonctionnement de l'AFITF. Rappelons, de plus, que lui sera affecté le produit de la taxe sur les poids lourds, créée par l'article 60 du présent projet de loi, dont le rendement devrait s'élever à **880 millions d'euros** par an à partir de 2011. La subvention accordée à l'AFITF devrait alors diminuer pour atteindre **1,1 milliard d'euros** en 2010, puis **0,2 milliard d'euros** en 2011.

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

ARTICLE 26

Augmentation de la contribution exceptionnelle de France Telecom au compte d'affectation spéciale « Pensions »

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser de 100 millions d'euros la contribution exceptionnelle que verse France Télécom pour couvrir les charges de pensions de ses anciens fonctionnaires.

Le présent article augmente de 100 millions d'euro la contribution exceptionnelle de France Télécom au compte d'affectation spéciale « Pensions », portant à 578 millions d'euros le versement à effectuer en 2009 par l'établissement public, au lieu des 478 millions d'euros prévus par la formule de revalorisation annuelle du dispositif.

I. LE PRINCIPE DU VERSEMENT PAR FRANCE TELECOM D'UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE AU COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

A. LA FIXATION DES COTISATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE DE FRANCE TÉLÉCOM

La loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom prévoit que celle-ci verse chaque année au budget de l'Etat une contribution libératoire, calculée sur les sommes soumises à retenue pour pension, en contrepartie des charges de pensions supportées par l'État pour ses agents fonctionnaires.

Le taux de cette contribution est fixé annuellement, selon les modalités de calcul prévues par le décret n°97-139 du 13 février 1997. Il est notifié annuellement à l'entreprise par le ministre chargé du budget sur la base des éléments nécessaires au calcul du taux transmis par l'entreprise.

L'article 6 de la loi du 26 juillet 1996 dispose que « *le taux est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Télécom et les autres entreprises du secteur des télécommunications relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'Etat* ». Ainsi, le taux est déterminé en comparant, de la même façon que pour La Poste :

- d'une part, le coût pour France Télécom de ses agents fonctionnaires, toutes charges comprises, rémunérations brutes y compris les primes, prélèvements sociaux à la charge de l'employeur et prestations en nature versées par celui-ci ;

- d'autre part, le coût qui serait supporté par une entreprise du secteur privé dans la même branche d'activité, en considérant que celle-ci verse aux agents la même rémunération nette. Sur la base de cette rémunération nette une masse salariale brute est reconstituée à partir des taux de cotisations salariales de droit commun et permet de calculer les charges patronales.

La différence entre ces deux coûts, rapportée à la masse des traitements indiciaires bruts versée par France Télécom, détermine le taux de contribution.

Les taux de la contribution annuelle s'établissent comme suit depuis 1999 :

Evolution des taux de cotisations d'assurance vieillesse de France Télécom

Année de cotisation	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de cotisation (%)	36,7	36,4	37,00	37,70	37,60	37,80	36,45	36,20	36,20	36,20

Source : réponses au questionnaire budgétaire de la mission « Pensions » sur le projet de loi de finances pour 2009.

Pour mémoire, le taux de cotisation salarial au titre des retraites des fonctionnaires de France Télécom est taux de droit commun de la fonction publique de l'Etat, soit 7,85 % sur le traitement indiciaire.

B. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE

Outre le versement de la cotisation patronale, l'article 46 de la loi n°96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997 a prévu que **l'entreprise France Télécom s'acquittait d'une contribution exceptionnelle de 37,5 milliards de francs soit 5,7 milliards d'euros à l'établissement public administratif de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCFT).**

Le IV.de l'article 46 de la loi de finances pour 1997 a prévu en outre que *« Chaque année l'établissement public reverse au budget de l'Etat, dans la limite de ses actifs, une somme dont le montant est égal à 1 milliard de francs en 1997 [153 millions d'euros]. Pour les années suivantes, le montant du versement est égal au montant du versement de l'année précédente majoré de 10 p. 100. »*

Le II de l'article 51 de la loi n°2005-1719 de finances pour 2006 du 30 décembre 2005 a prévu qu'en complément du versement annuel prévu pour 2006 au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997 (n° 96-1181 du 30 décembre 1996), l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom verse, à titre exceptionnel, au plus tard le

20 janvier 2006, une somme de 1 milliard d'euros au profit du compte spécial « pensions ».

La chronique des versements effectués en application des dispositions précitées s'établit à ce jour comme suit :

Historique des versements de la contribution exceptionnelle de France Télécom

montant initial de la contribution exceptionnelle (€)	5.716.838.146,40				
année budgétaire	1997	1998	1999	2000	2001
montant (€) du versement de l'EPGCFT au budget de l'Etat	152.449.017,24	167.693.918,96	184.463.310,86	202.909.641,94	223.200.606,14
disponible (€) au 31-12 de l'année	5.564.389.129,16	5.396.695.210,20	5.212.231.899,34	5.009.322.257,40	4.786.121.651,26
année budgétaire	2002	2003	2004	2005	2006
montant (€) du versement de l'EPGCFT au budget de l'Etat	245.520.666,75	270.072.733,43	297.080.006,77	326.788.007,45	1.359.466.808,20
disponible (€) au 31-12 de l'année	4.540.600.984,51	4.270.528.251,08	3.973.448.244,31	3.646.660.236,86	2.287.193.428,66
année budgétaire	2007	2008			
montant (€) du versement de l'EPGCFT au budget de l'Etat	395.413.489,02	434.954.837,92			
disponible (€) au 31-12 de l'année	1.891.779.939,64	1.456.825.101,72			

Source : réponses au questionnaire budgétaire de la mission « Pensions » sur le projet de loi de finances pour 2009.

II. L'AUGMENTATION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC EST LE MOTIF DE L'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION DE FRANCE TÉLÉCOM

Le nombre de fonctionnaires actifs de France Télécom, et dans une moindre proportion de La Poste, est en rapide diminution. Il devrait s'établir pour les années à venir comme suit :

Prévisions d'évolution du nombre de fonctionnaires actifs de France Télécom et de la Poste

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Nb de fonctionnaires de France Télécom	75.001	81.100	75.600	69.750	63.400
Nb de fonctionnaires de La Poste	167.860	158.860	149.860	141.060	132.460

Source : France Télécom et La Poste

La réduction de l'assiette contributive à partir de 2009, issue de la baisse du nombre d'actifs, provoquera donc une baisse de la contribution assise sur le taux de la cotisation patronale sur les rémunérations des agents.

B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

En compensation de la baisse attendue du produit des cotisations patronales, le gouvernement propose de rehausser de 100 millions d'euros dès 2009 la contribution exceptionnelle versée par l'établissement gestionnaire de la soulte afin de rétablir l'équilibre du compte spécial « Pensions » en 2009, 2010 et 2011.

Cela implique la modification du IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997 afin de permettre un versement supérieur en 2009 de 100 millions d'euros. La même mesure sera prise en 2010.

Les versements tels que la loi les prévoit actuellement seraient les suivants :

Versements prévisionnels de la contribution exceptionnelle de France Télécom

(en euros)

2009	2010	2011
478.450.321,71	526.295.353,88	452.079.426,13
978.374.780,01	452.079.426,13	0,00

Les modifications prévues aboutiront aux suivants :

2009	2010	2011
578.450.321,71	626.295.353,88	252.079.426,13
878.374.780,01	252.079.426,13	0,00

Source : réponses au questionnaire budgétaire de la mission « Pensions » sur le projet de loi de finances pour 2009

Selon le plan de versement exposé ci-dessus, l'EPGCFT aura en 2011 effectué l'intégralité du versement de la contribution exceptionnelle de 5,7 milliards d'euros prévue par la loi de finances pour 1997. Au-delà de cette date, subsisterait le paiement annuel de la cotisation patronale de l'entreprise France Télécom.

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 27

Redressement financier du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à transférer à l'Etat la dette contractée depuis 2005 par le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et, d'autre part, à attribuer des ressources nouvelles au financement de l'assurance maladie des non-salariés agricoles.

I. UNE SITUATION FINANCIÈRE PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE DU FFIPSA

Le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) est un établissement public à caractère administratif, créé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004¹. **Il remplace le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)**, qui, ne répondant plus à la définition des budgets annexes prescrite par la loi organique du 1^{er} janvier 2001 relative aux lois de finances (LOLF)², a été supprimé au 31 décembre 2004.

A. UNE DETTE DE 3,162 MILLIARDS D'EUROS « HÉRITÉE » DU BAPSA APURÉE DEPUIS 2007

L'article 40 de la loi de finances pour 2004 précitée, supprimant le BAPSA et créant le FFIPSA, précisait que les droits et obligations de l'Etat au titre du BAPSA étaient transférés au FFIPSA au plus tard le 31 décembre 2004.

A sa clôture, le 31 décembre 2004, le BAPSA présentait **un déficit cumulé de 3,162 milliards d'euros qui ont été inscrits au bilan d'ouverture du FFIPSA**, sous la forme de fonds propres négatifs.

Cette dette « héritée » du BAPSA a fait l'objet de **deux opérations de reprises de dette** et est maintenant apurée.

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

² L'article 18 de la LOLF dispose que « des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations de services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005¹, la dette contractée pour le compte du FFIPSA par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) a en effet été partiellement transférée à l'Etat, à hauteur de 2,5 milliards d'euros.

Ce transfert a réduit d'autant la créance du FFIPSA sur l'Etat, laissant subsister, dans les comptes du fonds, une créance nette de 619 millions d'euros. Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007², le reliquat de cette dette a été transféré à l'Etat selon un dispositif identique à celui proposé en 2005.

Votre commission des finances avait approuvé cette mesure, tout en soulignant, **d'une part, la nécessité de poursuivre les réflexions sur la recherche d'un mode de financement pérenne** du régime de protection sociale des non-salariés agricoles ; **d'autre part, le caractère discutables de la méthode comptable utilisée.**

Votre commission des finances s'était, en effet, interrogée sur l'opportunité du traitement, en comptabilité budgétaire, opéré par le gouvernement sur cette question : bien que générant une charge budgétaire - les intérêts précomptés - ces opérations de reprise de dette ont été considérées comme des opérations de trésorerie en application de l'article 25 de la LOLF et non comme une opération budgétaire.

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE NÉANMOINS PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE

La situation financière du FFIPSA, après ces opérations de reprise de dette, n'en demeure pas moins particulièrement dégradée. Le régime social agricole est structurellement déficitaire, ce qui génère une dette cumulée estimée à près de 7,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2008.

1. Un déficit structurel de près de 2,6 milliards d'euros pour 2008

Les comptes du FFIPSA, qui figurent en annexe des projets de loi de financement de la sécurité sociale, font état d'un **déficit prévisionnel du FFIPSA en 2008 de près de 2,6 milliards d'euros, contre 2,2 milliards d'euros** en 2007 et 1,3 milliard d'euros en 2008.

Ce déficit est porté à part quasi égale entre la branche maladie (- 1,4 milliard d'euros en 2008) et la branche vieillesse (- 1,2 milliard d'euros en 2008).

Il tient, pour l'essentiel, au **déséquilibre démographique** du régime et au **caractère peu dynamique de ses ressources.**

¹ Article 117 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Article 83 de la loi n° 2007-1 824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

En effet, comme le rappelle le rapport d'activité du FFIPSA pour l'année 2007, le régime de protection sociale des non-salariés agricoles se caractérise par un déclin continu des effectifs et un vieillissement de la population concernée. Il en résulte un rapport de 1 actif cotisant pour 3 pensionnés en 2007.

Le déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses du fonds s'explique ensuite par les modifications apportées au mode de financement du FFIPSA par rapport au BAPSA, principalement **la suppression d'affectations de recettes dynamiques** :

- substitution aux affectations de TVA d'une quote-part du produit des droits de consommation sur les tabacs qui ont subi une forte baisse depuis 2005 ;

- suppression de l'affectation d'une part du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dont bénéficiait le BAPSA et qui n'a pas été remplacée ;

- **non-versement, depuis 2005, de la subvention d'équilibre incombant à l'Etat¹.**

A cela s'ajoute le plus faible niveau des revenus agricoles qui explique le moindre rendement des cotisations sociales dues par les exploitants agricoles.

Les **recettes du FFIPSA** se sont ainsi élevées, en 2008, à **14,4 milliards d'euros**, dont **88 % correspondent à des sources de financement extérieures** (compensation démographique entre régimes et taxes affectées).

¹ Alors que le BAPSA, comme tout budget annexe, devait, en toute rigueur, bénéficier d'un équilibrage automatique de ses comptes par le versement d'une subvention de l'Etat, les statuts du FFIPSA prévoient désormais « une dotation de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds ». Or, depuis 2005, l'Etat ne verse pas de subvention d'équilibre, s'appuyant sur la formule « le cas échéant » pour considérer que le législateur a entendu laisser à l'Etat le choix des moyens d'équilibre financier du FFIPSA » (communication de la Cour des comptes, au sein du rapport d'information n° 304 (2006-2007) de notre collègue Jean-Marc Juilhard, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat). Cette analyse n'est pas partagée par votre commission des finances, comme elle l'a notamment rappelé lors de l'examen du projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2007.

Les recettes du FFIPSA en 2008

(en millions d'euros)

Cotisations des assujettis	1.694,28
Cotisations prises en charge par l'Etat dans le cadre des exonérations «Perben/LOOM»	32 04
Cotisation de solidarité	19,96
Rachat de cotisations	27,06
Part de la CSG maladie affectée au régime des exploitants agricoles	1.022,06
Contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	679,68
Contribution de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	123,48
Versement de l'Etat au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)	39,81
Versement du Fonds spécial d'invalidité (FSI)	10,98
Versement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	127,51
Compensation démographique	5.387,33
Taxes affectées	5.119,66
<i>Dont droits sur les tabacs</i>	<i>4.950,64</i>
Recettes diverses	53,57
Reprises de provisions sur cotisations	69,57
Remboursement du congé de paternité	4,78
TOTAL	14.411,76

Source annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

2. Une dette « propre » cumulée de près de 7,5 milliards d'euros

De ce déficit structurel du régime social agricole résulte une **dette cumulée du FFIPSA** - dite dette «propre » car contractée par le FFIPSA depuis sa création - évaluée à près de **7,5 milliards d'euros au 31 décembre 2008**.

Déficits cumulés du FFIPSA depuis 2005

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Recettes	14,3	15,0	14,3	14,4
Dépenses	15,7	16,3	16,5	17,0
Solde annuel	-1,4	- 1,3	- 2,2	- 2,6
Déficit cumulé	- 1,4*	- 2,7	- 4,9*	- 7,5

*Après effet des reprises de dette par l'Etat en 2005 et 2007

Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et présent financement de la sécurité sociale pour 2009

Depuis le 1^{er} janvier 2008, le FFIPSA gère directement ses emprunts auprès d'établissements bancaires auxquels il est lié par des conventions d'ouverture de crédits à court terme.

La loi de financement de la sécurité sociale fixe, chaque année, le **plafond d'avances de trésorerie** du FFIPSA. Pour 2008, ce plafond s'est élevé à **8,4 milliards d'euros**, soit plus de la moitié des recettes du fonds.

Plafond d'emprunt du FFIPSA fixé en loi de financement

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008
6.200	7.100	7.100	8.400

Source: lois de financement de la sécurité sociale pour 2006, 2007 et 2008

La dégradation financière du FFIPSA a pour conséquence un **alourdissement significatif des charges d'intérêts du FFIPSA**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, les charges d'intérêts supportées par le FFIPSA s'élèveraient à plus de **300 millions d'euros en 2008, soit près du double de celles de 2007** (186 millions d'euros).

Charges d'intérêts supportées par le FFIPSA

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
Intérêts financiers	78,3	86,1	186,3	304,4

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose deux types de solutions pour deux problèmes distincts : d'une part le **financement des déficits cumulés du FFIPSA**, d'autre part, le **financement du besoin de financement structurel du régime social agricole**. Cette dernière mesure s'inscrit dans le cadre plus général de la réforme envisagée, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, du régime social agricole.

A. LA REPRISE PAR L'ÉTAT DE LA DETTE CONSTATÉE AU 31 DÉCEMBRE 2008 DU FFIPSA

1. Un dispositif similaire aux reprises de dettes antérieures

Le **I** du présent article dispose que **la dette contractée, au nom du FFIPSA**, sous forme d'ouvertures de crédits à court terme consenties, par voie de convention, par plusieurs établissements bancaires en 2007 **est transférée à l'Etat au plus tard le 31 décembre 2008**.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2008, le fonds gère directement ses emprunts auprès de deux établissements bancaires auxquels il est lié par des conventions d'ouverture de crédits à court terme : l'une avec un syndicat bancaire dirigé par Calyon (7 milliards d'euros) et l'autre avec Calyon et la Société générale (0,5 milliard d'euros)¹.

Comme le dispositif proposé en loi de finances rectificative pour 2005 et en loi de finances rectificative pour 2007, le présent article précise que ce transfert emporte de plein droit **substitution de débiteur et substitution pure et simple de l'Etat** dans l'ensemble des droits et obligations de l'emprunteur ayant agi au nom ou pour le compte du FFIPSA.

Selon le **IV** du présent article, l'opération interviendra dès la promulgation de la loi de finances pour 2009

2. Un coût évalué à près de 300 millions d'euros dès 2008

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **le coût pour l'Etat de cette reprise de dette** devrait s'élever entre **300 et 350 millions d'euros dès 2008** et représenter entre **300 et 350 millions d'euros par an à compter de 2009**.

En effet, le remboursement par l'Etat des dettes bancaires du FFIPSA doit intervenir le 31 décembre 2008. Pour ce faire, l'Etat doit lever, dès 2008, les montants nécessaires au remboursement des dettes bancaires, par émission de **bons du Trésor** à taux fixe et à intérêt précompté (BTF). Ces émissions supplémentaires **par l'Agence France Trésor (AFT)** auront un impact sur la charge de la dette, en 2008, compris entre 300 et 350 millions d'euros.

Les émissions de titres à court terme ainsi effectuées en 2008 devront ensuite être refinancées chaque année. En 2009, la charge supplémentaire de la dette liée à la reprise de la dette du FFIPSA serait comprise entre 300 et 350 millions d'euros. Ce montant dépendra néanmoins du niveau de la dette

¹ *Auparavant, la CCMSA gérait la trésorerie du FFIPSA.*

constatée au 31 décembre 2008 et de la situation des taux d'intérêt à cette date¹.

B. UN APPORT DE RESSOURCES NOUVELLES POUR TENDRE À L'ÉQUILIBRE DU FINANCEMENT DE LA BRANCHE MALADIE DU RÉGIME SOCIAL AGRICOLE

1. La réforme du régime de protection sociale des non-salariés agricoles proposée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit une réforme générale du régime de la protection sociale agricole. Il propose:

- **d'une part, la suppression à compter du 1er janvier 2009 du FFIPSA.** Les droits et obligations du FFIPSA seront ainsi transférés à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et la loi de financement de la sécurité sociale délivrera désormais à la CCMSA l'autorisation de recourir l'emprunt

- **d'autre part, l'adossement financier de la branche maladie du régime social des non-salariés agricoles à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS),** comme cela est déjà le cas pour les salariés agricoles. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit, parmi les ressources affectées au financement de l'assurance maladie des non salariés agricoles, **une dotation de la CNAMTS destinée à assurer l'équilibre financier de la branche maladie des exploitants agricoles.** Les comptes du régime social agricole demeureront isolés au sein des comptes de la CNAMTS.

Le présent article vise à **assurer la neutralité financière** de cette opération pour le régime général en 2009, grâce à l'affectation de l'intégralité de la taxe sur les véhicules de société (TVS) à la CCMSA.

2. L'affectation de l'intégralité de la taxe sur les véhicules de société (TVS)

Le **III** du présent article prévoit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2009, **l'affectation de l'intégralité du produit de la taxe sur les véhicules de société,** mentionnée à l'article 1.010 du code général des impôts, **à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)** pour le financement des prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité du régime de protection sociale.

¹ D'après les informations recueillies auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, l'élaboration du présent projet de loi de finances est fondée sur un taux d'intérêt évalué à 4,2 %.

Le produit de la taxe sur les véhicules de société est évalué pour 2009 à **1,2 milliard d'euros** selon les données transmises par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

En conséquence, le **II** du présent article **met fin à l'affectation de 50,57 % de la taxe sur les véhicules de société au financement du dispositif d'allègement des charges sociales sur les heures supplémentaires** prévu aux articles L. 241.-17 et L. 241-18 du code de la sécurité sociale et destinée à compenser aux organismes de sécurité sociale les pertes de recettes en résultant.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN TRANSFERT DE DETTE QUI VA DANS LE SENS DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES MALGRÉ UNE MÉTHODE COMPTABLE CONTESTABLE

Votre rapporteur général est favorable, aux dispositions du présent article.

Tout d'abord, **ce transfert de dette du FFIPSA à l'Etat va dans le sens des préconisations de la commission des finances** et de la Cour des comptes dans ses rapports sur la sécurité sociale de septembre 2005, 2006 et 2007. En effet, par le biais du présent article, le gouvernement reconnaît la créance du FFIPSA sur l'Etat.

En outre, votre rapporteur général estime que **ce transfert, légitime, de dette du FFIPSA à l'Etat participe du mouvement de consolidation de la dette publique** que votre commission des finances appelle de ses vœux. De façon plus générale, cette mesure s'inscrit dans les efforts menés par le gouvernement afin de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale, clarification qui a pris récemment plusieurs formes

- le transfert à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) des déficits cumulés du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), soit près de 27 milliards d'euros;

- les efforts menés, en projet de loi de finances pour 2009, pour améliorer la budgétisation initiale de certaines dépenses.

Néanmoins, comme à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, votre rapporteur général **s'interroge sur**

l'opportunité du traitement, en comptabilité budgétaire, opéré par le gouvernement sur cette question : une nouvelle fois, cette reprise de dette, bien que générant une charge budgétaire - les intérêts précomptés – est considérée comme une opération de trésorerie en application de l'article 25 de la LOLF et non comme une opération budgétaire¹.

B. L'INSUFFISANCE DU SCHÉMA DE FINANCEMENT PROPOSÉ POUR LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE

1. Un engagement du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Comme votre rapporteur général l'avait souligné lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, la reprise de la dette cumulée du FFIPSA « héritée » du BAPSA était une **solution de court terme et n'exonérait pas le gouvernement de poursuivre sa réflexion de fond s'agissant des déficits cumulés du FFIPSA depuis 2005 et du financement pérenne du régime de protection sociale des exploitants agricoles.**

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, s'était d'ailleurs engagé à mener, en concertation avec les professionnels et les partenaires sociaux concernés, une réflexion sur la définition d'un « *schéma de financement pérenne de la protection sociale des exploitants agricoles* », lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 devant le Sénat.

Si votre rapporteur général approuve les mesures proposées dans le présent article, qui vont dans le sens d'un redressement du régime social agricole, il tient néanmoins à souligner certaines limites du schéma de financement proposé.

2. Une neutralité financière non assurée à long terme pour le régime général

Comme indiqué précédemment, l'intégration financière de la branche maladie du régime des exploitants agricoles au sein du régime général se traduira concrètement par le **versement d'une dotation de la CNAMTS afin d'assurer l'équilibre financier global de la branche.**

Pour 2009, l'affectation de l'intégralité de la taxe sur les véhicules de société (TVS) à la CCMSA sera juste suffisante pour assurer la neutralité financière de l'opération décrite ci-dessus. En effet, selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2008, le déficit de la branche maladie du régime social agricole s'élèvera en 2009 à

¹ Sur la question de l'impact de cette reprise de dette sur l'article d'équilibre, votre rapporteur général renvoie aux développements consacrés à ce sujet dans l'exposé général du rapport n° 127 (2007-2008).

- 1,482 milliard d'euros. Les recettes nouvelles affectées à la CCMSA pour 2009 permettront de faire face à ce déficit prévisionnel en ne nécessitant **un effort de la CNAMTS que d'environ 1,7 million d'euros.**

L'impact financier en 2009 pour la CNAMTS de l'intégration financière de la branche maladie du régime social agricole

(en millions d'euros)

Déficit prévisionnel de la branche maladie du régime social agricole	1.482
Recettes nouvelles pour la CCMSA en 2009	1.481
Dont :	
- affectation de l'intégralité du produit de la TVS	1.190
- affectation supérieure de droits tabacs en raison des nouvelles règles de partition entre la branche maladie et la branche vieillesse	115
- économies liées à la diminution des charges d'intérêts consécutives à la reprise de dette cumulée du BAPSA	176
Solde pour 2009 (subvention d'équilibre de la CNAMTS)	- 1*

* 1,7 million d'euros sans arrondi

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Cependant, **la subvention d'équilibre de la CNAMTS s'accroîtra de façon substantielle à partir de 2010 en raison d'un «effet de ciseaux» entre, d'une part, l'évolution du rendement attendu de la TYS et, d'autre part, l'évolution des dépenses** de la branche maladie du régime social agricole. Alors que celles-ci devraient croître à un rythme annuel compris entre 2,5 % et 2,9 % entre 2010-2012, le rendement attendu de la TVS sur la même période serait de 1,8 % par an. Selon les données du ministère de l'agriculture et de la pêche, cet écart devrait générer une subvention d'équilibre de la CNAMTS de près de 84 millions d'euros en 2010 à 324 millions d'euros en 2012.

3. La question en suspens de la branche vieillesse

Enfin, **votre rapporteur général tient à souligner qu'aucune mesure n'est prévue s'agissant de la branche vieillesse** du régime social agricole, alors que parallèlement le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit des mesures qui dégraderont le déficit de cette branche à hauteur de 131 millions d'euros en 2009¹.

Votre rapporteur général a bien entendu M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, déclarer lors de la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 devant la commission des comptes de la sécurité sociale : **« Pour la branche vieillesse, la situation des finances publiques ne permet pas de résoudre dès 2009 l'intégralité des difficultés de financement. Des recettes nouvelles ponctuelles pourront être affectées mais cela ne suffira pas : le gouvernement**

¹ Données du ministère de l'agriculture et de la pêche.

s'engage, dans le cadre d'un point d'étape sur les retraites en 2010, à étudier la question du financement du régime d'assurance vieillesse des non salariés agricoles ».

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

ARTICLE 28

Opérations financières avec l'ERAP

Commentaire : le présent article permet la reprise par l'Etat de la dette de l'établissement public ERAP.

I. L'ERAP : UNE STRUCTURE DE PORTAGE DE PARTICIPATIONS ET D'EMPRUNTS POUR LE COMPTE DE L'ETAT

L'ERAP, qui correspond à l'origine à « l'Entreprise de recherches et d'Activités Pétrolières », a historiquement porté et géré pour le compte de l'Etat ses participations dans le groupe Elf, dont l'établissement public est sorti définitivement en 1996.

L'objet social de cet établissement public industriel et commercial, classé en organisme divers d'administration centrale (ODAC), a été progressivement modifié et lui permet de prendre à la demande de l'Etat « *des participations dans des entreprises des secteurs de l'énergie, de la pharmacie et des télécommunications* ». Aujourd'hui, l'ERAP porte pour le compte de l'Etat **exclusivement** les emprunts et les participations liées à l'opération de recapitalisation de France Telecom en 2003.

L'Etat a en effet participé en 2003 au renforcement des fonds propres de France Télécom, à hauteur de sa part dans le capital, soit un investissement public de 9 milliards d'euros sur une augmentation en capital s'établissant au total à 15 milliards d'euros.

L'ERAP a vu alors ses statuts modifiés par décret, afin de lui permettre de détenir des participations financières dans France Télécom. Il a souscrit à l'opération de renforcement des fonds propres de France Télécom à hauteur de la part détenue par l'Etat dans le capital de l'entreprise, en contractant des emprunts. L'établissement a, à la fois, porté la dette nécessaire au renforcement des fonds propres de France Télécom et les titres de l'entreprise. Le remboursement des emprunts de l'ERAP est financé par des produits de cession de titres détenus par l'Etat et par la cession directe de titres de France Télécom.

Afin de procéder, dans les meilleures conditions, aux emprunts nécessaires, l'ERAP a obtenu la garantie explicite de l'Etat, en application de l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2002, à hauteur de 10 milliards d'euros. Avant l'émission d'emprunts obligataires, il avait auparavant obtenu un financement auprès de la trésorerie de l'Etat.

Les conditions d'emprunt de l'ERAP ont supporté un écart de taux de 40 points de base par rapport aux conditions qu'aurait obtenu l'Etat sur le même emprunt.

L'investissement n'a pas pesé sur les déficits publics, car l'acquisition de titres d'une entreprise relève, en comptabilité européenne, de la catégorie des « opérations financières », qui n'ont pas d'impact sur le déficit public au sens du Traité de Maastricht. Il n'a pas modifié l'équilibre budgétaire présenté par le gouvernement pour l'exercice 2003.

En revanche, il s'est traduit dans le décompte de la dette publique car l'endettement nécessaire pour souscrire au renforcement des fonds propres devait être retracé dans la dette des administrations publiques, ce qui a représenté une augmentation de cette dette de l'ordre de 0,6% du PIB en 2003.

Trois enseignements peuvent être tirés de cette opération financière réalisée par l'ERAP pour le compte de l'Etat :

- tout d'abord, et l'histoire récente tend encore à le montrer, **l'Etat a besoin de structures de portage dans le cadre d'opérations de recapitalisation d'entreprises**, lorsqu'il ne peut mobiliser les ressources du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat »;

- ensuite, même lorsque la vocation d'une structure n'est pas de conserver durablement sa participation, **la cession définitive de l'ensemble des parts d'une entreprise de taille importante peut prendre du temps**. Après avoir acquis pour le compte de l'Etat 26,57 % de France Télécom en 2003, l'ERAP a progressivement ramené sa participation à 19,07 % en 2004 après une première cession, puis à 14,28 % en 2005 après une deuxième cession, et sans avoir participé à l'augmentation de capital de septembre 2005 liée à l'acquisition d'AMENA en Espagne, et enfin en 2007 à 9,23 %. Cinq après l'acquisition des titres, l'ERAP reste au capital de France Télécom ;

- enfin, sur un plan patrimonial, **une opération de recapitalisation - c'est le cas pour l'ERAP - peut s'avérer financièrement équilibrée**, voire bénéficiaire. Les dividendes cumulés ont couvert les frais financiers des emprunts garantis par l'Etat et les cessions ont dégagé des plus-values nettes. En endettement brut, seule variable prise en compte au titre de la dette publique par Eurostat, le montant de l'emprunt correspondant à la prise de participation dans France Télécom est passé de 9,4 milliards d'euros de 2003 à 2005 inclus, puis à 6,4 milliards d'euros sur la période 2006-2007, et enfin à 2,4 milliards d'euros à la suite d'un remboursement en principal de 4 milliards d'euros le 25 avril 2008.

La dette résiduelle de 2,4 milliards d'euros vient à échéance le 25 avril 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE : LA REPRISE DE LA DETTE RÉSIDUELLE DE L'ERAP PAR L'ÉTAT

Le I du présent article propose la reprise de la dette résiduelle de l'ERAP à hauteur de 2,4 milliards d'euros et, en contrepartie, les participations détenues dans France Telecom par l'établissement public pour un montant identique.

L'exposé des motifs précise que l'Etat reprendra la fraction restante des titres détenus dans France Telecom par la voie « d'arrêtés ministériels »¹.

Les intérêts de la dette reprise seront retracés au sein du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », en qualité d'intérêts de la dette négociable.

La charge de la dette correspondante devrait représenter 90 millions d'euros en 2009 : elle serait donc portée par le budget de l'Etat, budget général et compte de commerce, en lieu et place de l'ERAP.

Le II prévoit le transfert à l'identique de la dette contractée par l'ERAP : le transfert n'ouvre droit, ni à remboursement anticipé des créanciers, ni à la modification des conditions auxquelles les contrats d'emprunt ont été conclus.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a voté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

On peut estimer que **le transfert de la dette de l'ERAP à l'Etat participe du mouvement de consolidation de la dette publique** que votre commission des finances appelle de ses vœux.

Néanmoins, comme en ce qui concerne les autres reprises de dette, notamment celle du FIPSA, votre rapporteur général **s'interroge sur l'opportunité du traitement, en comptabilité budgétaire, opéré par le gouvernement sur cette question** : une nouvelle fois, cette reprise de dette, bien que générant une charge budgétaire – les intérêts précomptés – est

¹ A l'ami-2008, la valeur de marché des titres détenus dans France Telecom par l'ERAP était de l'ordre de 4,6 milliards d'euros.

considérée comme une opération de trésorerie en application de l'article 25 de la LOLF et non comme une opération budgétaire¹.

L'économie proposée apparaît extrêmement faible : la réduction des frais de fonctionnement estimée à 2,5 millions d'euros dans l'exposé général du présent article ne prend pas en compte les coûts de licenciement qui seront supportés par l'ERAP en 2008, et qui pourraient représenter une forte proportion de cette dépense de fonctionnement.

En revanche, l'inscription directe de la dette de l'ERAP au sein de la dette de l'Etat conduit à l'inscription du service des intérêts en 2009 sur le budget général pour 90 millions d'euros.

Le motif avancé par le gouvernement pour réaliser dès 2009 la reprise de la dette de l'ERAP est le **risque que le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » ne dispose pas de ressources suffisantes pour recapitaliser l'ERAP en 2010**, et lui permette d'amortir sa dette à la date d'échéance. **Cet horizon apparaît suffisamment lointain pour ne pas se priver d'une structure de portage dont l'utilité a été prouvée sur une période encore récente.**

Le gouvernement n'explique d'ailleurs pas pourquoi le scénario d'un refinancement de sa dette par l'ERAP en 2010 n'apparaît pas comme plausible.

La disposition n'a aucun impact sur la dette maastrichtienne car l'ERAP est aujourd'hui dans le champ des administrations publiques.

Au cours de l'examen de cet article à l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a fait part des interrogations suivantes, sans obtenir de réponse de la part du gouvernement : *« l'article 28 présente, sans aucune réflexion de fond, me semble-t-il, une mesure purement financière consistant à transférer la dette de 2,4 milliards d'euros, qui reste à rembourser au titre de l'investissement dans France Télécom, dans la dette de l'État. L'échéance de 2010 devra donc être automatiquement honorée au titre de la dette de l'Etat. Or nous avons eu la semaine dernière des débats sur les problèmes de consolidation de la dette, débats qui ont été présentés par le gouvernement plutôt en termes de déconsolidation, en vue de faire porter la dette par différentes structures, dès lors que des actifs existent en contrepartie – ce qui est parfaitement logique. Monsieur le ministre, je m'interroge sur le fait que l'article 28 nous présente cette question sous un aspect purement financier : transfert de la dette de l'ERAP dans la dette de l'État, et reprise en contrepartie des actifs de l'établissement. Sans parler de l'aspect budgétaire, tout à fait mineur – quelques centaines de milliers d'euros –, il n'est reste pas moins que ce montage paraît aller totalement à rebours des décisions prises ces dernières semaines, et mériter quelques explications. Plutôt que de le*

¹ Sur la question de l'impact de cette reprise de dette sur l'article d'équilibre, votre rapporteur général renvoie aux développements consacrés à ce sujet dans l'exposé général du rapport n° 127 (2007-2008).

mettre en sommeil, ne serait-il pas plus intéressant d'étudier comment l'ERAP pourrait concourir, à travers les circuits financiers et économiques que nous imaginons actuellement, à améliorer le fonctionnement de notre économie et à faciliter la prise de participation dans différentes entreprises industrielles de taille moyenne ou de plus grande taille ? ».

Ces questions méritent des réponses plus claires de la part du gouvernement.

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

ARTICLE 29

Dissolution d'Autoroutes de France (ADF)

Commentaire : le présent article autorise la dissolution de l'établissement public « Autoroutes de France » (AdF), et en organise les modalités financières.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par décret¹, ADF est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui avait pour mission « historique » d'assurer une péréquation des ressources des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) et de contribuer ainsi à l'équilibre de leur trésorerie².

En 1982, les créances détenues par l'Etat sur les SEMCA ont été transférées à ADF.

L'établissement a reçu également, par décret du 3 décembre 1987, la possibilité de « *faire des apports en fonds propres à ces sociétés, notamment sous la forme de prises de participation et d'avances d'actionnaire* ».

ADF est administré par un conseil d'administration qui se réunit au moins deux fois par an. Il comprend, outre deux parlementaires, des représentants de l'Etat. Le conseil d'administration règle notamment les affaires de l'établissement, et fixe sa politique et ses règles d'intervention auprès des sociétés d'autoroutes. Il délibère sur son budget, son compte financier et ses opérations financières. La gestion administrative d'ADF est assurée par la Caisse des dépôts et consignations sous le contrôle du conseil d'administration, dans les conditions définies par une convention passée entre les deux établissements.

L'une des principales raisons d'être de la réforme du système autoroutier français de 1994 ayant été de donner à chaque société concessionnaire les moyens de réaliser le programme de construction qui lui avait été confié par l'Etat, l'intégration financière et fiscale entre sociétés-mères et filiales a mis les premières en mesure d'apporter aux secondes des moyens de financement. Ce dispositif interne est venu prendre le relais du mécanisme de péréquation assuré par ADF. Ainsi, la majeure partie des avances consenties par ADF aux SEMCA a fait l'objet en 1994 d'un remboursement anticipé à ADF et par celui-ci à l'Etat. Une seule société a continué à bénéficier d'avances d'ADF, la Société Française du Tunnel

¹ N° 83-774 du 31 août 1983.

² Mission prévue par les articles L. 122-7 à L. 122-11 du code de la voirie routière.

Routier du Fréjus (SFTRF), jusqu'à la recapitalisation de cette société en 2004.

La mission de péréquation de l'établissement était donc tombée en désuétude et seule subsistait sa mission d'actionnaire. Suite à la privatisation totale des SEMCA ASF, APRR et Sanef en 2006, ce rôle est lui-même fortement réduit, ADF ne possédant plus au 1er janvier 2008 que 2,15 % d'Autoroutes et Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et 97,34 % de SFTRF, sous réserve de participations résiduelles dans les filiales des sociétés privatisées en cours de cession.

Compte tenu des lourds investissements réalisés depuis le début des années 90 et des charges financières afférentes, la société SFTRF est structurellement déficitaire, à tel point qu'en vertu des dispositions du Code de commerce, sa recapitalisation à hauteur de 446,6 millions d'euros, a été rendue nécessaire au premier semestre 2008. Après approbation par son conseil d'administration en date du 21 mars 2008, ADF a souscrit à la totalité de cette recapitalisation, et est désormais actionnaire de SFTRF à hauteur de 99,94 %. La trésorerie correspondante doit être libérée en 5 échéances, d'ici à 2012, sur le reliquat de trésorerie perçue par l'établissement dans le cadre du processus de privatisation des sociétés ASF, APRR et Sanef, et non encore reversé à l'Etat.

Pour mémoire, à l'issue de la procédure de privatisation, la cession des actions de l'Etat et d'ADF s'est effectivement opérée au premier semestre 2006 pour un montant total de 14,8 milliards d'euros, décomposés comme suit :

- 5,9 milliards d'euros au titre de la vente des actions ASF (dont 1 milliard d'euros perçus par ADF pour ses 8,8 % du capital) ;

- 4,8 milliards d'euros au titre de la vente des actions APRR (dont 2,4 milliards d'euros perçus par ADF pour ses 35,1 % du capital) ;

- 4 milliards d'euros au titre de la vente des actions Sanef (dont 2 milliards d'euros perçus par ADF pour ses 37,8 % du capital).

Sur ces 14,8 milliards d'euros, 4 milliards d'euros ont été affectés au développement des infrastructures en France via l'AFITF, 0,8 milliard d'euros demeuraient jusqu'à la recapitalisation de la SFTRF en trésorerie chez ADF, le solde ayant été affecté, notamment, au désendettement de l'Etat.

A l'issue de l'opération de recapitalisation de la SFTRF, il reste donc de l'ordre de 335 millions d'euros disponibles en trésorerie chez ADF, qui constituent donc quasiment son seul actif (la valeur des titres SFTRF détenus étant nulle), mais l'établissement n'a plus le périmètre d'activité opérationnelle critique qui permettrait d'en pérenniser la structure et le fonctionnement et d'en justifier les coûts. Ainsi l'activité de l'établissement aussi bien en 2007 qu'en ce début 2008, à la recapitalisation de la SFTRF près, a-t-elle été très peu significative.

Il apparaît donc aujourd'hui souhaitable, de dissoudre Autoroutes de France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article prévoit la **dissolution d'AdF** au 1^{er} janvier 2009. Il organise les **modalités** du **transfert** à l'Etat des éléments, droits et obligations de l'établissement public :

- les éléments de **passif et d'actif** de l'établissement, ainsi que les **droits et obligations** nés de son activité sont **transférés à l'Etat**. Il s'agit de la participation d'AdF au capital de la SFTRF et du capital de l'ATMB. Elles seront directement gérées par l'Etat ;

- le **versement d'indemnité**, la perception de droits, impôts et taxe, de quelque nature que ce soit, le versement de **salaires** aux agents de l'Etat, ou **d'honoraires** aux conservateurs des hypothèques est **exclu** ;

- la **trésorerie** de l'établissement public, au moment de sa dissolution, est reversée sur le **compte d'affectation spéciale (CAS)** « Participations financières de l'Etat ».

Par coordination le **II** du présent article abroge toutes les dispositions relatives à AdF au sein du code de la voirie routière : soient les articles L. 122-7 à L. 122-11 et le deuxième alinéa de l'article L. 153-8 du code précité.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les engagements d'AdF concernent la SFTRF, comme indiqué ci-dessus. La trésorerie de l'établissement public qui sera affectée au CAS « Participations financières de l'Etat » devrait s'élever à **308,6 millions d'euros**, dont **306,6 millions d'euros** affectés à la fin de la **recapitalisation** de la SFTRF. Précisons qu'AdF avait entrepris de céder ses participations au capital des SEMCA, avant la crise financière. Sa trésorerie devant être constituée du produit de cession de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

La dissolution d'AdF avait été **prescrite par la Cour des comptes** dans son rapport public annuel de **2003**. Elle recommandait d'éviter le recours à des structures financières qui **opacifie la gestion des participations de l'Etat**, en supprimant l'établissement public.

Son propre **conseil d'administration** a voté la dissolution d'AdF le 21 mars 2008. Un accord a alors été formalisé avec l'Etat pour reprendre l'engagement de libération de la totalité du montant de la récente recapitalisation de la SFTRF, et l'échéancier de versement correspondant a été mis en place. De plus, les modalités selon lesquelles il sera mis fin à la convention de gestion d'AdF par la Caisse des dépôts et consignations a donné lieu à un travail d'expertise préalable.

Votre rapporteur général estime donc que les conditions de dissolution d'AdF ont été bien **préparées**, les **engagements** de l'établissement public seront **repris par l'Etat**. Dans cette perspective, la suppression de cette structure de financement qui avait perdu sa raison d'être est la **bienvenue**.

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

ARTICLE 30

Augmentation du droit de timbre perçu sur les demandes de passeport

Commentaire : le présent article vise à augmenter le droit de timbre perçu sur les demandes de passeport pour les majeurs ainsi que les mineurs de 15 à 18 ans, et à créer un droit de timbre pour les mineurs de moins de 15 ans.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 953 du code général des impôts (CGI) détermine les droits de timbre perçus pour la délivrance d'un passeport ainsi que les taxes auxquelles est assujettie la délivrance de titres assimilés (titres de voyage délivrés aux réfugiés ou apatrides, sauf-conduits délivrés aux étrangers titulaires d'un titre de séjour).

L'article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a prévu l'affectation de 70 % du produit de ces taxes, dans la limite d'un plafond, à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), établissement public administratif créé par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 et ayant pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés (c'est-à-dire de documents délivrés par l'Etat et faisant l'objet d'une procédure d'édition et de contrôle sécurisée).

Le plafond du produit affecté, initialement fixé à 45 millions d'euros par la loi précitée de finances pour 2007, a été relevé à **47,5 millions d'euros** par l'article 48 de **la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose, d'une part, de relever les droits de timbre perçus pour la délivrance de passeports aux majeurs (I) et aux mineurs (II) et, d'autre part, d'augmenter de **47,5 millions d'euros à 131 millions d'euros le plafond** de la part du produit de ces droits affectée à l'ANTS (III).

Le I du présent article tend à porter de 60 euros à **89 euros** le droit de timbre perçu pour la délivrance en France de passeports à des **personnes majeures** en dehors des cas où cette délivrance est gratuite (renouvellement d'un passeport pendant sa durée de validité dans certains cas limitativement énumérés par l'article 953 du CGI, passeports de service et de mission des

agents de l'Etat se rendant à l'étranger). **Ce droit n'a pas été relevé depuis la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998** qui l'a porté de 350 francs à 400 francs.

Le II du présent article propose, d'une part, de porter le droit de timbre perçu pour la délivrance d'un passeport à un **mineur de quinze ans et plus** de 30 euros à **45 euros** et, d'autre part, de soumettre à un droit de timbre de **20 euros** la délivrance d'un passeport à un **mineur de moins de quinze ans** qui est, en l'état du droit, exonérée de droit.

Le III du présent article relève le plafond du produit affecté à l'ANTS à **131 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'instauration du passeport électronique, au plus tard le 28 juin 2009, conformément au **règlement communautaire n° 2252 / 2004 du Conseil du 13 décembre 2004**, ne permet plus d'inscrire les enfants mineurs sur le passeport de leurs parents, obligeant donc à faire faire un passeport pour chaque enfant.

Jusqu'à présent, pour les mineurs, l'inscription sur le passeport d'un parent était **gratuite**.

A l'initiative du rapporteur général de votre commission, M. Philippe Marini, la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, avait prévu l'exonération de la délivrance de passeports aux mineurs de moins de 15 ans (article 62).

Un produit supplémentaire de **83,5 millions d'euros** est attendu du relèvement de ces droits.

Le III du présent article tend à **relever du même montant le plafond** de la part affectée à l'ANTS du produit des droits de timbre perçus pour la délivrance d'un passeport et des taxes assimilées.

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

ARTICLE 31

Reconduction de l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres des produits du droit de francisation et de navigation des bateaux

Commentaire : le présent article vise à reconduire, en 2009, l'affectation du produit du droit de francisation et de navigation des bateaux (DAFN) au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION A ÉTÉ RÉCEMMENT RÉFORMÉ

En application de l'article 223 du code des douanes, le droit de francisation et de navigation (DAFN) est perçu par l'Etat sur **tous les navires battant pavillon français**, à l'exception du droit levé sur les navires de plaisance dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné en Corse au moins une fois sur l'année écoulée, qui est fixé et perçu par la collectivité territoriale de Corse.

L'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2005¹ a réformé **l'assiette et les modalités de calcul du DAFN** (suppression de l'obligation de jaugeage, exonération des navires inférieurs à 7 mètres et actualisation du barème). Cette réforme n'a toutefois pas donné satisfaction sur deux points :

- elle a **diminué le rendement** de la taxe de 35 millions d'euros attendus à 32,9 millions perçus ;

- elle a conduit à **exonérer** 33.500 plaisanciers et instauré un **déséquilibre très net** entre, d'une part, les **voiliers**, dont le droit de francisation a fortement augmenté, et, d'autre part, un certain type de **bateaux à forte motorisation**, qui ont profité de la nouvelle exonération sans condition des coques de moins de 7 mètres.

En conséquence, l'article 108 du projet de loi de finances rectificative pour 2006² a apporté un certain nombre de corrections visant à **atténuer les différences de traitement** et à restaurer **le niveau de rendement** précédemment constaté :

- création d'une **tranche à 300 euros** pour les navires de 10 à 11 mètres, de manière à alléger leur taxation ;

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

² Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

- nouvel abattement pour **vétusté** ;
- exonération des navires **classés monuments historiques**, d'intérêt patrimonial ou mus principalement par l'énergie humaine ;
- **revalorisation du droit sur les moteurs** à hauteur de 28 % environ pour chaque tranche et pour la taxe spéciale ;
- assujettissement des bateaux de **moins de 7 mètres** dont la puissance est égale ou supérieure à **22 chevaux**.

B. UN DÉBAT SUR LE CARACTÈRE PÉRENNE OU RECONDUCTIBLE DE L'AFFECTION

Depuis 2006, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres était affectataire de 80 % du produit du DAFN. En application de l'article 43 de la loi de finances pour 2007¹, et afin de compenser la baisse de rendement consécutive à la réforme de 2005 précédemment évoquée, ce **produit est désormais intégralement affecté au CELRL**, hors frais de gestion prélevés par l'Etat et droit fixé et perçu par la collectivité territoriale de Corse.

Selon la rédaction proposée par le gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, l'**affectation** du produit du DAFN était initialement conçue pour être **pérenne**. C'est à l'initiative de l'Assemblée nationale² qu'elle avait été **limitée à l'année 2007**, afin de permettre au **Parlement de débattre annuellement** de l'affectation de ces recettes à l'opérateur.

Sur proposition, notamment, de nos collègues de la commission des affaires économiques, cette limitation avait été supprimée par le Sénat en première lecture, contre l'avis de votre commission des finances. Elle avait été **réintroduite dans le texte par la commission mixte paritaire**.

C. L'AFFECTION PERMET UNE « ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE »

Le CELRL ne perçoit **plus aucune subvention du budget de l'Etat**, aucun crédit n'est inscrit à ce titre au sein du projet de loi de finances pour 2009. Ses recettes sont donc essentiellement constituées du produit du DAFN³, auquel s'ajoutent des ressources propres⁴ et des subventions et dotations diverses⁵.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

² Amendement de M. Michel Bouvard.

³ Soit 36 millions d'euros en 2008

⁴ Soit 5,8 millions d'euros en 2008.

⁵ Soit 0,9 million d'euros en 2008.

Au 1^{er} septembre 2008, le produit total du DAFN s'élève à **40,8 millions d'euros, soit 36,8 millions d'euros au profit du CELRL**, 3,6 millions d'euros au titre de la fraction perçue par la collectivité territoriale de Corse et 0,4 million d'euros prélevés par l'Etat en guise de frais de gestion. Le surplus constaté par rapport aux prévisions, s'élèverait donc à **1,5 million d'euros** qui devrait être consacré à la politique d'acquisitions du Conservatoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de **reconduire, pour l'année 2009, l'affectation de l'intégralité du produit du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, exception faite des frais de gestion perçus par l'Etat et de la part revenant à la collectivité territoriale de Corse.

Selon le budget prévisionnel du CELRL, ce produit devrait atteindre **37 millions d'euros en 2009** et devrait être consacré à **71 % à des dépenses d'investissement**, à 11 % à des dépenses de personnel et à 18 % à des dépenses de fonctionnement.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur général au présent article **prévoyant une affectation pour 3 ans du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**.

Ce dispositif vise à disposer **d'une clause de rendez-vous** tout en offrant au Conservatoire une **visibilité à moyen terme sur ses ressources**. L'annualité de l'affectation, selon nos collègues députés, n'avait pas en effet pour objet de rendre cette affectation incertaine mais d'en assurer un **suivi étroit lors de sa mise en place**, particulièrement alors que les **modalités du droit de francisation et de navigation avaient été modifiées**. Au regard de la stabilisation de cette recette à un niveau satisfaisant et de son utilisation par le Conservatoire, il a semblé désormais préférable de proposer une **affectation pluriannuelle**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En tant qu'il constitue une entorse au principe d'universalité budgétaire, votre rapporteur général considère que le recours à l'affectation de taxes **doit être limité**.

En conséquence, et ainsi qu'il l'avait fait valoir au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2007, il souscrit à la « clause de rendez-vous » instituée par nos collègues députés, qui permet de ne pas « sanctuariser » indéfiniment des ressources au profit de certains opérateurs et contribue à les responsabiliser.

Un nouveau contrat d'objectifs sera prochainement signé entre l'Etat et le Conservatoire, le précédent contrat couvrant les années 2006-2008. Le bilan d'activité du Conservatoire fait apparaître des résultats satisfaisants. Dans cette perspective, **il ne semble pas déraisonnable de prévoir que l'affectation d'une recette fiscale coïncide, dans le temps avec les objectifs fixés sur une même période par un contrat de performance.** La clause de réexamen de l'affectation de la recette fiscale permettra de mettre en balance les moyens fiscaux octroyés, les résultats et la performance de l'établissement public.

Sur le fondement de ces observations, votre rapporteur général estime **justifiée** la reconduction de l'affectation du produit du DAFN au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les trois années à venir (2009 à 2011).

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

ARTICLE 32

Affectation du solde de la liquidation de l'Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre

Commentaire : le présent article répartit le solde de la liquidation de l'Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB), soit 8,5 millions d'euros entre l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée à 90 % et l'Etat à 10 %.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NON LIQUIDATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DES RIVES DE L'ÉTANG DE BERRE

Créé en 1973, pour aménager la zone de FOS en ville nouvelle, l'EPAREB a été **dissout le 31 décembre 2001¹** par décret, et ses responsabilités d'aménageur ont été **transférées aux collectivités territoriales**. Les grandes lignes de son action sont retracées en l'encadré ci-après. L'établissement public d'aménagement et de développement Ouest-Provence (EPAD) a été créé le 31 janvier 2002 pour lui succéder.

De la création à la dissolution de l'EPAREB

*A la fin de la guerre, l'étang de Berre était déjà un **centre industriel actif**, avec le port pétrolier de Lavera, annexe du port de Marseille, les raffineries de la Mède et l'aérodrome de Marignane. A cette époque, l'ouverture du **port de Fos**, conditionnée par l'installation d'un gigantesque complexe industriel de sidérurgie sur l'eau, était inscrit à l'ordre des priorités nationales, dans le cadre du réaménagement global de la France industrielle.*

*En **1965**, l'Etat décida donc d'aménager la zone de Fos en **ville nouvelle** pour développer l'activité industrielle de cette région en liaison avec l'extension de la zone industrielle et portuaire (ZIP). Le premier schéma d'aménagement global de 1969 prévoyait un périmètre très large englobant **33 communes**. Cependant, les trois municipalités de Saint-Mitre, Port-de-Bouc et Martigues, déjà fortes de leur propre puissance industrielle et réunies en syndicat intercommunal à vocation multiple, refusèrent de s'associer à la ville nouvelle. Seules **quatre communes** y adhérèrent finalement : **Fos-sur-Mer, Istres et Miramas**, à l'ouest de l'étang de Berre, groupées à partir de 1984 en un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), et, isolée à l'est, **Vitrolles** en tant que commune associée.*

¹ Décret n° 2001-1383 du 31 décembre 2001.

*Les équipements à construire furent d'abord confiés à la mission d'aménagement et d'étude de l'étang de Berre, rapidement rebaptisée mission interministérielle pour l'aménagement de la région Fos-Etang de Berre. En 1973, leur fut **substitué l'établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB)**, dont la durée d'existence annoncée était de **trente ans**. Effectivement, l'Etat a dissout l'EPAREB en **2003**. Pour pallier cette disparition et faire face à ses missions nouvelles, le SAN Ouest Provence a créé le 31 janvier 2002 **l'établissement public d'aménagement et de développement Ouest-Provence (EPAD)**.*

*La loi Boscher du 10 juillet 1970 fournit le cadre institutionnel original des villes nouvelles qui se développent à partir de communes regroupées et d'un établissement public d'aménagement. De 1969 à 1972, sept établissements publics d'aménagement des villes nouvelles sont créés par décret en Conseil d'Etat : Cergy-Pontoise, Evry, L'Isle-d'Abeau, Lille-Est, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines et Le Vaudreuil. Services techniques agissant pour le compte des collectivités locales et de l'Etat, ces établissements sont les agents « moteurs » des études et de l'aménagement foncier : achat, aménagement et vente ou location des terrains. Ils sont sous tutelle du ministère de l'équipement. Leur conseil d'administration est présidé par un élu local mais il est composé paritairement de représentants des collectivités locales et de l'Etat. Ce système s'appuie sur le Groupe central des villes nouvelles, devenu plus tard **Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (SGOU)**.*

Source : Site Internet du Conseil général des Bouches du Rhône

Le décret du 31 décembre 2001 précité a ouvert une **période de liquidation s'étendant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003**. Son article 6 prévoyait qu'un nouveau décret déterminerait les modalités de transfert à l'Etat des éléments d'actif et de passif ainsi que les droits et obligations de l'EPAREB et **constaterait le solde de liquidation devant être reversé au budget général**.

Un nouveau décret, celui du 17 mars 2004¹, a autorisé le comptable à payer jusqu'au 30 juin 2004 les factures de l'établissement public qui avaient été prises en charge avant le 1^{er} janvier 2004. Il a également prévu le **transfert à l'Etat** à compter du 1^{er} janvier 2004 des biens immeubles ainsi que des **droits et obligations de l'établissement** concernant :

- la promesse de vente immobilière accordée aux collectivités territoriales et aux particuliers jusqu'à la publication des actes correspondants ;
- les marchés d'études et de travaux qui n'auraient pas été transférés aux collectivités territoriales au 31 décembre 2003 ;
- la lettre de commande relative aux études et aux travaux passés jusqu'au 31 décembre 2003 ;
- et les contentieux nés de l'activité de l'établissement ou durant la période de liquidation.

¹ Décret n° 2004-234 du 17 mars 2004.

Ainsi, à compter du **1^{er} janvier 2004**, l'établissement public avait-il complètement disparu d'un point de vue juridique. Toutefois, contrairement aux dispositions réglementaires prévues, **le solde de liquidation n'avait toujours pas été constaté à cette date.**

Dans ces conditions les engagements qui n'avaient pas pu être soldés le 30 juin 2004 ont été pris en charge par l'établissement public foncier de la région Provence Alpes Côte d'Azur, par la direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône et par le ministre de l'économie et des finances pour la partie contentieuse.

Le comptable en charge de la liquidation a établi le solde de liquidation au 1^{er} janvier 2008 à **8.459.141,49 euros.**

B. L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE D'ACTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT EUROMÉDITERRANÉE

Créé en **1995**¹ par décret, l'établissement public d'aménagement **Euroméditerranée** vise à donner à **Marseille** les moyens de jouer pleinement son rôle de **métropole régionale et euroméditerranéenne** au moment du lancement du processus de **Barcelone**². L'opération d'aménagement Euroméditerranée a été inscrite parmi les **opérations d'intérêt national** (ONI) avec un objectif d'aménagement urbain et de développement économique de la zone entre 1996 et 2012.

Devait ainsi être aménagé et développé un **nouveau quartier de centre-ville**. Un nouveau **quartier d'affaires** devait être créé en bordure immédiate du centre-ville, entre le port et la gare SNCF de Saint-Charles. De plus un **périmètre urbain très dégradé de 310 hectares** devait être rénové. Comme toujours dans le cadre des opérations d'intérêt national, la mission de l'établissement public était de créer les conditions nécessaires à la mobilisation d'investissements privés grâce à un fort effet de levier (un euro d'argent public devait générer trois aux investissements privés).

A ces missions initiales, prévues par le décret précité de 1995, sont venus s'ajouter, en vertu d'un décret du 20 décembre **2007**, l'aménagement de **170 hectares supplémentaires** permettant la **requalification** de quartiers situés au nord d'une zone comprise entre le port de commerce et la gare

¹ Décret n° 95-1102 du 13 octobre 1995 portant création de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée.

² Le partenariat Euromed (Euro-Méditerranée) dit aussi Processus de Barcelone a été créé en 1995 à Barcelone à l'initiative de l'Union européenne et de dix Etats méditerranéens (l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et la Turquie). Depuis novembre 2007, l'Albanie et la Mauritanie ont rejoint le processus de Barcelone. Euromed vise l'instauration d'un marché de libre-échange, le développement des rapports culturels, le soutien de la paix dans la zone méditerranéenne. Le sommet de Barcelone de 200 a réaffirmé l'objectif de renforcement de la coopération économique, ainsi que celui de lutte contre l'immigration clandestine.

SNCF. Près de **3,5 milliards d'euros d'investissement publics et privés** devraient être engagés en **15 ans**.

L'établissement public d'aménagement Euroméditerranée est habilité, pour mener à bien sa mission à :

- réaliser pour son compte ou celui de collectivités locales ou établissements publics de coopération intercommunale des opérations d'aménagement et d'équipement ;

- acquérir, au besoin par voie d'expropriation, les immeubles bâtis ou non bâtis nécessaires à cet aménagement ;

- céder les immeubles acquis par voie d'expropriation ;

- exercer le droit de préemption dans les conditions prévues par la loi.

Le **périmètre d'activité** de l'établissement public et les **grands projets publics structurants**, réalisés dans le cadre de l'opération d'intérêt national, sont présentés dans l'encadré suivant.

***Les objectifs quantifiés de l'établissement public
et les grands projets publics afférents***

Les objectifs quantifiés fixés en 1995 sont les suivants :

- population : accueillir 10.000 habitants supplémentaires sur le périmètre ;

- emplois : créer entre 15.000 et 20.000 emplois en 15 ans ;

- programme prévisionnel (1996-2010) :

1,2 million de m² de planchers neufs, soient 600.000 m² de bureaux, 400.000 m² de logements (environ 4.000 logements), 200.000 m² de commerces/équipements publics ;

6.000 logements réhabilités ;

création et aménagement de 20 ha d'espaces publics (deux fois plus qu'aujourd'hui) ;

restructuration des infrastructures de transit (dont le viaduc du littoral).

L'extension de l'opération d'intérêt national a été décidée, fin 2007, de manière consensuelle et partagée, entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce choix d'étendre le périmètre d'Euroméditerranée est aujourd'hui indispensable pour conforter et amplifier la dynamique de succès engagée depuis 12 ans par l'EPAEM. Avec une extension de 170 hectares, l'opération Euroméditerranée s'étendra sur près de 480 hectares, contre 310 aujourd'hui.

Les objectifs quantifiés de l'extension :

- population : accueillir 30 000 habitants supplémentaires sur le périmètre ;

- emplois : créer entre 10.000 et 15.000 emplois ;

- programme prévisionnel :

12.000 logements neufs ;

500.000 m² de bureaux ;

40 ha d'espaces vert et/ou public ;

100.000 m² d'équipements métropolitains.

Les grands projets publics et privés prévus sont les suivants : le Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM), le Centre de la Mer, lieu d'exposition et de documentation à vocation scientifique, un complexe de congrès et d'expositions, le Centre de Formation au Management International, le Centre de Formation à la Coopération et au Co-Développement, un cinéma multiplex, un complexe commercial et de loisirs appelé « Les terrasses du Port », l'ancien Silo réaménagé en salle de spectacle et de convention de 2.000 places.

Avec l'appui du réseau ANIMA¹, qui envisage de renforcer sa présence à Marseille, de la Banque Mondiale, d'Ubifrance et du Conseil Mondial de l'Eau, Euroméditerranée débute le développement d'« Euromed-Center » qui deviendra une plate-forme d'expertise sur l'investissement, le financement et le commerce euro-méditerranéen. « Euromed-Center » souhaite accueillir également d'autres organismes nationaux et européens, ainsi que les délégations commerciales d'entreprises étrangères et, notamment, des PME sud-méditerranéennes. A cet effet, « Euromed-Center » disposera de l'ensemble des infrastructures nécessaires : centre de conventions, hôtel, espaces de show-rooms et salles de réunions. Ce pôle international bénéficiera d'un environnement culturel et urbain de premier plan confortant le rôle stratégique dans les échanges culturels entre Europe et Méditerranée

¹ Réseau Euro-Méditerranéen des Agences de Promotion des Investissements), géré depuis Marseille par l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII) et visant à « booster » l'investissement vers la région.

Source : Site Internet de l'établissement public d'aménagement euroméditerranée

Au terme des **trois protocoles financiers** signés entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées la dotation globale allouée à l'opération d'intérêt national est de **531 millions d'euros** jusqu'en 2012.

Dans le cadre du protocole signé pour les années 2000 à 2006 les financements publics s'élèvent à **369,23 millions d'euros** dont 50 % à la charge de l'Etat, 25 % à la charge de la ville de Marseille et 5 % pour la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM), ainsi que 10 % à la charge du conseil général, et 10 % pour le conseil régional. A cela s'ajoutent les fonds structurels européens d'un montant de **30,5 millions d'euros** sur la période.

Pour la période 2006 à 2012, le financement des opérations nouvelles atteindra **132,6 millions d'euros** dont **44,1 millions d'euros pour** l'Etat, soit 33,2 % du financement global, 28,5 millions d'euros à la charge de la ville de Marseille et 20 millions d'euros à celle de la CUMPM. Le conseil général et le conseil régional participent chacun à hauteur de 20 millions d'euros.

Un complément de financement de **37 millions d'euros** doit être apporté pour l'opération « Axe Littoral », tranche 2 selon la clé de répartition suivante : CUMPM 15 millions d'euros, conseil régional 10 millions d'euros, conseil général 12 millions d'euros. De même, un complément de **10,5 millions d'euros** doit être apporté pour l'opération gare maritime du port autonome de Marseille selon la clé de répartition suivante : Etat 3 millions d'euros, CUMPM 1,5 million d'euros, conseil régional 3 millions d'euros et FEDER 3 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que le produit de liquidation du solde de clôture de l'EPAREB est affecté :

- à hauteur de **90 %** à **l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée** ;

- à hauteur de **10 %** au **budget général de l'Etat**.

Les sommes en jeu s'élèvent à un peu moins de **8,5 millions d'euros** ainsi répartis :

- **7,6 millions d'euros** à destination de l'établissement public d'aménagement ;

- et **0,9 million d'euros** au profit de l'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate la **similarité**, en termes de **zones géographiques et de types d'opérations envisagées**, entre **l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée et l'ancien EPAREB**.

De plus, la répartition du solde de liquidation destinée à 90 % à un établissement public et à 10 % au budget général de l'Etat est **identique** à celle qui avait été retenue en loi de finances rectificative pour 2006¹ pour l'affectation à l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) d'une partie des produits de liquidation des établissements publics d'aménagement de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Si l'on peut regretter, comme cela avait été le cas lors du débat sur la loi de finances rectificative pour 2006, **le retard de constatation du solde de liquidation et de sa répartition, l'affectation** du produit du solde de liquidation proposée par le présent article semble **pleinement justifiée**.

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

¹ Article 16 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).

ARTICLE 32 bis (nouveau)

Volet immobilier de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense

Commentaire : le présent article propose, dans le cadre de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense :

- d'instaurer un dispositif de cession à l'euro symbolique, dans le cas des 24 communes les plus touchées ;

- d'apporter diverses modifications au régime applicable à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), afin en particulier de permettre la constitution de la société de « portage » du patrimoine immobilier du ministère de la défense.

I. LE CONTEXTE ET LE DROIT EXISTANT

A. UN ARTICLE QUI S'INSÈRE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF LÉGISLATIF RELATIF À LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES

Le présent article s'insère dans le cadre du dispositif législatif devant encadrer la restructuration des armées.

Sur le plan financier, les principaux éléments de ce dispositif sont les suivants.

1. Les recettes « exceptionnelles » du ministère de la défense

Tout d'abord, certaines dispositions ont pour objet d'assurer des recettes « exceptionnelles » au ministère de la défense.

Dans le présent projet de loi de finances, il s'agit :

- de **l'article 21**, commenté ci-avant par votre rapporteur général, qui prévoit de créer un compte d'affectation spéciale « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** », qui doit bénéficier en particulier au ministère de la défense (ce qui correspond pour 2009 à un produit attendu de 600 millions d'euros, en totalité pour le ministère de la défense¹) ;

¹ En 2009, la contribution du compte d'affectation spéciale au désendettement de l'Etat serait nulle.

- de la modification des règles¹ figurant dans le projet annuel de performance (PAP) du compte d'affectation spéciale (CAS) « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Marie-France Beaufils, et fixant la part du produit de la cession devant revenir au ministère concerné : comme cela est rappelé plus en détails ci-après, le ministère de la défense bénéficierait de la totalité de ce produit, dérogeant à la règle de droit commun, selon laquelle cette part serait de seulement 65 % (ce qui correspond pour 2009 à un produit attendu de 1 milliard d'euros pour le ministère de la défense).

Les recettes exceptionnelles ainsi prévues pour 2009 (600 millions d'euros + 1 milliard d'euros = **1,6 milliard d'euros**) sont, à une vingtaine de millions d'euros près², celles figurant dans l'article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014, indiquées par le tableau ci-après.

**Les recettes exceptionnelles
prévues par le projet de loi de programmation militaire 2009-2014**

(en milliards d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,61	1,22	0,54	0, 0	0,10	0

L'article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit que les crédits de paiement de la mission défense « *seront complétés par des ressources exceptionnelles, provenant notamment de cessions, exprimées en milliards d'euros 2008 qui évolueront* » conformément au tableau.

Source : article 3 du projet de loi de programmation militaire 2009-2014

2. Le soutien aux territoires touchés

Un autre ensemble de règles concerne le soutien aux territoires touchés par les restructurations :

- **l'article 72** du présent projet de loi de finances prévoit de créer un « **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** », devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le rapporteur spécial est notre collègue Pierre Jarlier ;

¹ Ces règles présentent la particularité de ne pas être formalisées juridiquement, ni par voie de circulaire. Elles figurent cependant dans les projets annuels de performance.

² Les recettes exceptionnelles totales doivent être, selon la loi de programmation, de 1,61 milliard d'euros de 2008, soit, avec une inflation de 1,5 % en 2009 (estimation révisée du gouvernement), 1,634 milliard d'euros.

- surtout, le gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont d'ores et déjà inscrits au présent projet de loi de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), mais dont le volet fiscal et social ne figure pas dans le texte proposé, comme l'indique le tableau ci-après.

Les principaux éléments du plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées

(en millions d'euros)

	Base juridique	Présentation globale du plan		Présent projet de loi de finances	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	AE	CP
Crédits budgétaires		320	46	81,5	10,5
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29	51,5	6
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14	30	4,5
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>		
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>		
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>		
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>		
Exonérations fiscales et sociales		735	105		
Extension du dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté	-	490	70		
Extension des mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (article 28 de la loi L. 2004-1484 du 30 décembre 2004, dit « dispositif Warsmann »*)	-	245	35		
Total		1.055	151	81,5	10,5

* Dispositif résultant d'un amendement de notre collègue député Jean-Luc Warsmann et destiné à l'origine au département des Ardennes.

Sources : réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ; présent projet de loi de finances

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**, devant s'élever à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015, et concernant les 24 communes les plus touchées (ces contrats sont présentés plus en détails ci-après) ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)**, définis et mis en œuvre par les préfets, et devant s'élever à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015.

Parmi les autres mesures de soutien aux territoires en difficulté, on peut également citer le « **plan national pour le développement et l'attractivité du Nord Est de la France** ». Une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe d'experts, a été mise en place le 16 septembre 2008, et doit présenter dans les 6 mois un programme d'action.

B. LES MODALITÉS ACTUELLES DE CESSION DES ACTIFS IMMOBILIERS DE L'ETAT

1. La Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

La Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) a été créée par l'article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006, afin de revendre une partie du patrimoine immobilier de Réseau Ferré de France (RFF). Il s'agit d'une société anonyme possédée par l'Etat.

En 2006, elle a vendu pour 399 millions d'euros de biens, réalisant une plus-value de 362 millions d'euros, dont 330 millions d'euros sont revenus à l'Etat par le biais des dividendes et de l'impôt sur les sociétés.

Les opérations réalisées en 2006 par la SOVAFIM

(en millions d'euros)

	Nombre de biens	Indemnité versée à RFF	Montant des cessions	Plus-value	Ecart	Contribution aux recettes de l'Etat	Nombre de logements susceptibles d'être créés
Total	158	59,1	399*	362	37	330**	2.800
Bâtiments	18		261	243	18		
Terrains	140		138	119	19		

* Les ventes ont été très concentrées, en particulier à Paris, où ont notamment été vendus l'entrepôt MacDonald (125 millions d'euros) et l'hôtel Concorde Saint-Lazare (101,5 millions d'euros).

** Dont 220 millions d'euros en 2006 (170 millions d'euros de dividende et 50 millions d'euros d'impôt sur les sociétés).

Source : dernier rapport d'activité de la SOVAFIM en ligne sur son site Internet (mai 2007)

Le régime de la SOVAFIM a ensuite fait l'objet de deux modifications.

Tout d'abord, l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, inséré à l'initiative de votre commission des finances, a étendu la compétence de la SOVAFIM aux biens de l'Etat et de ses établissements publics.

Ensuite, l'article 51 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 a :

- étendu les compétences de la SOVAFIM aux biens encore « utiles », c'est-à-dire par exemple aux immeubles de bureaux relevant du domaine privé mais encore occupés par les services de l'Etat ou de ses établissements publics, afin de permettre l'aliénation de tels immeubles ;

- étendu le régime dont bénéficie la SOVAFIM aux sociétés appartenant au secteur public et sur laquelle la SOVAFIM exerce son contrôle au sens du code de commerce ;

- à la suite d'un amendement de votre commission des finances, prévu que, dans les conditions prévues par voie de convention, les transferts peuvent être effectués afin que les actifs immobiliers soient cédés par la SOVAFIM à l'Etat ou ses établissements publics. Il s'agissait d'éviter que ne se reproduisent des situations analogues à celle de la vente, finalisée en 2005 mais engagée dès 2002, par l'Imprimerie nationale, de l'immeuble « historique » qu'elle occupait, à Paris, rue de la Convention, puis du rachat par l'Etat de ce même immeuble, engagé fin 2006 et conclu en 2007, en vue d'affecter les bâtiments au ministère des affaires étrangères, dans des conditions financières peu favorables à l'Etat¹.

Votre rapporteur général a consacré de longs développements à la SOVAFIM dans ses commentaires des articles concernés, auxquels le lecteur est invité à se reporter.

2. Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

a) Présentation du compte

La cession des biens immobiliers de l'Etat est assurée par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) du même nom, créé par la loi de finances initiale pour 2006, et dont la rapporteure spéciale est notre collègue **Nicole Bricq**.

¹ L'Imprimerie nationale avait cédé son immeuble au prix total de 103 millions d'euros (compte tenu d'un complément du prix initialement conclu (85 millions d'euros), versé en application des clauses de la vente à hauteur de 18 millions d'euros), alors que l'Etat l'a racheté au prix hors taxes de 325 millions d'euros. Un opérateur privé a réalisé une plus-value qu'aurait pu s'approprier une structure de portage publique.

Elle comprend les deux programmes :

- le programme n° 721 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;

- le programme n° 722 : « Dépenses immobilières ».

Selon la règle de droit commun, les ventes d'actifs immobiliers contribuent, à hauteur de **15 %** de leur montant, au **désendettement de l'Etat**. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait que, sur les 600 millions d'euros de recettes prévues pour 2008, 90 millions d'euros seraient affectés au désendettement de l'Etat.

b) Sur la période de la prochaine loi de programmation militaire, il est prévu que le ministère de la défense récupère la totalité de ses produits de cessions

Le PAP 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » précise que le **1,4 milliard d'euros** de recettes prévues pour 2009 se répartit entre **1 milliard d'euros** pour le ministère de la **défense** et 400 millions d'euros pour les autres administrations.

Le gouvernement prévoit, on l'a vu de manière non formalisée juridiquement¹, que la cession des biens immobiliers du ministère de la défense dérogera à cette règle. Ainsi, le PAP pour 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » précise « *compte tenu de la spécificité de ce chantier de restructuration du parc immobilier du ministère de la défense, pendant la mise en œuvre de la loi de programmation militaire, les produits de ces cessions seront **intégralement** réemployés pour financer les opérations immobilières et d'infrastructure programmées par ce ministère* ».

Les recettes et les dépenses prévues pour 2009 peuvent donc être représentées de la façon ci-après.

Les recettes et les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » prévus pour 2009

(en millions d'euros)

	Recettes	AE = CP		
		721 Contribution au désendettement de l'Etat	722 Dépenses immobilières	Dont retour aux ministères concernés
Cessions du ministère de la défense	1000	0	1000	1000
Autres cessions	400	60*	340	260**
Total	1400	60	1340	1260

* 15 % de 400 millions d'euros.

** 65 % de 400 millions d'euros.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le PAP 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

¹ Ces règles figurent cependant dans les projets annuels de performances.

c) *Que se passerait-il si le ministère de la défense était soumis au droit commun ?*

(1) S'il était totalement soumis au droit commun, le ministère de la défense perdrait 350 millions d'euros en 2009

La dérogation du ministère de la défense à la règle de droit commun applicable en 2009 doit lui permettre de bénéficier en 2009 de 350 millions d'euros supplémentaires. En effet, le PAP pour 2009 prévoit que les 85 % du prix affectés aux dépenses immobilières ne reviendront plus intégralement au ministère concerné : 65 % seulement lui reviendraient désormais, les 20 % restants étant destinés à fournir à l'État propriétaire, à travers le programme 722, la capacité de soutenir des projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer. Si le ministère de la défense ne percevait que 65 % d'un milliard d'euros, ses recettes seraient de **650 millions d'euros**, et non d'un milliard d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

Simulation, par votre commission des finances, de l'application en 2009 du droit commun au ministère de la défense

(en millions d'euros)

	AE = CP			
	A	B	C	D
	Recettes	721 Contribution au désendettement de l'Etat	722 Dépenses immobilières	Dont retour aux ministères concernés
Cessions du ministère de la défense	1000	150*	850**	650***
Autres cessions	400	60*	340**	260***
Total	1400	210	1190	910

* 15 % du montant de la colonne A.

** 85 % du montant de la colonne A.

*** 65 % du montant de la colonne A.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le PAP 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

(2) Les amendements adoptés par votre commission des finances à la mission « Gestion au patrimoine immobilier de l'Etat » réduiraient les recettes du ministère de la défense de 150 millions d'euros en 2009

Lors de l'examen des crédits de la mission « Gestion au patrimoine immobilier de l'Etat », le 5 novembre 2008, votre commission des finances a adopté trois amendements, dont deux¹ tendent à ce que le ministère de la défense ne récupère que 85 % du produit de ses cessions immobilière (et non la totalité), les 15 % restants étant affectés au désendettement de l'Etat :

¹ *Le troisième amendement, adopté à l'initiative de la rapporteure spéciale, vise à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».*

- le premier, adopté à l'initiative de notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale, concerne les crédits du compte spécial, et tend à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui doivent être versées au désendettement ;

- le second, adopté à l'initiative de notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, tend à inscrire dans la loi, par un article portant additionnel après l'article 61 du présent projet de loi de finances, le principe que les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %.

Ces amendements concernent le produit global des cessions immobilières de l'Etat, et ne précisent pas que cette règle doit être appliquée aux cessions du ministère de la défense. Cependant, si l'effort était reporté sur les autres ministères, cela leur coûterait en 2009 150 millions d'euros (sur un produit de cessions de leurs immeubles de 400 millions d'euros, dont il est prévu que seulement 260 leur reviennent individuellement). **Aussi est-il vraisemblable que le ministère de la défense paie la plus grande part, voire la totalité, de ces 150 millions d'euros.**

Le ministère de la défense bénéficierait en revanche probablement d'une dérogation à la règle, applicable en 2009, selon laquelle seulement 65 % du produit des cessions reviennent au ministère concerné, les 20 % non consacrés au désendettement étant reversés au « pot commun » de la politique immobilière. La règle applicable au ministère de la défense serait donc celle applicable en **2008** à l'ensemble des ministères (retour de 100 % des 85 % non affectés au désendettement de l'Etat).

Le ministère de la défense percevrait donc en 2009 un produit de cessions immobilières de seulement **850 millions d'euros** (au lieu d'un milliard d'euros).

3. Depuis la loi de modernisation de l'économie, la possibilité de laisser l'acquéreur effectuer les travaux de dépollution

Afin de faciliter la cession des biens du ministère de la défense, l'article 126 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, inséré à l'initiative de notre collègue député Guy Teissier, a complété l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques par un second alinéa prévoyant, dans le cas de la cession d'immeubles de **l'Etat**, que « *lorsque la cession de ces immeubles implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement [c'est-à-dire la dépollution] ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur.* »

L'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques

« Lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'Etat ou un établissement public de l'Etat, les immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Lorsque la cession de ces immeubles implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du code de l'environnement ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'Etat peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'Etat et l'acquéreur. »

L'article L. 541-2 du code de l'environnement

« Toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets.

« L'élimination des déchets comporte les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie, ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances mentionnées à l'alinéa précédent. »

L'article 126 précité s'explique par le fait que, le ministère de la défense n'ayant bien souvent pas les moyens financiers de réaliser les opérations de dépollution, les transferts des biens concernés s'en trouvaient bloqués.

Cette disposition fait suite à l'article 130 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, résultant d'un **amendement de votre commission des finances**, qui prévoit une disposition analogue dans le cas des cessions réalisées **au profit d'opérateurs gérant des logements destinés aux personnels de la Défense**.

**L'article 130 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004
de finances rectificative pour 2004**

« En vue d'accélérer le programme d'aliénation de biens domaniaux reconnus inutiles à la Défense, est autorisée la cession en pleine propriété d'immeubles à l'amiable, au profit d'opérateurs gérant des logements destinés aux personnels de la Défense.

« La liste des biens est arrêtée conjointement par le ministre de la défense et le ministre chargé du domaine qui fixe le prix des actifs cédés.

« Lorsque ces actifs doivent faire l'objet d'une dépollution avant leur aliénation, l'Etat peut confier, sous sa responsabilité, la gestion et le financement des opérations de dépollution à l'opérateur bénéficiaire de la cession. »

4. L'organisation du ministère de la défense en matière de cessions immobilières

Du fait de l'ampleur de son patrimoine immobilier, et de la récurrence de réaménagements de sa répartition géographique, le ministère de la défense dispose d'une longue expérience en matière de cessions immobilières.

Il recourt à deux acteurs essentiels :

- la **mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI)**, mise en place en 1987 et constituée de négociateurs répartis sur l'ensemble du territoire national, qui mobilise l'ensemble des autorités civiles et militaires autour d'un comité de pilotage présidé par le préfet, destiné à éclairer les collectivités territoriales sur les possibilités de réutilisation des emprises. Ce comité de pilotage peut sélectionner un cabinet d'études, financé par la MRAI, qui est chargé de présenter un ou plusieurs scénarios de reconversion du site ;

- le **service d'infrastructure de la défense (SID)**, qui réalise les études historiques et les diagnostics de pollution du site considéré.

En application de l'article R 148-3 du code du domaine de l'Etat, le ministère de la défense peut en outre, dans certains cas, ne pas faire d'appel à la concurrence, jusqu'au 31 décembre 2008¹.

L'article R148-3 du code du domaine de l'Etat

« Jusqu'au 31 décembre 2008, l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense a lieu avec publicité et mise en concurrence soit par adjudication publique, soit à l'amiable. La cession amiable est précédée d'une publicité adaptée à la nature et à l'importance de l'immeuble dont la cession est envisagée, permettant une mise en concurrence, dans les conditions mentionnées aux articles R. 129-2 et R. 129-3.

« Toutefois, la cession peut être consentie à l'amiable, sans appel à la concurrence, dans les cas suivants :

« 1° Lorsque la valeur vénale de l'immeuble n'excède pas 150 000 euros ;

« 2° Lorsqu'une précédente adjudication a été infructueuse ;

« 3° Lorsque la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble, le département ou la région de la situation du bien ou un établissement public de coopération intercommunale agissant dans le cadre de ses compétences, s'engage à acquérir l'immeuble et à en payer le prix dans un délai fixé en accord avec le ministre de la défense ;

« 4° Lorsque l'occupant de l'immeuble, exerçant une activité en rapport avec les besoins de la défense nationale, s'engage à l'acquérir et à en payer le prix, dans un délai fixé en accord avec le ministre de la défense ;

« Le préfet du département de la situation de l'immeuble autorise la vente par adjudication publique ou consent à la cession amiable, sur proposition du directeur des services fiscaux qui fixe, selon le cas, la mise à prix ou le prix. »

¹ Le ministère de la défense indique avoir demandé la reconduction de ce dispositif.

II. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **gouvernement**, lors de sa séance du 24 octobre 2008. En effet, s'il devait initialement figurer dans le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, ses dispositions doivent être applicables au 1^{er} janvier 2009. La discussion du projet de loi précité, initialement prévue pour l'automne 2008, ayant été repoussée au premier semestre 2009, il n'y avait d'autre solution que de l'inscrire dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article propose de modifier le droit actuel sur deux points :

- l'essentiel de ses dispositions (I et II) concernent l'instauration d'un régime spécifique, concernant la cession aux communes de biens du ministère de la défense, dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2014 ;

- le présent article propose également (dans ses III et IV) d'apporter diverses modifications au régime existant, son IV visant à permettre la création d'une filiale de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts et consignations, chargée d'assurer le « portage » des biens immobiliers cédés par le ministère de la défense.

Le tableau ci-après permet de comparer le droit existant et le droit proposé.

Le droit existant et le droit proposé par le présent article : présentation synthétique

		Les régimes successifs de la SOVAFIM (dispositions de droit commun)		Présent article	
	Article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006	Article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006*	Article 51 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	Dispositions applicables au seul ministère de la défense	
Base juridique du régime	Article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006	Article 63 de la loi de finances initiale pour 2006 + article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006	Article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006**	Article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 + présent article	
Personnes publiques dont les biens peuvent être transférés	Réseau Ferré de France	Etat et ses établissements publics		Ministère de la défense (uniquement dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2014)	
Possibilité de transférer des biens autres que ceux inutiles	Non	Non	Oui	Non	
Indemnité versée à la personne publique concernée	Valeur nette comptable	Valeur nette comptable ou, à défaut, valeur évaluée par le ministre chargé des domaines	Valeur nette comptable ou, à défaut, valeur évaluée par le ministre chargé des domaines	Euro symbolique, avec complément de prix différé (1° en cas de vente : moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par l'acquéreur ; 2° en l'absence de vente et d'action ou opération d'aménagement au bout de 15 ans : valeur des biens indiquée dans le décret autorisant la cession indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction)	
				Modification des dispositions de droit commun	

	Les régimes successifs de la SOVAFIM (dispositions de droit commun)			Présent article	
	Article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006	Article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006*	Article 51 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	Dispositions applicables au seul ministère de la défense	Modification des dispositions de droit commun
Bénéficiaire du transfert		SOVAFIM	SOVAFIM ou société appartenant au secteur public et sur laquelle la SOVAFIM exerce son contrôle au sens du I de l'article L. 233-3 du code de commerce	Communes faisant partie des 24 zones de CRSD et qui en font la demande, ou groupement de communes, sur demande de la commune	SOVAFIM ou société appartenant au secteur public et dont la SOVAFIM détient une partie du capital social.
Obligation d'une action ou opération d'aménagement (article L. 300-1 du code de l'urbanisme)		non		oui	
Modalité de transfert	Arrêté des ministres (économie, finances et industrie + transports)	Arrêté des « ministres concernés »	Soit par arrêté des ministres intéressés, soit par acte notarié	Autorisation par décret pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé du domaine. Le transfert de propriété intervient au jour de la signature de l'acte authentique constatant la cession.	
	Les transferts ne donnent lieu à aucun versement de salaire ou honoraire au profit d'agents de l'Etat, ni à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.				
Rétrocession d'une partie du produit au propriétaire initial	Obligation	Possibilité		En cas de revente pendant un délai de 15 années à compter de la cession initiale, la commune verse à l'État la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et	

	Les régimes successifs de la SOVAFIM (dispositions de droit commun)			Présent article	
	Article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006	Article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006*	Article 51 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	Dispositions applicables au seul ministère de la défense	Modification des dispositions de droit commun
Possibilité pour les communes et les EPCI de faire jouer « en amont » leur droit de préemption ou de priorité d'acquisition				supportés par l'acquéreur, y compris les coûts de dépollution	
Possibilité pour la SOVAFIM de céder les biens à l'Etat ou ses établissements publics		Droit ambigu***	Interdiction pour le droit de priorité	Interdiction pour le droit de priorité et le droit de préemption	
		Non	Oui****	-	

* Article résultant d'un amendement de votre commission des finances.

** Suppression de l'article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances initiale pour 2006.

*** Non selon la réponse ministérielle à la question écrite n° 95.000 de notre collègue député Etienne Mourrut (J.O. du 11 juillet 2006, p. 7.392).

**** Disposition résultant d'un amendement de votre commission des finances.

Source : *commission des finances*

**A. LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE APPLICABLE AUX
CESSIONS AUX COMMUNES, DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE
RESTRUCTURATION DE LA DÉFENSE**

1. Les communes concernées sont les 24 « zones des contrats de redynamisation de site de défense »

Le présent article renvoie, pour la détermination de la liste de communes concernées, à un décret en conseil d'Etat¹.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale de l'amendement du gouvernement tendant à créer le présent article, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a précisé qu'il s'agissait des « vingt-quatre zones des contrats de redynamisation de site de défense - CRSD – qui sont considérées comme les plus prioritaires, celles où les départs sont les plus importants ».

Cette liste a été rendue publique, et figure en particulier sur le site Internet de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

La DIACT précise : « Des CRSD seront élaborés pour 24 sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité. A titre exceptionnel, lorsque la situation le justifie, ce seuil de 200 emplois ne s'applique pas ».

Les CRSD les plus élevés (10 millions d'euros chacun) concernent Bitche (Moselle), Metz (Moselle), Provins/Sourdun (Seine et Marne), Dieuze (Moselle), Laon/Couvron/Aumencourt (Aisne), Châteauroux/Déols (Indre), Cambrai (Nord).

La liste des 24 communes concernées par les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)

(montants en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute-Provence	2
Briançon	Hauts-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Bitche	Moselle	10
Metz	Moselle	10

¹ Il précise seulement que « sont éligibles à ce dispositif les communes sur lesquelles la restructuration a un effet majeur, en particulier au regard du nombre d'emplois supprimés rapporté aux emplois existants, qui connaissent une situation de grande fragilité économique, sociale et démographique et qui disposent de capacités propres de redynamisation limitées, notamment au regard des caractéristiques du tissu économique et de ses évolutions récentes ainsi que des perspectives de développement d'activités nouvelles sur le territoire concerné ».

Commune	Département	Montant
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Joigny	Yonne	3
CRSD proposés dès 2009 ou 2010		51
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
CRSD devant être proposés en 2011		39
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
CRSD devant être proposés après 2011		45
Total des CRSD indiqués ci-avant		135

Source : d'après le site Internet de la DIACT

Le PAP de la mission « Défense » pour 2009 indique que le montant global des CRSD sera de **225** millions d'euros. Le total du tableau ci-avant étant de **135** millions d'euros, cela semble indiquer que **90** millions d'euros doivent toujours être répartis.

2. Des cessions à l'euro symbolique

a) Des cessions à l'euro symbolique, avec complément de prix différé

(1) Le principe : des cessions à l'euro symbolique

Le présent article prévoit que « *les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande* ».

Un groupement de communes peut se substituer à la commune concernée, sur demande de cette dernière.

(2) Un « complément de prix différé » si la commune revend le bien considéré dans un délai de 15 ans

La référence à un éventuel « *complément de prix différé* », précisée plus loin par le présent article, signifie que si la commune revend le bien considéré (ou cède ses droits réels sur ce bien) dans un délai de 15 ans, ***elle « verse à l'Etat, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par l'acquéreur, y compris les coûts de dépollution ».***

Comme on le verra ci-après, cette disposition semble poser certains problèmes.

Cette obligation pèse, pendant le même délai de 15 ans, sur les acquéreurs successifs de tout ou partie des biens ainsi cédés dès lors que la cession envisagée porte sur lesdits biens avant construction ou réhabilitation des bâtiments existants.

b) Des comptes à rendre au bout de 15 ans

La commune a des comptes à rendre au bout de 15 ans.

En effet, comme on l'a indiqué ci-avant, ces cessions sont autorisées « *en vue de permettre la réalisation d'opérations ou d'actions d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ».

L'article L. 300-1 du code l'urbanisme

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

« L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

Ainsi, en l'absence de revente ou de cession de droits réels pendant le délai de 15 ans et en cas de non réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement, deux cas de figure sont possibles :

- l'Etat peut convenir avec la commune du rachat de l'immeuble à l'euro symbolique ;

- à défaut, **la commune verse à l'Etat un « complément de prix », alors égal à la valeur du bien indiquée dans le décret en autorisant la vente, indexée sur la variation de l'indice du coût de la construction.**

3. Autres caractéristiques du régime dérogatoire

Les autres caractéristiques du régime dérogatoire applicable à la restructuration du ministère de la défense sont les suivantes :

- seuls les biens « inutiles » peuvent être transférés ;
- la transfert aux communes est une simple faculté ;
- le transfert a lieu non par simple arrêté, mais doit être autorisé par un décret pris sur le rapport du ministre de la défense et du ministre chargé du domaine, le transfert de propriété intervenant au jour de la signature de l'acte authentique constatant la cession.

Le II du présent article prévoit en outre que le droit de priorité d'acquisition et le droit de préemption des collectivités territoriales ne sont pas applicables dans le cadre des dispositions du I.

B. LA MODIFICATION DU RÉGIME DE DROIT COMMUN

Le présent article modifie également le dispositif de droit commun, c'est-à-dire le régime de la SOVAFIM.

1. L'impossibilité des collectivités territoriales de recourir au droit de préemption « en amont »

Le III du présent article prévoit que **les communes et les EPCI ne pourraient plus recourir au droit de priorité « en amont »**, c'est-à-dire lors du transfert d'un bien de l'Etat ou d'un de ses établissements publics à la SOVAFIM.

Droit de priorité et droit de préemption

Le régime actuel du droit de priorité et du droit de préemption résulte notamment de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL).

Le droit de priorité, défini par l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, concerne exclusivement les immeubles cédés par l'Etat, des sociétés dont il détient la majorité du capital, et certains établissements publics. Le vendeur doit notifier à la commune concernée son intention d'aliéner, avec indication du prix estimé par le directeur des services fiscaux.

Le cas du droit de préemption, défini par l'article L. 211-1, concerne en revanche une situation où un vendeur et un acheteur se sont entendus sur la vente d'un bien immobilier. La commune intervient, et écarte l'acheteur, pour conclure la vente à son profit.

L'accord sur le prix doit se faire entre, d'une part, l'acheteur et, d'autre part, le propriétaire (dans le cas du droit de préemption) ou le directeur des services fiscaux (dans le cas du droit de priorité), le juge de l'expropriation étant chargé de trancher un désaccord éventuel (articles L. 211-5 et L. 240-3 du code de l'urbanisme).

La principale nouveauté apportée par la loi ENL est que désormais, droit de priorité et droit de préemption sont exclusifs l'un de l'autre.

a) Le gouvernement considère que les communes et les EPCI ne doivent pas pouvoir appliquer leur droit de préemption ou de priorité « en amont »

Le gouvernement a toujours reconnu la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à leur droit de préemption ou de priorité « en aval », c'est-à-dire lors de la cession du bien par la SOVAFIM à un tiers. **Le problème concerne le cas de figure où une collectivité territoriale souhaite recourir à ce droit en « amont »**, c'est-à-dire acquérir un bien que l'Etat souhaite transférer à la SOVAFIM.

Le gouvernement a choisi d'interpréter le droit de la façon consistant à considérer que le droit de préemption ou de priorité ne pouvait pas s'appliquer en amont. Ainsi, selon la réponse ministérielle à la question écrite n° 95.000 de notre collègue député Etienne Mourrut¹, ces droits s'appliquaient seulement en aval.

b) La loi de finances initiale pour 2008 exclut explicitement le droit de priorité « en amont »

Afin de confirmer cette interprétation du gouvernement, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2008² a supprimé pour les communes la possibilité de recourir, « en amont », au droit de **priorité**. Désormais, communes et EPCI ne peuvent donc plus faire jouer leur droit de priorité lors du transfert d'un bien à la SOVAFIM.

Cette disposition n'empêchait pas en revanche une commune ou un EPCI de faire jouer en amont son droit de **préemption**.

c) Le présent article propose d'interdire le recours au droit de préemption « en amont »

Le III du présent article propose de corriger cet « oubli », c'est-à-dire d'interdire, en amont (lors d'un transfert à la SOVAFIM), le recours au droit de **préemption**.

2. Une disposition destinée à permettre, pour la vente des immeubles du ministère de la défense, la création d'une société qui ne serait pas contrôlée par la SOVAFIM

Le IV du présent article prévoit que les sociétés bénéficiant du régime de droit commun, outre la SOVAFIM, ne sont plus uniquement les sociétés appartenant au secteur public et sur lesquelles la SOVAFIM exerce son contrôle au sens du I de l'article L. 233-3 du code de commerce, mais **l'ensemble des sociétés appartenant au secteur public et dont la SOVAFIM « détient une partie du capital social »**.

¹ J.O. du 11 juillet 2006, p. 7.392.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Comme M. Hervé Morin, ministre de la défense, l'a indiqué lors de son audition devant votre commission des finances, le 1^{er} juillet 2008, **il s'agit, pour que le ministère de la défense bénéficie immédiatement du produit de ses cessions immobilières, de vendre ses biens immobiliers à une société foncière, appuyée sur la Caisse des dépôts et consignations, et qui se financerait par l'emprunt.**

Concrètement, il s'agit de créer **une filiale de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts et consignations.** Les discussions sont actuellement en cours.

Le ministère de la défense verserait un **loyer** à cette société.

Il s'agit, dans la perspective de la réunion de l'essentiel des implantations parisiennes sur le site de **Paris Balard** (projet dit de « **Pentagone à la Française** », qui doit être livré en 2014 et faire l'objet d'un partenariat public-privé), de vendre la plupart des autres implantations à Paris (cf. ci-après).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE DISPOSITIF DE CESSION AUX COMMUNES SEMBLE POUVOIR ÊTRE PRÉCISÉ

Comme on l'a indiqué ci-avant, le présent article prévoit que si la commune revend le bien considéré (ou cède ses droits réels sur ce bien) dans un délai de 15 ans, elle « *verse à l'Etat, à titre de complément de prix, la somme correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par l'acquéreur, y compris les coûts de dépollution* ».

Selon les indications fournies par le gouvernement, il s'agit de prévoir que la commune reverse à l'Etat **la moitié du bénéfice tiré de l'opération.**

La rédaction de cette disposition semble par conséquent devoir être précisée, dans la mesure où « *l'acquéreur* » désigne donc ici non l'acquéreur lors de la revente par la commune, mais bien **la commune elle-même,** ce qui n'apparaît pas de façon évidente à la lecture.

B. LE PROJET DE SOCIÉTÉ DE PORTAGE

1. La valeur des biens parisiens que le ministère de la défense prévoit de vendre paraît bien de l'ordre du milliard d'euros

Lors de son audition par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 7 octobre 2008, M. Hervé Morin, ministre de la défense, a déclaré : *« Concernant l'immobilier, la ressource s'élève à un milliard sur l'année. A priori, c'est un opérateur du secteur public qui assurera l'opération et assumera le risque. Nous vendrons l'ensemble des implantations à Paris à l'exception des Invalides bien sûr, de l'Ecole militaire, de l'hôtel de Brienne - le ministre le quittera mais l'Etat conservera ce lieu chargé d'histoire -, de celui de la Marine, dont nous conserverons l'abusus et dont nous vendrons l'usufruit, ce qui permettra à l'État de conserver son patrimoine tout en le valorisant dans les meilleures conditions, et du site de Saint-Augustin. Seront vendus : la caserne de Reuilly, la caserne Lourcine, les sites de Saint-Thomas d'Aquin, de Bellechasse, de Gley, de la Tour-Maubourg, de la Pépinière, une partie d'un immeuble à Montparnasse et, bien entendu, l'îlot Saint-Germain - qui sera probablement cédé en deux parties en 2010 et 2011. »*

Le ministère de la défense n'a pas souhaité transmettre la valeur estimée des différents immeubles qu'il prévoit de vendre. **Votre rapporteur général a toutefois pu se procurer par ailleurs les données du tableau général des propriétés de l'Etat relatives aux immeubles parisiens du ministère de la défense, dont il a extrait le tableau ci-après.**

La valeur des immeubles que le ministère de la défense entend mettre en vente à Paris : une tentative d'évaluation
(en m² et en millions d'euros)

Immeuble (1)	Attributaire	Adresse	Ville	Superficie utile	Superficie terrain	Montant de l'évaluation
Ilot Saint-Germain	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	14 Rue ST DOMINIQUE PARIS 07	PARIS 07	38 268	63 041	364*
Ilot Saint-Germain	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	14 Rue ST DOMINIQUE PARIS 07	PARIS 07	16 891	-	51
Caserne Lourcine	Armée de terre.	37 Boulevard DE PORT ROYAL PARIS 13	PARIS 13	8 265	11 977	109*
Caserne de Reuilly	Armée de terre.	20 Rue DE REUILLY PARIS 12	PARIS 12	24 423	19 540	98
Caserne de la Pépinière	Marine.	15 Rue DE LABORDE PARIS 08	PARIS 08	15 233	4 893	98
Hôtel de l'Artillerie	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	1 Place ST THOMAS D AQUIN PARIS 07	PARIS 07	14 678	4 311	88*
Abbaye de Penthemont	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	37 Rue DE BELLECHASSE PARIS 07	PARIS 07	8 418	6 906	87*
Etab. Officier d'Adm. Principal Gley	Armée de terre.	86 Boulevard NEY PARIS 18	PARIS 18	22 574	23 566	43
Hôtel du Génie	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	39 Rue DE BELLECHASSE PARIS 07	PARIS 07	2 900	279	29
19 Latour Maubourg	SGA/ Service des moyens généraux (administration centrale)	19 Boulevard DE LA TOUR MAUBOURG PARIS 07	PARIS 07	2 639	545	25*
17 Latour Maubourg	SGA/ Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (logements).	17 Boulevard DE LA TOUR MAUBOURG PARIS 07	PARIS 07	2 276	522	17
Pavillon du Montparnasse	Armée de terre.	93 Boulevard DU MONTPARNASSE PARIS 06	PARIS 06	5 219	921	15
TOTAL				179 443	139 188	1 024

(1) Ces immeubles ont été extraits du tableau général des propriétés de l'Etat par votre commission des finances, à partir des déclarations du ministre de la défense. Ils peuvent ne pas correspondre exactement aux biens qui seront effectivement mis en vente.

Les immeubles dont la valeur est marquée d'une astérisque (*) sont indiqués dans le tableau général des propriétés de l'Etat comme « à réévaluer ».

Source : d'après le *tableau général des propriétés de l'Etat*

La valeur comptable des biens concernés est de **1.024 millions d'euros**.

Ramené à la superficie utile, cela correspond à un prix moyen du mètre carré d'un peu moins de 6.000 euros.

2. D'importants aléas

a) Une « fausse dette privée » qui pourrait devenir une « vraie dette publique » ?

Du point de vue de la comptabilité nationale et de la comptabilité maastrichtienne, l'endettement de la future société de portage **ne serait pas considéré comme relevant de la dette publique**. En effet, selon l'Insee, *« deux critères sont décisifs pour décider du classement d'une unité institutionnelle dans le secteur des administrations publiques : le critère du contrôle ; le caractère non-marchand du service produit par l'unité institutionnelle »*¹.

Même si une « bonne surprise » n'est pas impossible, **il ne paraît pas exclu à ce stade que l'Etat doive, d'ici quelques années, reprendre une partie de la dette de la société de portage**. Certes, la société de portage achètera les immeubles au ministère de la défense en prenant en compte ce qu'elle pense devoir être leur prix de revente vers 2013-2014, quand le ministère de la défense sera installé dans ses nouveaux locaux de Paris Balard. **On peut cependant se demander dans quelle mesure il est aujourd'hui possible pour quiconque de prévoir l'état du marché immobilier parisien à un horizon de 5 ou 6 ans.**

Par ailleurs, bien que ne faisant pas partie des administrations publiques, la Caisse des dépôts et consignations et la SOVAFIM sont **fortement liées à l'Etat**, et pourraient ne pas présenter la même aversion au risque qu'un opérateur privé, en considérant que l'Etat « viendrait à la rescousse » en cas de difficulté.

b) Un facteur d'incertitude : sur le milliard d'euros de produit que le ministère entend tirer de la vente d'immeubles parisiens, près de la moitié proviendrait de l'îlot Saint-Germain

Le tableau ci-avant montre que, dans le cas des cessions d'immeubles parisiens, le produit serait **très concentré** :

- cinq biens sont estimés à environ 100 millions d'euros : la caserne Lourcine, la caserne de Reuilly, la caserne de la Pépinière, l'hôtel de l'Artillerie (place Saint Thomas d'Aquin), et le site de la rue de Bellechasse ;

¹ Jean-Pierre Dupuis, « Les administrations publiques dans les comptes nationaux base 2000 », Insee, juillet 2008.

- surtout, **l'îlot Saint-Germain**, qui abrite actuellement l'état-major des armées et l'état-major de l'armée de terre (mais dont tout ne serait pas vendu, le ministre devant conserver l'hôtel de Brienne du 14, rue Saint-Dominique) est estimé à **400 millions d'euros**, soit près de **la moitié du produit attendu**.

Par ailleurs, la vente de l'usufruit de l'Hôtel de la Marine constitue un enjeu important.

Cela renforce les aléas, à la hausse comme à la baisse.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du sujet, mais aussi de la nécessité d'entendre les rapporteurs spéciaux des missions « Défense » et « Relations avec les collectivités territoriales », qui doivent être examinées le 18 novembre 2008 par votre commission des finances, votre commission des finances a, à ce stade, décidé de **réserver sa position** sur cet article.

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

ARTICLE 32 ter (nouveau)

Autorisation de la perception de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules

Commentaire : le présent article vise à ratifier le décret n° 2008-850 du 26 août 2008 instituant une redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE POSÉ PAR LA LOLF

L'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que **la rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets** en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Ce même article précise que « *ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

B. LE DÉCRET DU 26 AOÛT 2008

Le décret n° 2008-850 du 26 août 2008 **créé une redevance**, à compter du 1^{er} janvier 2009, pour l'acheminement, au domicile du titulaire, d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule neuf ou d'occasion autre qu'un cyclomoteur tel que défini à l'article R. 311-1 du code de la route.

Cette redevance n'est pas due pour l'acheminement d'un nouveau certificat d'immatriculation réédité à la suite d'une erreur de saisie.

Le tarif de la redevance est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. Il est fonction du coût de l'acheminement, qui s'élève à l'heure actuelle à **2,50 euros** (acheminement par courrier).

Le produit de la redevance est **versé à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, en application du 2^o de l'article 14 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'ANTS.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur **l'initiative du gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il propose de **ratifier le décret n° 2008-850** du 26 août 2008 instituant cette redevance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre du **nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)**, l'utilisateur qui achètera son véhicule auprès d'un professionnel bénéficiera d'un acheminement direct du certificat d'immatriculation de son véhicule à son domicile, sans qu'il n'ait à se rendre en préfecture.

Il en résultera pour lui un **gain de temps et l'économie d'un déplacement en préfecture**.

La redevance est instaurée pour permettre de **couvrir exclusivement ces frais d'acheminement**. D'un montant de 2,50 euros, elle couvrira l'acheminement par courrier du document.

Le produit total de cette redevance est estimé, par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à **26 millions d'euros**.

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

ARTICLE 33

Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes

Commentaire : le présent article vise à préciser l'évaluation de la contribution française au budget des Communautés européennes, fixée à 18,9 milliards d'euros pour 2009.

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2009 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à **18,9 milliards d'euros**. Le prélèvement net des frais de perception s'élève à 18,414 milliards d'euros. 70 % de ce prélèvement correspondent à la contribution assise sur le revenu national brut. Le prélèvement sur recettes avait été sous-estimé de 314 millions d'euros en 2008. L'écart entre prévision et exécution s'explique par le report **d'excédents budgétaires** de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros, ainsi que par la rétrocession de 5.976 millions d'euros aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France.

L'avant projet de budget 2009 de la Commission consacre une **augmentation de 3,1 %** des crédits d'engagement par rapport au budget 2008, qui atteignent **134,4 milliards d'euros**. Les principales augmentations de crédits traduisent la volonté de la Commission de consacrer la part la plus significative du budget communautaire à la mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les **crédits de paiement** affichent en revanche une **baisse significative de 3,3 %** par rapport au budget 2008, avec un montant de **116,7 milliards d'euros**. Les années 2007 et 2008 ont en effet concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation.

Adopté à l'unanimité du **Conseil**, le **projet de budget** proposé par la Présidence française se veut « **réaliste** ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement et en crédits de paiement ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont une vocation « **tactique** », en vue de la négociation à venir avec le Parlement européen. La Commission des budgets du **Parlement européen** a jugé le projet de budget du Conseil insuffisant et a adopté une **stratégie de « saturation » systématique des plafonds en crédits d'engagement et crédits de paiement**. En 2009, la rubrique 4, relative aux **actions extérieures**, fera à nouveau l'objet des négociations les plus âpres entre les deux branches

de l'autorité budgétaire, rubrique dont le Parlement européen estime qu'elle est chroniquement **sous-dotée**.

La France demeure le deuxième pays contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. La part de sa contribution représente **17,4 % du total** et connaît une croissance régulière depuis 2006. Par ailleurs, depuis 2006, notre pays a remplacé l'Espagne au rang de **premier pays bénéficiaire des dépenses du budget communautaire**. 12 % des dépenses réparties ont été opérées sur le sol français en 2007, soit 13,9 milliards d'euros. Ce statut tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent 74,5 % du total des dépenses réparties.

En 2007, la France est le **deuxième contributeur net en valeur** au budget communautaire. Elle est, par ailleurs, le **troisième contributeur net en volume** et le **huitième contributeur net en pourcentage du produit national brut**.

La **nouvelle décision relative au système des ressources propres** des Communautés européennes révisé en profondeur les modalités de calcul de la **correction britannique** et prévoit de nouvelles dispositions **dérogatoires en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire**. Son impact sur la **contribution nette** de la France devrait se produire en deux phases. Lors des premières années de mise en œuvre, devrait apparaître un **surcoût temporaire** lié pour l'essentiel à l'effet des taux réduits de TVA et des rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB. Sur les exercices 2010 et 2011, elle se traduira en revanche, et toutes choses étant égales par ailleurs, par une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique**.

L'analyse détaillée de la contribution de la France et des différentes rubriques du budget européen fait l'objet du fascicule 2 du présent tome II du rapport général, intitulé : « Affaires européennes et article 33 : évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes ». Ce rapport est établi par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial.

Décision de la commission : sous le bénéfice des observations de son rapporteur spécial, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 34

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois

Commentaire : le présent article a, conformément à la loi organique modifiée n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour objet, d'abord de déterminer l'équilibre général du budget en évaluant les recettes et en fixant un plafond de dépenses autorisées pour en déduire le solde budgétaire dans le cadre d'un tableau d'équilibre ; il comporte également un tableau de financement et un plafond pour la variation nette en fin d'année de la dette négociable de l'Etat de plus d'un an, ainsi qu'un plafond des emplois rémunérés par l'Etat. En dernier lieu, il prévoit l'affectation des éventuels surplus de recettes en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF.

Les grandes lignes de l'équilibre général proposé par le gouvernement sont analysées dans le rapport de votre commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹, ainsi que dans le tome I du présent rapport.

A l'issue des votes des députés, le solde déficitaire du budget s'est établi à - 52,2 milliards d'euros, contre - 52,1 milliards d'euros dans le projet de loi initial, ce qui marque une détérioration de 118 millions d'euros pour tirer les conséquences des votes de l'Assemblée nationale.

Avec le vote de l'article d'équilibre, le Parlement se prononce sur les variables clés de la politique économique et financière de l'Etat.

L'article d'équilibre retrace les éléments essentiels qui caractérisent le projet de loi de finances tant du point de vue budgétaire que financier. Il comporte, avec **le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat** évalué en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT), la mention d'une variable « physique », dont la présence en première partie ne se justifie que dans la mesure où elle **conditionne l'équilibre du budget**.

L'article d'équilibre n'est donc plus une simple récapitulation comptable assurant la cohérence entre première et seconde partie de la loi de finances, mais la **clef de voûte** du texte en faisant la synthèse des éléments de « *l'équilibre économique défini* », selon les termes mêmes de l'article premier de la LOLF, susceptibles d'affecter le consentement du législateur.

¹ Rapport n° 78 (2008-2009).

I. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

Ils résultent de l'article 34 de la loi modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui définit le contenu de la loi de finances de l'année.

On se doit de rappeler que, si l'article 34 de la LOLF énumère les différents éléments devant figurer en première partie de loi de finances et notamment en application de son I- 7° « *les données générales de l'équilibre budgétaires, présentées dans un tableau d'équilibre* » ou de son I- 8° les « *ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* », une lecture littérale de l'article n'imposait pas de les regrouper dans un seul et même article.

A. LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre tel qu'il résulte de l'article 34 de la LOLF, reprend un certain nombre d'éléments :

- une évaluation de « *chacune des recettes budgétaires* » et de « *chacun des prélèvements* » sur recettes. L'on note que la mention explicite des prélèvements sur recettes, -qui ne sont apparus *de facto* explicitement dans le tableau d'équilibre qu'à partir de 2003- tire les conséquences de l'article 6 de la LOLF qui précise qu'ils sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ;

- la fixation de plafonds de dépenses et de charges, non seulement pour le budget général mais aussi pour « *chaque budget annexe* » et « *chaque catégorie de comptes spéciaux* », conformément à la présentation actuellement en vigueur. Les plafonds sont détaillés en seconde partie pour chacune des missions du budget général, chaque budget annexe et pour chaque compte spécial.

Ces plafonds de dépenses comprennent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours en application de l'article 17 de la LOLF¹. L'on relève que la LOLF ne fait plus de distinction suivant le caractère définitif ou temporaire des charges.

Les votes des recettes, des ressources et des charges de trésorerie, des dépenses et des plafonds des autorisations d'emplois sont régis par l'article 43 de la LOLF.

¹ « *Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 60 du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours* ».

B. LES AUTORISATIONS RELATIVES AUX EMPRUNTS ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

L'article 31 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que le projet de loi de finances « *évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* » mais cette disposition n'avait jamais été appliquée ni sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans la mesure où celui-ci a considéré « *que le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le sujet* »¹.

Conformément à la LOLF, le présent article énonce les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat, évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

Par ailleurs, il prévoit une **autorisation relative aux instruments à terme destinée à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières.**

En ce qui concerne le tableau de financement tel qu'il résulte du texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, le besoin de financement de l'Etat se compose des amortissements de dette à moyen (BTAN) et long terme (OAT), ainsi que de l'amortissement de dettes reprises par l'Etat, pour un montant prévisionnel de 113,2 milliards d'euros et du déficit pour un montant prévisionnel de 52,1 milliards d'euros.

Les ressources proviennent des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme (135,0 milliards d'euros), des annulations de titres opérées par rachats de la Caisse de la dette publique (2,5 milliards d'euros), ainsi que de la variation des bons du Trésor à taux fixe (25,0 milliards d'euros), des variations des dépôts des correspondants et du compte de Trésor (prévus stables) auxquels il convient d'ajouter le montant des recettes des autres recettes de trésorerie et notamment la charge d'indexation (2,8 milliards d'euros).

¹ *Décision n° 2000-442 D C du 28 décembre 2000 qui considère : « qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, [que] le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ».*

Tableau de financement 2009

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	63,9
Amortissement de la dette à moyen terme	47,7
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,6
Déficit budgétaire	52,1
Total	165,3
Ressources de financement	
Emissions à moyen et long terme, nettes des rachats effectués par l'Etat et la caisse de la dette publique	135,0
Annulation de titres de l'Etat par la caisse de la dette publique	2,5
Variation nette des bons du trésor à taux fixe (emprunts court terme)	25,0
Variation des dépôts des correspondants	0
Variation du compte du Trésor et divers	0
Total	165,3

Source : projet de loi de finances initiale pour 2009

Par ailleurs, le plafond de la variation nette de la dette négociable entre le 1^{er} janvier de l'année 2008 et le 31 décembre de l'année 2009 de la somme des encours de la dette de moyen et long terme (OAT et BTAN nets des amortissements et rachats) s'établirait à 23,4 milliards d'euros contre 16,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

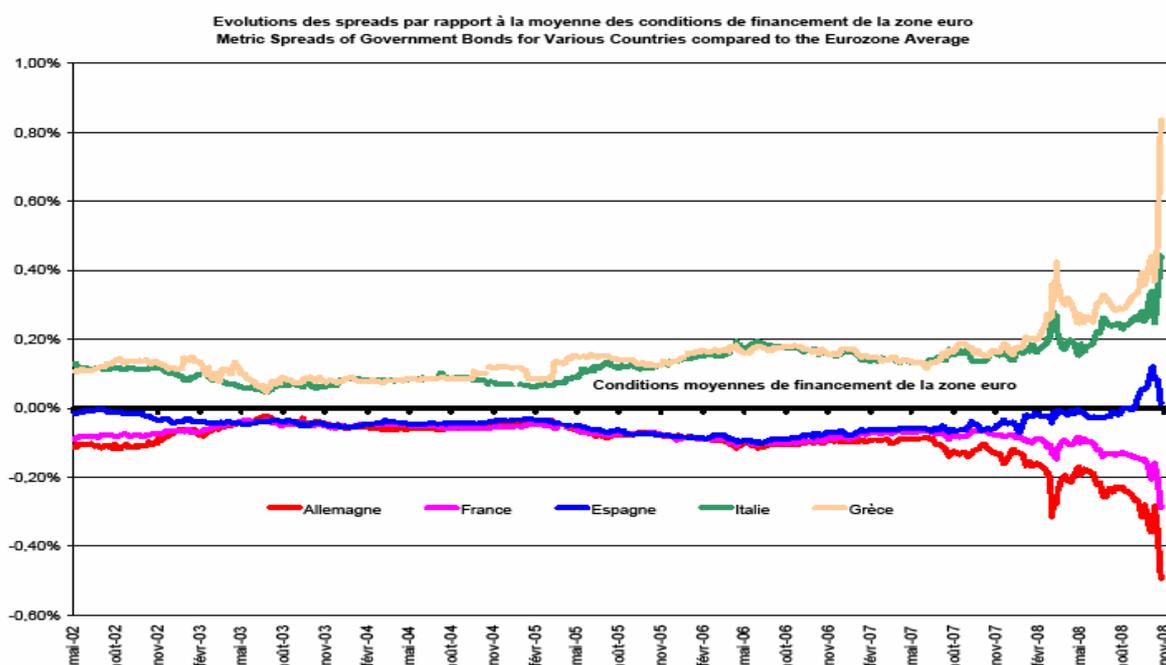
En fait, il convient de souligner l'impact de l'inflation sur le budget de l'Etat qui se constate sur la charge de la dette indexée, compte tenu du mécanisme de comptabilisation annuel de la charge d'indexation pour les titres indexés.

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

Contrairement à ce qui s'est produit en 2008 où l'on a constaté une forte progression des charges liées aux emprunts indexés (+ 4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances rectificative pour le financement de l'économie), la baisse des perspectives d'inflation qui seraient ramenées de 1,9 % à 15 % doit faire espérer une diminution des charges à ce titre (cf. tome I du présent rapport).

Écart de financement entre pays de la zone euro

(en %)



Source : agence France Trésor/octobre 2008

La crise financière s'accompagne d'une augmentation des spreads entre le pays bénéficiant des meilleures conditions de taux, l'Allemagne et les autres pays de la zone euro. Pour l'instant, la France reste plutôt bien placée mais il faut rester vigilant car il ne faut pas exclure le cas où les marchés finissent par sanctionner les pays dont la dette (yc les engagements hors bilan) paraîtrait trop élevée au regard de leurs finances publiques et de leur économie.

C. LE PLAFOND AUTORISÉ DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ETAT

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) offre de **nouveaux moyens de suivi technique et politique des dépenses de personnel**, qui représentent, ainsi qu'on l'a vu, de l'ordre de 40 % des dépenses de l'Etat.

Le regroupement au titre 2 des crédits de personnel constitue un **facteur de clarification**. Dans certains ministères, comme au ministère des affaires étrangères, il permet un arbitrage enfin pertinent dans les choix de recrutement de personnel. La notion « d'emploi budgétaire » était de nature, dans certains ministères à encourager artificiellement le recrutement de personnel au titre 3 (cas des recrutés de droit local), sans prise en compte d'un bilan financier coût/avantages pertinent.

Le plafond d'emploi exprimé en équivalent temps plein travaillé paraît plus sincère que l'évaluation des emplois sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. On rappelle que certains personnels restent hors plafond, comme ceux des centres culturels français à l'étranger ou certains emplois déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

En 2009, le plafond global des autorisations d'emplois de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à 2.123.517 équivalents temps plein travaillé (ETPT) contre 2.200.924 en 2008. On se félicite qu'il soit désormais complété désormais par un plafond d'emploi pour les opérateurs de l'Etat fixé par l'article 40 du présent projet de loi.

Hors budget annexe, le plafond d'emploi passe de 2.188.626 ETPT en 2008 à 2.110.810 ETPT en 2009.

Par rapport à 2008, le plafond est donc réduit de 77.816 ETPT : 14.785 ETPT correspondent au solde net de suppressions d'emplois en 2009, auxquels il convient d'ajouter l'effet en 2009 des suppressions d'emplois de 2008 (- 12.576 ETPT), 14.180 à des transferts de personnels liés à la décentralisation et 35.810 à diverses mesures de transferts et de périmètre liés notamment au passage à l'autonomie des principales universités et 465 à des ajustements techniques consécutifs à la correction de certaines surévaluations de plafonds d'emplois dans les ministères.

En moyenne, l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est quasiment atteint : 45 % sur la base d'une prévision d'un volume de départs à la retraite que l'on peut estimer à environ 68.000. L'effort demandé ne résulte pas d'une simple logique arithmétique mais peut s'appuyer sur des réformes clairement identifiées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

D. L'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

1. L'affectation des éventuels surplus au désendettement

Comme l'année dernière le IV du présent article précise les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés en exécution en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005. En l'occurrence le présent projet de loi de finances prévoit, conformément en outre à l'article 8 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, que les éventuels surplus seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Le texte précise « qu'il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2008, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2009 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2010, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article ».

2. Un dispositif de portée plus politique que juridique

Votre rapporteur général rappelle qu'il y a là une contrainte de nature plus politique que juridique.

D'abord parce que la règle du comportement pourra être modifiée en cours d'année, notamment dans le cadre de loi de finances rectificative, sachant que la probabilité des surplus dépendra de la façon plus ou moins volontariste dont aura été établie la prévision de recettes.

Ensuite parce que, compte tenu des incertitudes sur l'élasticité des recettes fiscales en période de ralentissement économique, il y a plus à craindre des moins que des plus values de recettes. Surtout dans une conjoncture aussi incertaine, il ne saurait, pour votre rapporteur général, être question de porter atteinte à la liberté d'appréciation du pouvoir exécutif dans l'exécution budgétaire et c'est pourquoi il est essentiel **de préserver une capacité de pilotage « manuel » du solde budgétaire.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

Au total, à l'issue des débats à l'Assemblée nationale de première partie, l'on note que, pour le budget général, les recettes nettes ont diminué de 109 millions d'euros pour s'établir à 230,444 milliards d'euros. Au total le **solde déficitaire** est en augmentation du même montant, ce qui le porte à

52,2 milliards d'euros contre 52,090 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

En ce qui concerne le tableau de financement, cette légère augmentation du déficit a pour conséquence un ajustement du poste variation des bons du Trésor à taux fixe qui s'établit à 25,1 milliards d'euros, soit 100 millions d'euros de plus que dans le projet de loi de finances initiale.

Enfin, on relève que dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, le **plafond global des autorisations d'emplois** de l'ensemble des ministères et des budgets annexes reste inchangé à **2.123.517 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En vue de souligner l'importance de l'article d'équilibre, la Conférence des présidents, à l'initiative de votre commission des finances, a prévu la tenue de **deux débats *ad hoc* sur la dette et sur les effectifs de la fonction publique**. Il s'agit dans un but pédagogique de faire de l'article d'équilibre le lieu des choix fondamentaux de politique économique du gouvernement.

Par ailleurs, les ajustements dans les perspectives de croissance et d'inflation intervenus lors du débat sur le projet de loi de programmation des finances publiques (2009-2012) conduiront nécessairement au dépôt de nouveaux amendements d'ajustement sur le présent article.

Décision de la commission : sous le bénéfice des observations ci-dessus, votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A qui lui est annexé, compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2009, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué qu'il proposerait, dans l'attente d'un certain nombre d'informations complémentaires, de réserver l'examen de certains articles du présent projet de loi de finances pour 2009 jusqu'à la réunion de la commission, qui aura lieu le vendredi 21 novembre 2008 au matin.

La commission a adopté sans modification l'article premier relatif à l'autorisation de percevoir les impôts et l'article 2 concernant l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu pour 2009.

Un large débat s'est ensuite tenu sur la nécessité de soumettre l'indemnité pour préjudice moral, prononcée par une décision de justice, à l'imposition, comme le prévoit l'article 2 bis du présent projet de loi de finances, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale. La question s'est posée de savoir s'il convenait de défendre la sécurité juridique en appliquant la loi, quelles que soient les circonstances, et en refusant la rétroactivité de la loi fiscale, ou si des considérations morales relatives à un cas particulier devaient entraîner l'adoption d'une règle de droit. Après que **M. Philippe Marini, rapporteur général,** eut rappelé que le présent article était contraire aux principes juridiques et à la jurisprudence de la Cour de cassation, et après les interventions de **Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Albéric de Montgolfier, Alain Lambert, Michel Charasse et Jean Pierre Fourcade,** la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 2 bis relatif au régime fiscal des indemnités pour préjudice moral sur décision de justice. Les groupes socialiste et CRC ont indiqué s'abstenir.

Elle a ensuite adopté, à l'article 2 ter portant réduction d'impôt sur le revenu et déduction de l'impôt sur les sociétés pour le financement de projets économiques dans les pays en voie de développement, un amendement de suppression.

La commission a adopté sans modification l'article 2 quater relatif au régime fiscal du capital versé aux mineurs pour le rachat de leur droit au logement et au chauffage.

Après les interventions de **MM. Michel Charasse et Jean-Pierre Fourcade,** elle a adopté, à l'article 2 quinquies exonérant de l'impôt sur le revenu les primes versées au titre du prix Nobel, un amendement visant à élargir le bénéfice de l'exonération aux récompenses internationales dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

La commission a adopté l'article 3 portant exonération des primes versées par l'Etat aux médaillés olympiques et paralympiques de Pékin de l'impôt sur le revenu.

La commission a ensuite adopté, après l'intervention de **Mme Nicole Bricq**, un amendement portant article additionnel après l'article 3 apportant des précisions quant aux modalités d'exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune de la valeur capitalisée des rentes viagères, constituées dans le cadre de l'épargne retraite.

Un large débat, auquel ont pris part **MM. Michel Charasse, Alain Lambert, Jean-Jacques Jégou** et **Mme Marie-France Beaufls**, s'est ensuite ouvert sur l'opportunité d'inciter à l'abondement par l'employeur des versements sur un plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP) ouvert par ses salariés.

La commission a décidé de réserver son vote sur l'article 3 bis concernant la déductibilité de certaines charges des bénéficiaires imposables.

Après les interventions de **M. Jean-Jacques Jégou, Mme Nicole Bricq, M. Albéric de Montgolfier** et **Mme Marie-France Beaufls**, la commission a adopté, à l'article 3 ter prorogeant certaines incitations fiscales dans le domaine de l'environnement, un amendement limitant la prorogation du dispositif à l'année 2011.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 3 quater relatif au régime fiscal de certains entrepreneurs indépendants, l'article 4 supprimant l'imposition forfaitaire annuelle sur trois ans et l'article 5 diminuant la défiscalisation accordée aux biocarburants.

La commission a décidé de réserver son vote :

- sur l'article 5 bis portant création d'un régime fiscal pour le carburant E10 ;

- et, après les interventions de **MM. Michel Charasse, Jean-Pierre Fourcade** et **Mmes Marie-France Beaufls et Nicole Bricq**, sur l'article 6 concernant la reconduction de la taxe exceptionnelle mise à la charge des entreprises pétrolières en vue de financer la prime à la cuve versée aux foyers les plus modestes.

La commission a adopté, sans modification, les articles 7 et 7 bis relatifs respectivement à la majoration du taux de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois et au régime fiscal des « parachutes dorés ».

Après les interventions de **MM. Jean-Pierre Fourcade, Michel Charasse** et de **Mme Marie-France Beaufls**, la commission a adopté, à l'article 7 ter, un amendement abaissant à 50 % le seuil de consolidation à partir duquel les PME peuvent bénéficier le régime du bénéfice mondial consolidé.

Après l'intervention de **M. Michel Charasse**, la commission a adopté, sans modification, l'article 7 quater relatif au régime des dons aux sociétés, dont l'Etat est actionnaire unique, qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles.

Après l'intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade**, la commission a adopté trois amendements portant articles additionnels après l'article 7 quater : le premier tend à reporter la date d'entrée en vigueur des règles relatives au plafond de détention du capital des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), le deuxième vise à proroger, sous condition, le régime fiscal des SIIC et le troisième aménage les règles relatives à l'obligation de conservation des immeubles par les SIIC.

Après l'intervention de **Mme Nicole Bricq**, la commission a ensuite adopté, à l'unanimité, un amendement de suppression de l'article 8 portant ajustement des tarifs de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, ayant toutefois précisé qu'il s'agissait ainsi d'engager le débat avec le gouvernement.

A l'article 9 relatif à l'aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), suite aux interventions de **MM. Gérard Miquel, Jean-Jacques Jégou, Philippe Adnot, Albéric de Montgolfier** et **Mmes Marie France Beauvils et Nicole Bricq**, la commission a adopté un amendement demandant un rapport au Parlement sur la TGAP des déchets ménagers. Par ailleurs, elle a donné mandat à M. Philippe Marini, rapporteur général, pour prévoir deux amendements lors de la seconde réunion de commission, le vendredi 21 novembre : le premier relatif à la modulation des tarifs de la TGAP incinération ; le second amendement portant sur l'affectation aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements de la moitié du produit de la TGAP sur les granulats.

Après les interventions de **MM. Michel Charasse et Philippe Adnot** et de **Mme Nicole Bricq**, la commission a décidé de réserver son vote sur l'article 9 bis concernant l'application du taux réduit de TVA aux rémunérations versées par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant le déneigement de la voirie.

Puis elle a adopté à l'unanimité un amendement de suppression de l'article 9 ter visant à instaurer un abattement sur le « malus » automobile tenant compte de la composition du foyer.

Après les interventions de **M. Philippe Adnot** et de **Mme Nicole Bricq**, à l'article 9 quater instaurant un abattement sur le malus automobile au bénéfice des véhicules « flex-fuel », la commission a adopté un amendement tendant à un abattement de 50 % sur le montant du « malus », et non de 40 % sur l'assiette.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 9 quinquies visant à l'aménagement du régime de la taxe sur les surfaces commerciales et

l'article 9 *sexies* concernant le régime des contrats d'assurance complémentaire santé.

Après les interventions de **M. Michel Charasse** et **Mme Nicole Bricq**, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 9 *sexies* tendant à permettre une imputation du droit à restitution sur les impositions directes locales et l'impôt de solidarité sur la fortune.

Elle a ensuite décidé, à l'initiative de **M. Jean Arthuis, président**, de créer un groupe de travail ad hoc sur les conditions d'application du « bouclier fiscal », et notamment sur les modalités de définition du « revenu fiscal de référence ».

Après les interventions de **M. Michel Charasse** et **Mme Marie-France Beaufile**, la commission a adopté sans modification l'article 10 traitant de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation prévisionnelle. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'il prendrait les initiatives appropriées si le Gouvernement ne garantissait pas l'indexation de la DGF à 2 %, et cela, quel que soit le niveau anticipé d'inflation pour 2009.

Elle a également adopté sans modification les articles 11 et 12 relatifs à la reconduction, respectivement, du montant de certaines dotations de fonctionnement et de certaines dotations d'investissement.

Après les interventions de **MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Philippe Adnot** et **Jean-Jacques Jégou**, elle a adopté à l'unanimité un amendement de rétablissement de l'article 13 visant à la prorogation du bénéfice du FCTVA pour les infrastructures passives de téléphonie mobile des collectivités territoriales.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 14 tendant à la reconduction du dispositif du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

A l'article 15 concernant l'évolution des compensations d'exonérations, après les interventions de **MM. Philippe Adnot, Albéric de Montgolfier, Gérard Miquel, Michel Charasse** et de **Mmes Nicole Bricq** et **Marie France Beaufile**, elle a adopté un amendement tendant à limiter la diminution des variables d'ajustement de l'enveloppe élargie, étant noté que les modalités proposées pourraient être revues.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 16 et 17 visant à la compensation, respectivement, des transferts de compétences aux départements et aux régions.

Puis la commission a également adopté, sans modification, l'article 18 relatif à la compensation aux départements des charges résultant de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).

Enfin, la commission a adopté par coordination un amendement à l'article 19 concernant l'évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Elle a adopté, sans modification, l'article 20 concernant les dispositions relatives aux affectations. A l'article 21 tendant à la création du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », elle a adopté un amendement ayant pour objet de garantir qu'au moins 15 % de ces ressources sont affectées au désendettement de l'Etat.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 22 relatif à l'affectation et à la perception par le Centre national de la cinématographie (CNC) des taxes, prélèvements et autres ressources destinés au financement des industries et activités du cinéma, de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia.

Puis elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 22 visant à la modification du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production phonographique prévu à l'article 220 *octies* du code général des impôts (CGI).

La commission a adopté sans modification l'article 23 relatif aux ressources des organismes de l'audiovisuel public. Puis elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 23 tendant à des aménagements du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a souhaité ainsi affirmer une position de principe et refuser les décrets d'application remettant en cause l'intention clairement exprimée du législateur.

Elle a décidé de réserver son vote sur l'article 24 relatif à la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Puis elle a adopté sans modification l'article 25 tendant à la répartition du produit des amendes des radars automatiques, l'article 26 visant à l'augmentation de la contribution exceptionnelle de France Telecom au compte d'affectation spéciale « Pensions » et l'article 27 concernant le redressement financier du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 28 relatif aux opérations financières avec l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), afin d'engager un débat en séance publique.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 29 relatif à la dissolution d'autoroutes de France (ADF), l'article 30 concernant l'augmentation du droit de timbre perçu sur les demandes de passeport, l'article 31 visant à la reconduction de l'affectation des produits du droit de francisation et de navigation des bateaux (DAFN) au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et l'article 32 relatif à

l'affectation du solde de la liquidation de l'Etablissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB).

Puis elle a décidé de réserver son vote sur l'article 32 bis concernant le volet immobilier de l'accompagnement de la restructuration du ministère de la défense.

Elle a adopté sans modification l'article 32 ter autorisant la perception de la redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

Puis la commission, suivant en cela la préconisation émise le 22 octobre 2008 par **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a confirmé l'adoption de l'article 33 relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes et adopté l'article 34 portant équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois, dans la rédaction qui résultera des votes du Sénat sur la première partie du projet de loi de finances pour 2009.

A l'issue de cet examen, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter en première lecture l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2009 ainsi modifié.**