

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 500

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

- **ARTICLE PREMIER** Autorisation de percevoir les impôts existants 7

B. – Mesures fiscales

- **ARTICLE 2** Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2005 9
- **ARTICLE 2 bis (nouveau)** Prorogation de deux ans de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs et les signataires d'un contrat d'agriculture durable 14
- **ARTICLE 2 ter (nouveau)** Relèvement du seuil de comptabilisation des recettes accessoires, issues d'activités commerciales et non commerciales, pour la détermination du bénéfice agricole 20
- **ARTICLE 2 quater (nouveau)** Nouvelles possibilités de règlement des dons aux partis politiques 23
- **ARTICLE 3** Nouvelle amélioration de la prime pour l'emploi 25
- **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3** Imposition des intérêts perçus sur les plans d'épargne logement de plus de dix ans, à compter du 1^{er} janvier 2006 42
- **ARTICLE 4** Réduction de dix à six ans du délai du rappel fiscal des donations antérieures 46
- **ARTICLE 5** Aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations 55
- **ARTICLE 6** Instauration d'un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces 61
- **ARTICLE 7** Crédit d'impôt en faveur de la mobilité des chômeurs 65
- **ARTICLE 8** Allègement des revenus fonciers suite à mobilité professionnelle 70
- **ARTICLE 9** Allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportée par les exploitants agricoles 74
- **ARTICLE 10** Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés 107
- **ARTICLE 11** Limitation de la déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants 114
- **ARTICLE 12** Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂ 117
- **ARTICLE 13** Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants 129

• ARTICLE 13 bis (nouveau) Modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit de l'alcool éthylique non dénaturé.....	144
• ARTICLE 13 ter (nouveau) Modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit des unités de production d'alcool éthylique agréées.....	146
• ARTICLE 14 Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA).....	149
• ARTICLE 15 Renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche.....	155
• ARTICLE 16 Imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors d'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI).....	166
• ARTICLE 16 bis (nouveau) Modification du régime du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles.....	177
• ARTICLE 17 Plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des moins-values latentes.....	185
• ARTICLE 17 bis (nouveau) Exonération partielle d'ISF des parts détenues dans leur entreprise par les salariés et les anciens salariés à la retraite.....	205
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 17 bis (nouveau) Raccourcissement du délai de reprise en matière de droits d'enregistrement.....	209
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 17 bis (nouveau) Relèvement de l'abattement applicable à la valeur de la résidence en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.....	212
• ARTICLE 18 Financement de l'apprentissage.....	217
• ARTICLE 19 Alignement des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires.....	221
• ARTICLE 20 Budgétisation du compte de tiers « tabac ».....	227
• ARTICLE 20 bis (nouveau) Relèvement du plafond de ressources ouvrant droit au prêt à taux zéro.....	236
• ARTICLE 20 ter (nouveau) Taux de TVA applicable aux bonbons de chocolat.....	244
• ARTICLE 20 quater (nouveau) Précisions sur le champ d'application de l'impôt de bourse à certaines valeurs mobilières indexées.....	248

C. - Mesures diverses

• ARTICLE 21 Reversement des disponibilités du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) et reprise par l'Etat de la garantie accordée sur les prêts de l'accession sociale.....	253
• ARTICLE 22 Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau.....	260

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités locales

• ARTICLE 23 Reconduction du contrat de croissance et de solidarité.....	266
• ARTICLE 24 Réforme de la dotation globale d'équipement des départements.....	277
• ARTICLE 25 Affectation de la régularisation au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004 des communes et de leurs groupements.....	294
• ARTICLE 26 Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions.....	299

- **ARTICLE 27** Compensation financière en 2006 des transferts de compétences aux départements324
- **ARTICLE 28** Règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement, relatives au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).....343
- **ARTICLE 29** Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales353

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

- **ARTICLE 30** Suppression des comptes d'affectation spéciale existant en 2006363
- **ARTICLE 31** Suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005 et création des comptes de concours financiers ; modifications relatives aux comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires existants.....367
- **ARTICLE 32** Création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier ».....372
- **ARTICLE 33** Création du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».....378
- **ARTICLE 34** Création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».....385
- **ARTICLE 35** Création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».....389
- **ARTICLE 36** Création du compte d'affectation spéciale « Pensions ».....400
- **ARTICLE 37** Création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »409
- **ARTICLE 38** Affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport.....417
- **ARTICLE 39** Création du compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat »426

C. - Dispositions diverses

- **ARTICLE 40** Dispositions relatives aux affectations.....433
- **ARTICLE 41** Financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale.....434
- **ARTICLE 42** Mesures modifiant la répartition du droit de consommation du droit sur les tabacs et d'autres recettes fiscales447
- **ARTICLE 43** Affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.....455
- **ARTICLE 44** Affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation460
- **ARTICLE 45** Affectation, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser.....463
- **ARTICLE 46** Aménagement du régime de la taxe d'aviation civile469
- **ARTICLE 47** Affectation de recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).....476
- **ARTICLE 48** Création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF)486
- **ARTICLE 49** Transfert à l'Etat des droits et obligations afférents à la gestion du Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG)492

- **ARTICLE 50** Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.....502

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

- **ARTICLE 51** Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois.....504

EXAMEN EN COMMISSION.....521

PREMIÈRE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET REVENUS AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts existants

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

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 ;* ».

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 évidemment 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 2005 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 2005, 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 2006 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 2005

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les seuils et limites associés au barème de l'impôt afin de neutraliser l'effet de l'inflation.

Le présent article marque la deuxième année consécutive de pause dans le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu qui avait été amorcé en 2002 conformément aux engagements du Président de la République.

Il a simplement pour objet de **procéder, comme il est de tradition, à l'actualisation de différents seuils associés au barème en fonction de l'inflation.**

Une modification substantielle du barème, comprenant une diminution des taux, concernera l'impôt sur le revenu 2006. Elle figure aux articles 59 et 60 du présent projet de loi de finances.

I. UNE « PAUSE » CONFIRMÉE DE LA BAISSÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Durant sa campagne, le Président de la République avait envisagé un allègement global de 30 % en cinq ans. Aujourd'hui, la baisse ressort déjà à 10 % grâce aux baisses successives du barème de l'impôt sur le revenu de 5 % en 2002, de 1 % en 2003 et de 3 % en 2004.

Dans son allocution du 14 juillet 2004, le Président de la République a cependant annoncé la nécessité d'une « pause ».

En effet, l'impérieuse nécessité de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB a conduit le gouvernement à arbitrer, en 2005 comme pour 2006, en faveur d'un budget en « croissance zéro » assorti d'une pause dans la baisse des prélèvements obligatoires.

Toutefois, sans que le rendement de l'impôt sur le revenu s'en trouve affecté, **une poursuite de la baisse du barème aurait été envisageable dès l'imposition des revenus de 2004 ou de 2005, à condition de supprimer ou de réaménager un certain nombre de « niches fiscales »**, solution d'ailleurs initialement envisagée par le gouvernement.

Selon votre rapporteur général, la remise en cause des « niches » en matière d'impôt sur le revenu poursuivant davantage un objectif d'équité que de rendement fiscal, la réduction des divers avantages doit en effet se traduire par une baisse à due concurrence des taux du barème.

Or, ainsi qu'il résulte de l'article 61 du présent projet de loi de finances, **le gouvernement envisage un simple plafonnement de certains avantages fiscaux pour l'imposition des revenus de 2006, et cette solution, peu énergique, n'en est pas moins assortie d'une diminution substantielle du barème.** Il est renvoyé au commentaire de cet article.

II. UNE SIMPLE ACTUALISATION DES SEUILS POUR 2006

Comme chaque année 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 en cours (le barème s'appliquant aux revenus qui y sont perçus).

L'indexation est ainsi effectuée par le présent article sur la base de **l'évolution des prix hors tabac, établie à 1,8 % en 2005 par rapport à 2004.**

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

Tranches de revenus en 2004	Tranches de revenus en 2005	Taux (inchangés)
Jusqu'à 4.334 euros	Jusqu'à 4.412 euros	0 %
De 4.334 euros à 8.524 euros	De 4.412 euros à 8.677 euros	6,83 %
De 8.524 euros à 15.004 euros	De 8.677 euros à 15.274 euros	19,14 %
De 15.004 euros à 24.294 euros	De 15.274 euros à 24.731 euros	28,26 %
De 24.294 euros à 39.529 euros	De 24.731 euros à 40.241 euros	37,38 %
De 39.529 euros à 48.747 euros	De 40.241 euros à 49.624 euros	42,62 %
Plus de 48.747 euros	Plus de 49.624 euros	48,09 %

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	Seuil pour les revenus de 2004	Seuil pour les revenus de 2005
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.121	2.159
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)	3.670	3.736
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)	814	829
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)	600	611
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	400	407
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	4.410	4.489

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

(en euros)

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2004	Revenus 2005
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum		382	389
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an		839	854
- maximum		12.862	13.094
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	Article 158-5a		
- minimum		340	346
- maximum		3.325	3.385
Revenu au-delà duquel ne s'appliquent plus :	Articles 158-4 bis 2 ^{ème} alinéa et 158-5a		
- l'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions		117.900	120.022
- l'abattement de 20 % sur les rémunérations des personnes détenant plus de 35 % des droits sociaux de l'entreprise qui les emploie et sur les bénéfices des entreprises qui adhèrent à un CGA ou à une AGA		117.900	120.022
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	1.674	1.704
- si le revenu net global ne dépasse pas		10.310	10.496
ou :		837	852
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder		16.650	16.950
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)	Article 200 1 ter	422	470 ²

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

² En vertu de l'article 127 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le plafond de la réduction d'impôt accordé au titre des dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté a été fortement rehaussé (de même que son taux, porté de 66 % à 75 %) sans que soit remis en cause, pour l'avenir, le principe de l'indexation.

Le coût de la présente mesure ressort à 1,19 milliard d'euros, dont 1,11 milliard pour la seule indexation du barème.

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)

Prorogation de deux ans de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs et les signataires d'un contrat d'agriculture durable

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger de deux ans le dispositif fiscal applicable aux jeunes agriculteurs bénéficiaires d'aides à l'installation et aux signataires d'un contrat d'agriculture durable (CAD) leur permettant de bénéficier d'un abattement de 50 % sur leur bénéfice imposable, pendant les soixante premiers mois d'activité suivant, respectivement, leur installation ou leur souscription du contrat.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 73 B du code général des impôts instaure un abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles des jeunes exploitants qui, soit bénéficient des aides à l'installation, soit ont souscrit un contrat d'agriculture durable entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008.

A. L'ABATTEMENT SUR LE BÉNÉFICE IMPOSABLE DES JEUNES AGRICULTEURS BÉNÉFICIAIRES D'AIDES À L'INSTALLATION

Le I de l'article 73 B précité du code général des impôts dispose que **le bénéfice imposable des exploitants soumis au régime réel d'imposition, établis entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 2006, qui bénéficient des prêts à moyen terme spéciaux ou de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs, est déterminé, au titre des soixante premiers mois d'activité à compter de la date d'octroi de la première aide, sous déduction d'un abattement de 50 %.**

Cette possibilité pour les jeunes agriculteurs qui s'installent de bénéficier d'un abattement sur leur bénéfice imposable a été introduite par la loi de finances rectificative pour 1982³. La loi de finances initiale pour 1993⁴ avait prorogé le dispositif initial jusqu'au 31 décembre 1999, en le modifiant partiellement. La loi de finances initiale pour 2000⁵ l'avait prorogé jusqu'au 31 décembre 2000, tandis que l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2001⁶ avait fixé au 31 décembre 2003 la date limite de l'installation prévue

³ Loi n° 82-540 du 28 juin 1982.

⁴ Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

⁵ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

⁶ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

pour bénéficier de l'abattement de 50 % sur les bénéfices des jeunes agriculteurs. Enfin, l'article 102 de la loi de finances initiale pour 2004¹ a encore reporté de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2006, cette date limite d'installation.

B. L'ABATTEMENT SUR LE BÉNÉFICE IMPOSABLE DES SIGNATAIRES D'UN CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE (CAD)

Le **II** de l'article 73 B précité du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 11 de la loi de finances initiale pour 2005², dispose que cet abattement de 50 % des bénéfices agricoles s'applique également aux exploitants agricoles qui, n'ayant pas bénéficié des aides à l'installation précitées, souscrivent, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008, un contrat d'agriculture durable dans les conditions définies par le code rural.

L'abattement s'applique aux bénéfices imposables des exploitants agricoles âgés de 21 ans au moins et 38 ans au plus au jour de la souscription du contrat précité, au titre des soixante mois suivants.

Cet abattement n'est applicable que pour la première conclusion d'un contrat d'agriculture durable.

Ce dispositif fiscal avait été introduit par l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2001 précitée qui avait **étendu le bénéfice de l'abattement fiscal de 50 % aux exploitants agricoles qui, s'installant dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation à compter du 1^{er} janvier 2001, ne répondaient pas pour autant à l'ensemble des critères d'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs ou des prêts spéciaux d'installation à moyen terme** et ne pouvaient donc pas bénéficier de ces aides spécifiques à l'installation.

Il faut rappeler que l'article 11 de la loi de finances initiale pour 2005 précitée avait permis de prendre acte du remplacement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) par les contrats d'agriculture durable³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement et avec l'avis favorable, à titre personnel, de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article visant à proroger de deux ans les deux dispositifs d'abattement précités figurant à l'article 73 B du code général des impôts.

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

³ Le contrat territorial d'exploitation a été remplacé par le contrat d'agriculture durable défini par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural.

Ainsi, le **I** du présent article propose de remplacer, dans le premier alinéa du I de l'article 73 B précité du code général des impôts, la date du 31 décembre 2006 par celle du 31 décembre 2008, afin de permettre aux jeunes agriculteurs destinataires d'aides à l'installation, **établis entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 2008**, de bénéficier, au titre des soixante premiers mois d'activité, de l'abattement de 50 % sur leur bénéfice imposable.

Lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a indiqué que le gouvernement proposait, non seulement de proroger le dispositif mis en place pour les jeunes agriculteurs jusqu'au 31 décembre 2008, mais aussi de « *procéder à une évaluation* », cette proposition présentant « *l'avantage de fixer un calendrier* ».

Dans le même esprit, le **II** du présent article procède à la modification du premier alinéa du II de l'article 73 B précité afin de prévoir que l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable s'applique aux exploitants agricoles qui, n'ayant pas bénéficié des aides à l'installation précitées, **souscrivent entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010**, au lieu du 31 décembre 2008 dans le droit existant, **un contrat d'agriculture durable**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUR LA PROROGATION DE L'ABATTEMENT EN FAVEUR DES JEUNES AGRICULTEURS BÉNÉFICIAIRES D'AIDES À L'INSTALLATION

Votre rapporteur général s'interroge sur la méthode retenue qui consiste à proroger sans cesse ce dispositif fiscal d'abattement sur le bénéfice imposable des jeunes agriculteurs. Certes le gouvernement a indiqué qu'il procéderait à une évaluation de ce dispositif, qui a cependant été mis en place par la loi de finances rectificative pour 1982 précitée, c'est-à-dire il y a plus de vingt ans.

Votre rapporteur général reconnaît l'utilité d'une telle mesure fiscale dans le but de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et se demande pourquoi elle n'est pas purement et simplement pérennisée.

Dès lors, votre rapporteur général vous propose de pérenniser cet abattement, sans cesse reconduit depuis le début des années 80.

B. SUR LA PROROGATION DE L'ABATTEMENT EN FAVEUR DES SIGNATAIRES D'UN CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE

Lors de l'examen de l'article 8 *ter* du projet de loi de finances pour 2005, devenu article 11 précité de la loi de finances initiale pour 2005, qui proposait, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, d'étendre le bénéfice de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles aux signataires

d'un CAD sans limitation dans le temps, votre rapporteur général avait proposé « *dans un souci de compromis (...) de limiter l'application [de ces] dispositions dans le temps, aux jeunes agriculteurs qui souscrivent un contrat d'agriculture durable entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008, pendant les soixante mois suivant la souscription du contrat, afin de donner à cette mesure fiscale un effet de levier visant seulement à inciter à la signature de nouveaux contrats et ayant donc vocation à être temporaire* ». Cette proposition de modification avait été retenue dans le dispositif finalement adopté.

Votre rapporteur général avait également exprimé sa position de principe selon laquelle « *l'extension du bénéfice de cet abattement aux signataires d'un contrat territorial d'exploitation, c'est-à-dire d'un contrat rémunéré, par la loi de finances pour 2001 précitée, avait contribué à créer une niche fiscale injustifiée et à modifier l'esprit du dispositif initialement mis en place* ».

Le coût de l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des signataires d'un contrat d'agriculture durable avait alors été estimé par le gouvernement à 5 millions d'euros par an.

Votre rapporteur général constate, en outre, que **les informations qui lui ont été fournies par le ministère de l'agriculture et de la pêche ne permettent pas réellement d'attester de l'efficacité de ce dispositif fiscal.** En effet, alors que les crédits demandés en loi de finances initiale pour 2005 sur le chapitre 44-84-10 relatif au paiement des CAD et anciens CTE encore en vigueur, à hauteur de 231,6 millions d'euros auraient du permettre de contractualiser, en 2005, au moins 10.000 nouveaux CAD, les derniers chiffres disponibles font état, pour 2005, de la signature de 9.000 CAD pour une dépense budgétaire de l'ordre de 243 millions d'euros.

Dès lors, votre rapporteur général ne peut que se montrer sceptique quant à la prorogation de deux ans du dispositif d'abattement applicable aux signataires d'un CAD, proposée par le présent article. **Il vous propose donc de supprimer cette prorogation et de prévoir que l'abattement de 50 % sur le bénéfice agricole des signataires d'un contrat d'agriculture durable est applicable aux exploitants signataires d'un CAD entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2005.**

Les contrats d'agriculture durable

Les contrats d'agriculture durable ont été créés par décret du 22 juillet 2003. Ce dispositif a pour objectif principal d'orienter les exploitations agricoles vers des modes de gestion plus respectueux de l'environnement et du bien-être animal. Il peut également apporter un soutien aux investissements qui permettent de diversifier l'activité, d'améliorer la qualité des produits ou d'améliorer les conditions de travail.

Les contrats d'une durée de cinq ans sont passés entre un exploitant (ou des associés exploitants dans le cadre d'une personne morale), une fondation, une association sans but lucratif, un établissement d'enseignement ou de recherche agricole ou une personne morale de droit public et l'Etat. Ils prennent effet soit au 1^{er} mai, soit au 1^{er} septembre de chaque année. Les collectivités territoriales ou des personnes morales de droit public peuvent également apporter un concours public ; le contrat devient alors multipartite.

Les contrats comprennent obligatoirement un volet environnemental. Ils peuvent également comprendre un volet socio-économique. Les contrats-types sont arrêtés par le Préfet après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) qui rassemble notamment les acteurs du monde agricole et de l'environnement.

Outre, les objectifs retenus au niveau départemental, les contrats-types répondent aussi aux objectifs impulsés au niveau national. Ainsi, les actions de conversion à l'agriculture biologique ou celles de préservation des races menacées d'extinction sont-elles obligatoirement reprises dans le contrat-type départemental.

De même, le maintien de la contractualisation des surfaces remarquables qui avaient été soutenues dans le cadre des opérations locales agroenvironnementales et la contractualisation des surfaces en site Natura 2000 sont des priorités affichées au niveau national.

Du point de vue budgétaire, les contrats sont encadrés d'une part par une enveloppe de droits à engager et d'autre part, par une obligation de maintenir une moyenne départementale des montants des contrats signés sur une année civile inférieure à 27.000 euros par contrat, soit 5.400 euros par contrat et par an hormis les actions de conversion à l'agriculture biologique.

Pour l'année 2004, l'enveloppe notifiée a permis l'engagement de 250 millions d'euros et la signature de 10 000 contrats dont 6.100 ont pris effet en 2004. Les surfaces sous engagement pour ces 10.000 contrats s'élèvent à 400.000 ha, soit 40 ha par exploitation, nombre que l'on peut rapprocher de la surface agricole utilisée moyenne des bénéficiaires de CAD, qui est de 84 ha.

Pour l'année 2005, une enveloppe de droits à engager en mesures agroenvironnementales de 216 millions d'euros, y compris la contrepartie communautaire, a été répartie entre les régions, permettant la réalisation de 8.000 CAD. Les chapitres budgétaires sur lesquels sont financés les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et les CAD et plus largement l'ensemble des mesures agroenvironnementales sont en expérimentation au titre de la LOLF à compter de l'année 2005. Dans ce contexte, il a été possible en 2005 d'utiliser une partie de l'enveloppe allouée pour ouvrir en 2005 la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ou la MAE rotationnelle à de nouveaux demandeurs.

Une deuxième enveloppe d'un montant de 27 millions d'euros, y compris la contrepartie communautaire est susceptible d'être distribuée aux régions, pour des contrats dont la date de prise d'effet serait le 1^{er} mai 2006, ce qui porterait le nombre de CAD à signer en 2005 à 9.000.

En ce qui concerne les paiements, le chapitre budgétaire 69-01, en expérimentation LOLF, sur lequel sont financés non seulement les CAD et les CTE mais plus largement l'appui au renouvellement des exploitations et les mesures agroenvironnementales et territoriales est doté pour l'année 2005 de 822,5 millions d'euros. Sur ce montant, les crédits prévus pour les CTE et des CAD s'élèvent à 210,3 millions d'euros, ce qui compte tenu du cofinancement communautaire permet de verser aux exploitants 394 millions d'euros.

Pour 2006, une enveloppe de droits à engager en mesures agroenvironnementales de 162 millions d'euros est prévue pour les dispositifs agroenvironnementaux, soit l'équivalent de 6.000 CAD d'un montant moyen de 27.000 euros.

Le montant des paiements à effectuer au titre des CTE et des CAD en 2006 et s'imputant sur la ligne 69-01-53 est estimé à 147 millions d'euros, hors reports éventuels de charge de l'année 2005, ce qui, compte tenu du cofinancement communautaire permettrait de verser 350 millions d'euros aux bénéficiaires.

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

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

ARTICLE 2 ter (nouveau)

Relèvement du seuil de comptabilisation des recettes accessoires, issues d'activités commerciales et non commerciales, pour la détermination du bénéfice agricole

Commentaire : le présent article a pour objet de relever le plafond en deçà duquel les recettes accessoires, relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et de celle des bénéfices non commerciaux, peuvent être prises en compte pour la détermination du bénéfice agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 75 du code général des impôts dispose que les produits des activités accessoires relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et de celle des bénéfices non commerciaux (BNC) réalisés par un exploitant agricole soumis à un régime réel ou au régime transitoire d'imposition peuvent être pris en compte pour la détermination du bénéfice agricole lorsque, au titre de l'année civile précédant la date d'ouverture de l'exercice, les recettes accessoires commerciales et non commerciales n'excèdent ni 30 % des recettes tirées de l'activité agricole, ni 30.000 euros. En outre, il est précisé que ces montants s'apprécient remboursements de frais inclus et taxes comprises.

Cette disposition vise à favoriser la pluriactivité des exploitants agricoles en leur permettant de rattacher une partie du produit issu de leurs activités accessoires¹ au bénéfice agricole imposable.

Par coordination, le **III bis** de l'article 298 bis du même code, relatif au régime simplifié de TVA des exploitants agricoles, dispose que les recettes accessoires commerciales et non commerciales, passibles de la taxe sur la valeur ajoutée, réalisées par un exploitant agricole soumis pour ses opérations agricoles au régime simplifié, peuvent être imposées selon ce régime lorsque le montant total des recettes accessoires taxes comprises n'excède pas, au titre de la période annuelle d'imposition précédente, 30.000 euros et 30 % du montant des recettes taxes comprises provenant de ses activités agricoles.

¹ Il s'agit, par exemple, de la vente de produits ne provenant pas de l'exploitation agricole ou de la vente de produits provenant de l'exploitation mais avec recours à certains procédés commerciaux.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du gouvernement et de sa commission des finances, d'un amendement, présenté par nos collègues députés Michel Bouvard, Louis Giscard d'Estaing et Alain Marleix, visant à relever de 30.000 euros à 50.000 euros le seuil de comptabilisation des revenus accessoires issus d'activités commerciales et non commerciales dans la détermination du bénéfice imposable des exploitants agricoles.

Ainsi, le **I** du présent article propose de remplacer, dans la première phrase de l'article 75 du code général des impôts précité, le montant de 30.000 euros par celui de 50.000 euros sans modifier le montant du pourcentage (30 %) des recettes tirées de l'activité agricole que ne doivent pas excéder les recettes accessoires commerciales et non commerciales pour être prises en compte dans la détermination du bénéfice agricole.

Par coordination, le **II** du présent article procède à la même modification au sein des dispositions du III *bis* de l'article 298 *bis* du code général des impôts précité.

Lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, notre collègue Michel Bouvard a indiqué que le relèvement de ce seuil devait permettre « *d'une part, de favoriser la pluriactivité, importante pour l'entretien de l'espace et la gestion du territoire, d'autre part, de tenir compte de l'évolution du coût des prestations et des travaux* ».

En outre, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a souligné que « *les produits accessoires sont entièrement fiscalisés : au-delà du seuil, ils le sont au titre des bénéfices industriels et commerciaux et, en deçà, dans le cadre des bénéfices agricoles* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille favorablement les dispositions du présent article, de nature à **favoriser le développement de la pluriactivité** en agriculture, pluriactivité qui ne doit pas être interprétée par les artisans et commerçants, relevant du régime des BNC et des BIC, comme une forme de « concurrence déloyale » exercée par les exploitants agricoles.

Le recensement agricole datant de l'année 2000 dénombre sur les 764.000 chefs d'exploitation et coexploitants recensés, 147.000 exploitants qui concilient travail agricole et activité non agricole à titre principal ou secondaire, soit 19 % de pluriactifs. Leur proportion est stable depuis une vingtaine d'années.

Il faut rappeler que la détermination de ce seuil n'avait pas été modifiée depuis l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 34 de la loi de finances initiale pour 1994¹.

Votre rapporteur général n'a pu obtenir d'informations quant au coût du présent dispositif qui n'a, en effet, pas été chiffré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

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

¹ Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.

ARTICLE 2 quater (nouveau)

Nouvelles possibilités de règlement des dons aux partis politiques

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre aux particuliers d'effectuer des dons aux partis politiques, éligibles à la réduction d'impôt de l'article 200 du CGI, non seulement par chèque, mais aussi par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

I. LE DROIT EXISTANT

En l'état du droit positif, une personne physique ne peut consentir plus de 7.500 euros de dons par an à un même parti politique et plus de 4.600 euros par élection, **selon des modalités de versement strictement encadrées par le code électoral.**

En effet, les **dons de plus de 150 euros** consentis à une association de financement électoral ou à un mandataire financier doivent être **nécessairement versés par chèque**, tandis que tout don ou cotisation doit donner lieu à la remise d'un **reçu mentionnant le montant et la date du versement, l'identité et l'adresse fiscale du donateur ou du cotisant**, ainsi que l'identification du bénéficiaire dès lors que le montant versé excède 3.000 euros.

Le respect de ce formalisme conditionne le droit à la réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par les particuliers figurant à l'article 200 du code général des impôts. Pour l'ensemble des dons consentis aux œuvres et organismes d'intérêt général, cette réduction est égale pour 2005 à 66 %¹ du montant de l'ensemble des sommes versées dans la limite de 20 % du revenu imposable.

II. LE TEXTE PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue députée Marie-Hélène des Esgaulx avec l'avis favorable du gouvernement, tendant à **supprimer l'exigence du versement par chèque en autorisant les virements, les prélèvements automatiques ainsi que les versements par carte bancaire.**

Ainsi, l'amendement adopté introduit, d'une part, une modification de l'article L. 52-8 du code électoral et de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique afin

¹ En vertu de l'article 127 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le taux de la réduction d'impôt accordé au titre des dons faits par les particuliers aux œuvres et organismes d'intérêt général a été porté de 60 à 66 %.

d'autoriser les modes de versement précités et, d'autre part, une modification du 3. de l'article 200 du code général des impôts tendant à admettre ces mêmes versements au bénéfice de la réduction d'impôt.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exigence d'un **versement par chèque** doit être replacée dans le mouvement de durcissement des dispositions relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales intervenu entre 1988 et 1995.

Aujourd'hui, il apparaît que la généralisation du paiement par carte bancaire et le développement des moyens de paiement sécurisé *via* Internet rendent cette **exigence obsolète, sinon préjudiciable à la réalisation d'un certain volume de dons.**

Dès lors, et dans la mesure où **il n'est pas revenu sur la nécessité d'un reçu**, votre rapporteur général estime qu'il convient d'accueillir favorablement l'évolution proposée par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 3

Nouvelle amélioration de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article a principalement pour objet de programmer une augmentation de 50 % de la prime pour l'emploi en deux ans, d'en modifier les modalités de calcul dans un sens plus favorable au travail à temps partiel, et de mensualiser son versement.

I. LE DROIT EXISTANT

La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt visant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles.

Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi. En 2005, il concerne **8,9 millions de bénéficiaires** touchant une **prime d'un montant moyen de 294 euros**, pour un coût d'environ **2,7 milliards d'euros**.

A. LE BÉNÉFICE DE LA PRIME

Seules les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont éligibles à la PPE. La prime est **accordée au foyer fiscal**, mais dépend des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres.

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

- En premier lieu, **l'attribution de la prime**, qui est individuelle, **dépend des revenus d'activité professionnelle**. A ce titre, les revenus déclarés en 2004 doivent être **compris entre 3.507 euros et 16.364 euros**. Afin de tenir compte de la « mono » ou de la « bi-activité » au sein d'un foyer fiscal, cette **limite est portée à 24.927 euros pour un foyer dont un seul membre travaille** ou dont l'autre membre gagne moins de 3.507 euros.

Ces limites s'appliquent à des « équivalents temps plein », afin de ne pas verser de prime à des personnes dont les revenus horaires se trouveraient néanmoins élevés.

Application détaillée des règles de plafond de revenu d'activité

Le plafond de 16.364 euros s'applique :

- aux personnes célibataires, veuves, divorcées, sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules ;
- aux personnes mariées lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.507 euros ;
- aux personnes à charge d'un foyer fiscal exerçant une activité professionnelle leur procurant plus de 3.507 euros.

Le plafond de 24.927 euros s'applique :

- si la personne est mariée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 3.507 euros ;
- si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants.

La durée du travail est intégrée pour le calcul de ces plafonds de revenus d'activité : ils s'appliquent à des « équivalents temps plein ». Ainsi, un salarié gagnant l'équivalent du SMIC annuel dans une année fiscale mais n'ayant travaillé que six mois dans l'année ne bénéficie pas de la PPE. Le mode de conversion se base sur une durée annuelle de travail de 1.820 heures (correspondant à une durée du temps de travail de 35 heures hebdomadaire) : le rapport entre 1.820 et le nombre d'heures travaillées dans l'année permet d'obtenir **un coefficient de conversion**, qui ne peut être inférieur à 1. Ce coefficient est ensuite appliqué aux revenus d'activités professionnelles déclarés pour l'examen de l'éligibilité à la PPE au regard des limites maximales de revenu (16.364 euros ou 24.927 euros).

• En second lieu, **les revenus du foyer fiscal ne peuvent être supérieurs à certains plafonds¹**, ainsi déterminés pour 2004 :

- **12.383 euros** pour la première part de quotient familial des **célibataires, veufs ou divorcés** ;

- **24.765 euros** pour les deux premières parts en cas d'**imposition commune** ;

- plafonds auxquels **s'ajoutent**, le cas échéant, **3.421 euros** pour chacune des **demi-parts suivantes**.

A titre d'illustration, un couple marié ayant deux enfants ne doit pas avoir un revenu fiscal dépassant 31.607 euros pour 2004.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PRIME

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

¹ En cas de mariage, décès, ou de passage en cours d'année à une imposition distincte, ces plafonds sont convertis sur une base annuelle.

1. La prime de base

a) La prime de base pour un temps complet

La prime de base est établie par personne. Pour un **revenu d'activité compris entre 3.507 euros et 11.689 euros**, la prime s'élève à **4,6 % de ce revenu**. Pour un revenu **compris entre 11.689 euros et 16.364 euros**, elle est de **11,5 % de la différence entre ce revenu et 16.364 euros**.

Ainsi, la **prime est attribuée à partir d'environ 0,3 SMIC** au montant de **161 euros**, augmente jusqu'à environ **1 SMIC** pour **culminer à 538 euros**, puis devient **dégressive pour s'annuler à environ 1,4 SMIC**.

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

b) Le correctif en faveur des temps partiels

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

Ce dispositif a pour effet **de majorer de 45 % le montant de la prime de base pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet**.

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

2. Les majorations

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

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

Dans le cas de couples « mono-actifs », c'est-à-dire dont l'un des membres a gagné moins de 3.507 euros, la prime est :

- majorée de 81 euros pour un revenu d'activité inférieur 16.364 euros ;

- égale à 81 euros pour un revenu compris entre 16.364 euros et 23.377 euros ;

- égale à 5,5 % de la différence entre le revenu et 24.927 euros si ce dernier dépasse 23.377 euros.

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

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

Situation de famille	Revenu d'activité R compris entre :	Formule de calcul (temps plein)
Célibataires, veufs, divorcés, mariés « bi-actifs » ou personnes à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée à 3.507 €	3.507 € < R < 11.689 €	R x 4,6 %
	11.689 € < R < 16.364 €	(16.364 € - R) x 11,5 %
Mariés «mono-actifs »	3.507 € < R < 11.689 €	(R x 4,6 %) + 81 €
	11.689 € < R < 16.364 €	[(16.364 € - R) x 11,5 %] + 81 €
	16.364 € < R < 23.377 €	81 €
	23.377 € < R < 24.927 €	(24.927 € - R) x 11,5 %
Célibataires, veufs divorcés élevant seuls des enfants à charge	3.507 € < R < 11.689 €	R x 4,6 %
	11.689 € < R < 16.364 €	(16.364 € - R) x 11,5 %
	16.364 € < R < 24.927 €	0 € (susceptible de majoration pour personnes à charge)

b) Majorations pour personnes à charge

Les majorations pour personnes à charge sont **forfaitaires** quel que soit le revenu. Elles s'élèvent à :

- 34 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts (enfants mineurs ou infirmes, titulaires de la carte d'invalidité, enfants majeurs rattachés) ;

- 68 euros pour le premier enfant des personnes isolées ;

- 34 euros quel que soit le nombre d'enfants pour les foyers mono-actifs dont le revenu est compris entre 16.364 euros et 24.927 euros (68 euros pour le premier enfant en cas de personne isolée).

La plupart des cas de majorations pour personnes à charge sont retracés par le tableau suivant :

Majorations pour personnes à charge

Situation de famille	Revenu d'activités professionnelles	Une personne à charge	Deux personnes à charge	Trois personnes à charge
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs	$3.372 \text{ €} < R < 16.364 \text{ €}$	34 €	$34 \text{ €} \times 2 = 68 \text{ €}$	$34 \text{ €} \times 3 = 102 \text{ €}$
Mariés mono-actifs	$3.372 \text{ €} < R < 16.364 \text{ €}$	34 €	$34 \text{ €} \times 2 = 68 \text{ €}$	$34 \text{ €} \times 3 = 102 \text{ €}$
	$16.364 \text{ €} < R < 24.927 \text{ €}$	34 €	34 €	34 €
Célibataires, veufs, divorcé élevant seul des enfants à charges	$3.372 \text{ €} < R < 16.364 \text{ €}$	68 €	$68 \text{ €} + 34 \text{ €} = 102 \text{ €}$	$68 \text{ €} + 34 \text{ €} + 34 \text{ €} = 136 \text{ €}$
	$16.364 \text{ €} < R < 24.927 \text{ €}$	68 €	68 €	68 €

3. La prime plancher

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

*

* *

Tous ces éléments de calcul sont strictement incompréhensibles pour le moindre des bénéficiaires de cette prime. Le dispositif ne saurait être présenté comme incitatif à quoi que ce soit. Un tel raffinement administratif, contraire au bon sens, montre à quelles extrémités conduit le système franco-français de recherche d'une impossible égalité, et traduit des compromis multiples qui ne peuvent que nuire à l'efficacité et à la lisibilité d'une allocation censée avoir un impact psychologique sur les comportements individuels... Il est temps de s'en rendre compte.

C. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA PRIME

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer une hypothétique

incitation au retour à l'emploi, un acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à **250 euros** a été institué par l'article 3 de la loi de finances pour 2004¹.

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

Le tableau suivant permet de saisir la portée de ce mécanisme en retenant le cas d'un célibataire inscrit comme demandeur d'emploi depuis le 1^{er} juin 2003, et retrouvant une activité salariée rémunérée au SMIC le 1^{er} décembre 2003 :

Modalités d'encaissement de la prime pour l'emploi

(en euros)

Année	2003	2004	2005
Situation antérieure (pas d'acompte)	-	-	463 versés en septembre
Situation actuelle	-	250 versés en mai	213 versés en septembre

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

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

II. LE TEXTE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article, modifiant les taux et les montants figurant dans l'article 200 *sexies* du code général des impôts, programme pour les revenus de 2005 et de 2006 une **augmentation des taux** conduisant à **une majoration des montants de la PPE de 50 % sur deux ans** et à un calcul de la prime

¹ Cet article a également prévu que « les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une **amende fiscale** de 100 euros si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ».

plus favorable au travail à temps partiel, ainsi qu'un rehaussement des divers seuils et limites de revenus afin de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires.

En outre, il est prévu de **mensualiser le versement de la PPE, d'augmenter le montant des acomptes versés pour les personnes reprenant un emploi**, et de substituer un seuil de versement au « plancher » de versement existant.

A. UNE AUGMENTATION DE LA PRIME POUR L'EMPLOI APPROCHANT 50 % EN DEUX ANS

Il est rappelé qu'en 2004, pour un **revenu d'activité compris entre 3.507 euros et 11.689 euros** (soit environ **1 SMIC**), la prime s'élève à **4,6 %¹ de ce revenu**, et que pour un **revenu compris entre 11.689 euros et 16.364 euros** (soit environ **1,4 SMIC**), elle s'élève à **11,5 %² de la différence entre ce revenu et 16.364 euros**. Le présent article prévoit que ces taux évoluent conformément au tableau suivant :

Evolution des taux de la prime pour l'emploi

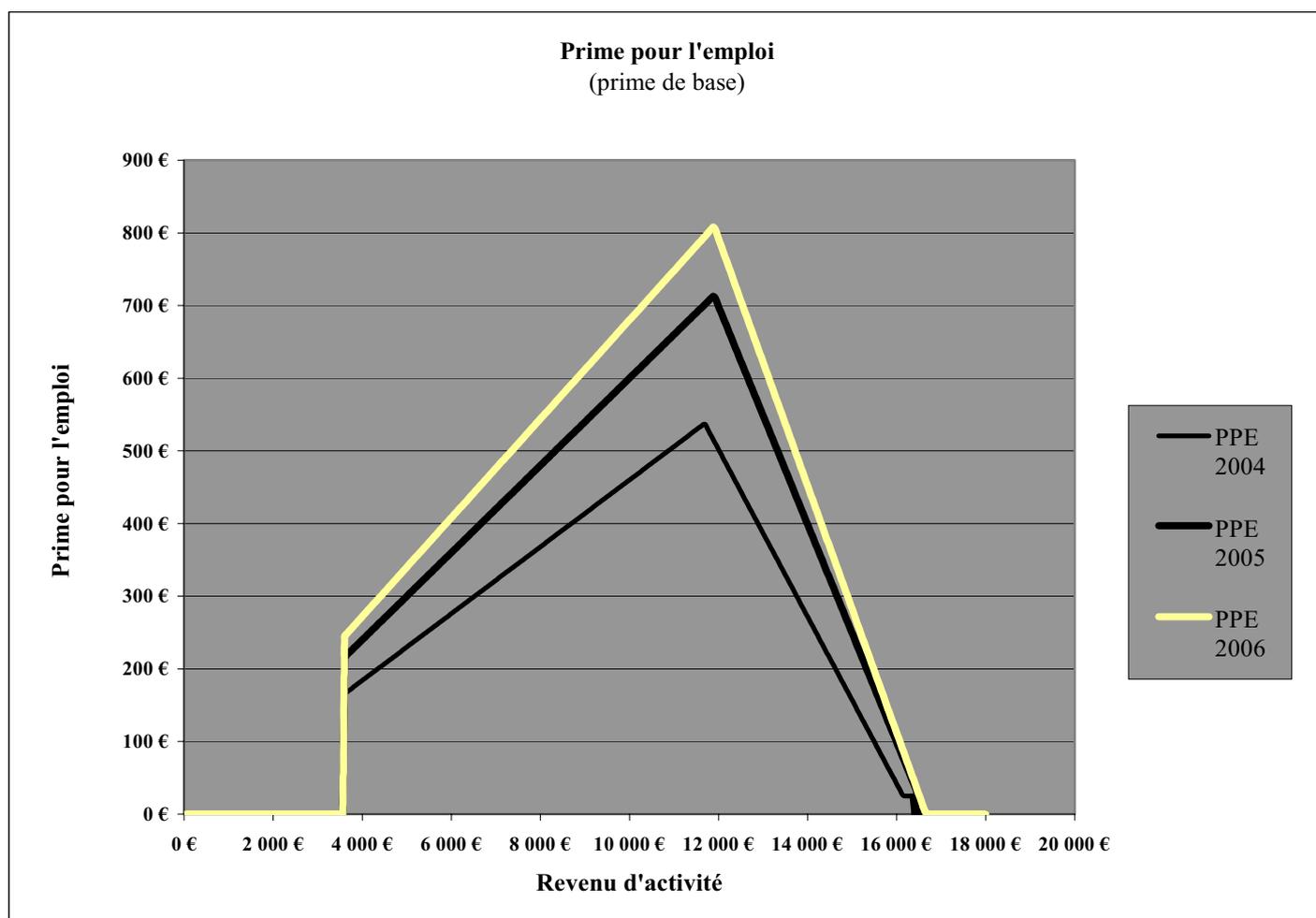
	2004	2005	2006
Taux applicable jusqu'au revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	4,6 %	6 %	6,8 %
Taux différentiel applicable jusqu'au revenu professionnel déclaré ne permettant plus de bénéficier de la prime	11,5 %	15 %	17 %

Le **taux principal** progresse donc de plus de 30 % au titre des revenus de 2005, puis de plus de 13 % au titre des revenus de 2006, soit au total **plus de 48 % d'augmentation en deux ans**.

La **PPE 2004** culmine, au voisinage du SMIC, à **538 euros**. Compte tenu de la revalorisation des seuils (*infra*), le montant maximum de la **PPE 2005** doit s'établir à **714 euros**, et celui de la **PPE 2006** atteindrait **809 euros**, soit **plus de 50% d'augmentation sur la période**. Le tableau suivant montre l'évolution du montant de la prime de base versée au titre des revenus perçus en 2004, en 2005 et en 2006 :

¹ Taux déjà porté de 4,4 % à 4,6 % par l'article 3 de la loi de finances pour 2004.

² Taux déjà porté de 11 % à 11,5 % par l'article 3 de la loi de finances pour 2004.



Le coût de cette mesure est évalué à **680 millions d'euros** en 2006.

B. UNE AUGMENTATION DE LA PRIME RENFORCÉE POUR LES TRAVAILLEURS À TEMPS PARTIEL

Il convient de noter que près de 35 % des bénéficiaires de la PPE travaillent à temps partiel.

Le présent article prévoit de **rehausser la majoration du montant de la prime de base pour une personne travaillant à temps partiel sur une base inférieure ou égale à 50 % d'un temps complet** : fixée à **45 %** pour les revenus de **2004**, cette majoration doit être portée à **65 %** pour les revenus de **2005**, puis à **85 %** pour les revenus de **2006**.

Pour les personnes travaillant à temps partiel sur une base comprise entre un mi-temps et un temps complet, le mécanisme demeure inchangé : **la majoration**, qui ressortira ainsi à 65 % puis à 85 % pour un mi-temps, **diminue ensuite linéairement avec l'augmentation du temps de travail, jusqu'à disparaître pour un temps complet.**

Ainsi, au titre des revenus de 2006, un **salarié à mi-temps payé au SMIC** touchera 92,5 % de la prime qu'il percevrait à temps plein pour le même salaire horaire contre 72,5 % aujourd'hui, soit **744 euros contre 394 euros**, ce qui représente une **hausse de 89 % de sa PPE**.

Le coût de cette mesure est évalué à **80 millions d'euros** en 2006.

C. LA MENSUALISATION DE LA PPE ET L'AUGMENTATION DES ACOMPTES

Afin **d'accélérer et de lisser les paiements**, la PPE serait **versée mensuellement**, sous forme de virement, à compter de janvier 2006.

En pratique, des acomptes d'un douzième de la PPE de l'année précédente seraient versés au cours du 1^{er} semestre¹, avec une régularisation au troisième trimestre. Les versements mensuels ne seraient pas effectués s'ils devaient être inférieurs à 15 euros, ce qui correspond à une prime annuelle de 180 euros.

D'après l'exposé des motifs, il n'est ici pas moins proposé que de **« transformer la prime pour l'emploi en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent »**.

Par ailleurs, pour les nouveaux bénéficiaires de la PPE, **le système d'acompte existant doit être « renforcé pour être rendu plus attractif »** : son montant serait porté de 250 euros à 300 euros en 2006 et à 400 euros en 2007 et la durée minimale d'activité professionnelle requise serait réduite de 6 mois à 4 mois. En outre, il est annoncé une campagne d'information pour informer les salariés et les employeurs sur ce dispositif d'acompte.

D. LES AUTRES AJUSTEMENTS

1. L'indexation des limites et des seuils de revenu régissant le dispositif, ainsi que des majorations

Le présent article indexe les seuils et limites de revenu régissant le dispositif, ainsi que les majorations, sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2005 par rapport à 2004, qui ressort à 1,8 %.

Pour 2006, il prévoit une augmentation des limites de revenu de 25 %, en cohérence avec l'intégration de l'abattement de 20 % au barème de l'impôt sur le revenu.

¹ Représentant ainsi la moitié de la prime versée l'année N-1, ces avances ne devraient pas donner lieu fréquemment à restitutions.

Indexation des limites de revenu

(en euros)

	Revenu 2004	Revenu 2005	Revenu 2006
Revenu de référence pour les personnes seules	12.383	12.606	15.758
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	24.765	25.211	31.514
Majoration de revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	3.421	3.483	4.354

Concernant les majorations pour personnes à charge, la hausse ressort également à 1,8 %, avant arrondi à l'euro le plus proche, la majoration de la prime pour les foyers mono-actifs demeurant cependant inchangée.

Montant des majorations

(en euros)

	Revenu 2004	Revenu 2005	Revenu 2006
Majoration de la prime pour les foyers mono-actifs	81	81	81
Majoration de la prime pour personnes à charge dans la généralité des cas	34	35	35
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls (fixée au double de la majoration ci-dessus)	68	70	70

Le présent article a également pour objet de rehausser les limites de revenu servant au calcul de la prime, afin de suivre l'évolution des revenus.

La hausse pratiquée avant arrondi s'élève à 1,8 % en 2005, ce qui représente l'inflation¹. Il n'est pas prévu de hausse pour 2006.

¹ En 2003 et 2004, la revalorisation des seuils de revenus a largement excédé l'inflation afin de ne pas pénaliser les personnes payées au SMIC, en forte augmentation depuis 2003 en raison de la « convergence des SMIC » programmée par la loi « Fillon » du 17 janvier 2003.

Rehaussement des seuils de revenu

(en euros)

	Revenu 2004	Revenu 2005	Revenu 2006
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3.507	3.570	3.570
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	11.689	11.899	11.899
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	16.364	16.659	16.659
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier d'une prime égale à 81 € actuellement	23.377	23.798	23.798
Plafond de revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	24.927	25.376	25.376

En raison d'une augmentation du SMIC plus forte en 2005 que celle de l'inflation, les indexations précédentes ont pour effet de **diminuer la dépense de 255 millions d'euros**. Il convient de noter qu'à seuils inchangés, le coût de la PPE baisserait spontanément de 470 millions d'euros, l'augmentation nominale des salaires réduisant le nombre et le montant des primes versées.

2. La fin du plancher de PPE et l'instauration d'un seuil de versement

Il est mis fin au montant minimum de prime de 25 euros accordé aux foyers lorsque la somme des primes individuelles et des majorations est inférieure à ce montant, tandis qu'un seuil de versement de 30 euros est mis en place, étant estimé que « *la prime ne serait plus versée lorsque son montant s'avère trop faible pour exercer le moindre effet incitatif sur l'activité des personnes concernées* ».

Cette mesure aurait pour conséquence de rendre environ 400.000 personnes inéligibles à la PPE, et d'entraîner **une atténuation de la dépense de l'ordre de 5 millions d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, quatre amendements de nature strictement rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE S'INSCRIVANT INITIALEMENT DANS UN CADRE ÉLABORÉ PAR LE SÉNAT

La prime pour l'emploi (PPE) est une mesure initialement proposée par le Sénat en novembre 2000, au principe de laquelle le gouvernement s'était finalement rallié¹ suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel² du mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) initialement soutenu par la précédente majorité.

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

Dès 2001, plus de 8 millions de foyers ont bénéficié chaque année de la prime.

Nombre de foyers bénéficiant de la prime pour l'emploi

	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽²⁾
Imposables	3 576 000	3 503 000	3 600 000	3 900 000
Non imposables	4 924 000	4 927 000	5 100 000	5 000 000
Total	8 500 000	8 430 000	8 700 000	8 900 000

(1) : Etat statistique 1507M à la quatrième émission de l'imposition des revenus de 2001, 2002 et 2003

(2) : Etat statistique 1507M à la troisième émission de l'imposition des revenus de 2004

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

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

Le dispositif initial a été étudié pour avoir une efficacité maximale au niveau du SMIC afin d'accroître l'écart entre les revenus d'activité et les revenus d'inactivité. Les seuils retenus avaient donc été calculés en fonction du SMIC : **accès au dispositif à partir de 0,3 SMIC, effet maximal à 1 SMIC et dégressivité jusqu'à 1,4 SMIC.**

Pour 2005, compte tenu de l'achèvement de la « convergence des SMIC » au 1^{er} juillet 2005 qu'avait programmée la loi « Fillon », **les indexations retenues ont pour effet de « caler » à nouveau le dispositif sur ce schéma de calcul** avec désormais pour référence le SMIC pour 35 heures de travail hebdomadaire.

¹ *Projet de loi n° 2906 XI^{ème} législature déposé le 31 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.*

² *Décision n° 2000-437 DC.*

C. UN SYSTÈME DEVENU COÛTEUX, COMPLEXE ET ILLISIBLE

1. Un système devenu coûteux et instable

Le doublement de la prime annoncé à l'origine du dispositif pour l'exercice budgétaire 2002 est intervenu dès l'exercice budgétaire 2001¹. En revanche, le triplement simultanément annoncé pour l'exercice budgétaire 2003 (soit une nouvelle hausse de 50 % de la prime de base par rapport à celle versée en 2002) n'a pas été réalisé dans le projet de loi de finances pour 2003. Le présent article réalise donc, dans une certaine mesure, cette ambition...

Le coût de la prime pour l'emploi s'est élevé à **2,32 milliards d'euros en 2003, à 2,45 milliards d'euros en 2004, et il devrait s'élever à 2,7 milliards d'euros en 2005.**

Pour 2006, les « mesures votées » sont évaluées à 2,73 milliards d'euros (tome II du « bleu » « évaluation des voies et moyens »), **auxquels il convient d'ajouter le solde du coût des mesures du présent article, qui s'élève à 500 millions d'euros, soit 3,23 milliards d'euros.** Pour 2007 le montant des primes versées doit encore s'accroître de 13 % en vertu de la hausse programmée des taux (*supra*)... **Rapportée à l'efficacité de la mesure, ces perspectives de progression sont préoccupantes.**

Par ailleurs, les prévisions des services semblent peu assurées : l'évaluation résultant des « bleus » pour 2004 et pour 2005 a donné lieu, respectivement, à une surestimation de la dépense de plus de 500 millions d'euros et de près de 200 millions d'euros...

La complexité du lien entre l'évolution du niveau des bas revenus et celui du volume de PPE ainsi que les incertitudes pesant sur l'évaluation de ces rémunérations seraient les causes principales de ces approximations. Il est également vrai que le gouvernement semble avoir à cœur d'afficher des mesures nouvelles importantes pour la PPE.

2. Un « réformisme » significatif

a) Les recentrages successifs vers l'emploi à temps partiel

L'article 3 de la loi de finances pour 2003 avait apporté un premier correctif à la PPE, destiné à favoriser la reprise de l'activité y compris à temps partiel. Votre rapporteur général avait alors noté : *« Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la **perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement.***

¹ A la suite d'une modification apportée par l'article premier de la loi de finances rectificative pour 2001, le versement complémentaire étant effectué au mois de janvier 2002.

Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire ».

Le présent article ne fait que prolonger ce mouvement, sur l'analyse duquel votre rapporteur général n'a pas changé.

b) L'instauration, puis le renforcement et la généralisation des acomptes

L'instauration d'un système d'acompte par l'article 3 de la loi de finances pour 2004, même « amélioré » et généralisé par le présent article au travers de la mensualisation, ne permet pas d'amender sensiblement l'analyse précédente.

En effet, le lien « physique » entre la prime et l'activité demeure **ténu**, le bénéfice de l'acompte en cas de reprise d'activité n'apparaissant pas au travers de la rémunération, et son versement ne survenant au surplus qu'avec six mois - ramenés à quatre mois par le présent article- de retard par rapport à la reprise de l'emploi. La perspective d'une mensualisation pour les personnes percevant déjà la PPE ne permet pas de modifier substantiellement ce jugement.

Par ailleurs, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'acomptes sont nombreuses, et peuvent venir s'ajouter à celles d'un calcul déjà fort complexe. Jusqu'à présent, les acomptes facultatifs n'ont pas suscité un engouement véritable, puisque 2.420 demandes ont été recensées en tout et pour tout...

c) La revalorisation des taux

Compte tenu de la **forte revalorisation des taux de la PPE** (+ 4,55 %) simultanément décidée pour 2004, qui visait à en accroître le caractère incitatif, votre rapporteur général avait noté : « (...) *la revalorisation (...) n'est pas inutile compte tenu du manque de lisibilité de la mesure. Elle instille également le doute quant à sa nature véritable, qui pourrait simplement consister en un instrument de distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'en un mécanisme d'incitation au travail* ».

Montant moyen de la prime pour l'emploi

(en euros)

	2002	2003	2004	2005
Montant moyen de la prime perçue	252	263	282	294

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

Les nouvelles et substantielles hausses programmées par le présent article confirment ce diagnostic. En tout état de cause, le coût de la PPE incite à mener rapidement une réflexion sur son rôle, en cohérence avec ses modalités de calcul et de versement.

3. Les voies d'une vraie réforme

Deux orientations semblent¹, *a priori*, concevables : **un versement mensualisé figurant sur la feuille de paye**, qui accroîtrait la lisibilité de la PPE au prix, sans doute, d'un nouveau surcroît de complexité, **ou son remplacement pur et simple par une diminution des prélèvements sociaux sur les plus bas salaires.**

Dans la première perspective, votre commission des finances n'avait pu qu'approuver l'amendement adopté en loi de finances pour 2004 à l'Assemblée nationale tendant à la **production d'un rapport gouvernemental « présentant les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité et notamment d'inscrire son montant sur la fiche de paie »**. Les solutions présentées par ce rapport² reposent sur l'alternative discernée par votre commission des finances. L'encadré ci-après en présente le résumé :

¹ Cf. rapport d'information n° 389 (2003-2004) « Pour un budget de stabilisation et de croissance. Débat d'orientation budgétaire », Philippe Marini, juin 2004.

² Rapport prévu par l'article 3 de la loi de finances pour 2004, remis le 15 octobre 2004 à votre rapporteur général.

Les moyens de rapprocher le versement de la prime pour l'emploi de la période d'activité

Le rapport précité envisage, d'une part, un nouveau dispositif mis en place dans la sphère sociale, et d'autre part, le maintien de la PPE dans l'IR selon de nouvelles modalités.

• La mise en place d'un nouveau dispositif transféré dans la sphère sociale

- Solution n° 1 : ristourne de cotisations et de contributions sociales

Une ristourne de cotisations et de contributions sociales (CSG et CRDS) viendrait en diminution de celles prélevées sur la rémunération, jusqu'à une exonération totale pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC, qui décroîtrait progressivement au-delà du SMIC.

- Solution n° 2 : versement d'une allocation spécifique de soutien

Le montant de l'allocation serait proportionnel au salaire jusqu'à un certain pourcentage du SMIC, puis dégressif, et majoré en présence de charges de famille. Elle serait donc partiellement familiarisée, ce qui ne serait pas le cas de la ristourne.

Avantage :

- Objectif pleinement atteint (effet « feuille de paye »).

Inconvénients :

- La situation globale du foyer fiscal n'est pas appréhendée, au contraire de la PPE ;
- La gestion du dispositif repose sur les entreprises : ce sont elles qui verseraient mensuellement la ristourne ou l'allocation ;

• Le maintien de la PPE dans l'impôt sur le revenu selon des modalités nouvelles

- Solution n° 3 : paiement d'acomptes par l'administration

Il s'agirait d'étendre l'acompte forfaitaire actuel à toute personne en mesure de justifier, au titre d'une année civile, d'une activité professionnelle d'une certaine durée.

Avantage

- généralisation d'un système existant : l'acompte instauré par la LFI pour 2004

Inconvénients

- L'« effet feuille de paye » n'est pas obtenu ;
- Les problèmes de régularisation et, le cas échéant, de recouvrements ultérieurs.

- Solution n° 4 : paiement des acomptes par l'employeur

Les acomptes précités seraient versés en même temps que leur rémunération aux salariés réputés éligibles à la PPE (ceux dont le salaire est inférieur ou égal au SMIC) tandis que ce paiement serait compensé auprès des entreprises, par une imputation sur les impôts, cotisations ou contributions sociales dont elle est redevable. La régularisation serait opérée l'année suivante par l'administration fiscale lors de la liquidation de l'impôt sur le revenu.

Avantage

- L'objectif est pleinement atteint (effet « feuille de paye ») ;

Inconvénients

- La gestion incombe à l'entreprise ;
- Une complexité de gestion particulière en cas de pluralité d'employeurs.

En toute hypothèse, l'instauration d'un mécanisme précité se traduirait l'année de sa mise en œuvre, par un **surcoût budgétaire estimé à 1 milliard d'euros** environ, puisque serait versée la PPE au titre de l'année précédente et au titre de l'année en cours. La solution la plus efficace consisterait alors à ne pas verser la PPE au titre de l'année précédent celle de la mise en œuvre du nouveau dispositif. Une autre solution consisterait à étaler dans le temps le versement de la dernière PPE liquidée selon le mode actuel.

La troisième solution, peu ambitieuse, a inspiré la mensualisation instaurée par le présent article. Quoi qu'il en soit, tout cela demeure exagérément complexe et susceptible d'introduire de lourds coûts administratifs, pour le service public comme pour les entreprises sans que les contreparties psychologiques soient certaines. **La bonne voie de recherche s'inscrit donc dans le cadre des propositions de votre commission visant à l'instauration d'une TVA sociale.**

Avec l'allègement des coûts salariaux, surtout si elle est accompagnée par un ajustement du SMIC, l'opportunité de la prime pour l'emploi disparaîtra et elle pourra tout bonnement être supprimée, ce qui améliorera encore l'effet de la réforme fiscale sur le solde des finances publiques.

En attendant que de telles évolutions se produisent, il persiste clairement une disproportion entre le coût fiscal et les moyens administratifs mis en œuvre d'une part, et l'efficacité de l'incitation à la reprise d'activité d'autre part.

Une évaluation des coûts de gestion de la prime pour l'emploi

*« 1 - En ce qui concerne le coût de **gestion de la prime pour l'emploi** « standard » :*

*Le **coût de gestion** de la prime pour l'emploi peut être évalué à **environ cinquante équivalent temps plein (ETP)**. Cette évaluation comprend les charges :*

- de saisie des données nécessaires au calcul de la prime ;*
- d'exploitation des lettres de relance pour les contribuables susceptibles de percevoir la PPE mais n'ayant pas servi les cases concernant la durée d'activité ;*
- de traitement du contentieux, qui reste volumineux malgré la communication autour de cette mesure.*

Elle ne comprend pas le contrôle de la prime.

*Par ailleurs, la gestion de la PPE génère des coûts **budgétaires d'impression et d'affranchissement** qui peuvent être estimés à :*

- pour la DGI, environ **700.000 euros** pour l'envoi des **lettres de relance** ;*
- pour la DGCP, environ **3 millions d'euros** pour la fabrication et l'envoi des **lettres chèques** de restitution de la prime.*

*2 - En ce qui concerne le coût de **gestion des acomptes PPE mensuelle** :*

- envoi d'environ 4 millions de lettres aux contribuables susceptibles de bénéficier de la PPE mensuelle afin d'obtenir leur RIB, soient **2 millions d'euros en affranchissement** ;*
- **saisie des RIB** envoyés par les contribuables : information non disponible à ce jour.*

***Le coût de la saisie dépendra du nombre de RIB à saisir** ».*

Source : extrait d'une réponse au questionnaire budgétaire

C'est pourquoi votre rapporteur général inscrit sa réflexion dans la nouvelle stratégie fiscale que permettra la mise en œuvre de la TVA sociale : on s'orienterait ainsi vers une suppression définitive de la PPE.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3

Imposition des intérêts perçus sur les plans d'épargne logement de plus de dix ans, à compter du 1^{er} janvier 2006

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'imposer les intérêts perçus sur les plans d'épargne logement de plus de dix ans, à compter du 1^{er} janvier 2006.

I. LE CADRE LEGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE L'ÉPARGNE-LOGEMENT

A. ORIENTER L'ÉPARGNE DES PARTICULIERS VERS LE LOGEMENT

Le régime de l'épargne-logement a été institué par la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965. Les dispositions relatives à l'épargne logement ont été codifiées à la section 1 du chapitre V du titre I du livre VII du code de la construction et de l'habitation « *aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat* » (articles L. 315-1 à L. 315-6).

L'article L. 315-1 dispose que le régime de l'épargne-logement a pour objet de permettre l'octroi de prêts aux personnes physiques qui ont fait des dépôts à un compte d'épargne-logement¹ et qui affectent cette épargne au financement de logements destinés à l'habitation principale. L'article R. 315-24 du code de l'habitat de l'urbanisme dispose qu'il est institué une catégorie particulière de comptes d'épargne-logement (CEL) sous la forme de **plans contractuels d'épargne à terme déterminé**.

L'épargne-logement a pour but d'orienter les économies des particuliers vers le logement à usage de résidence principale et, depuis la loi n° 85-536 du 21 mai 1985, de résidence secondaire : en effet, le deuxième alinéa de l'article L. 315-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que l'épargne peut être affectée au financement de logements dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Seules les personnes physiques peuvent ouvrir des comptes ou des plans d'épargne-logement et bénéficier des avantages correspondants. Un non-résident de nationalité française ou un résident de nationalité étrangère peuvent aussi ouvrir un compte ou un plan et bénéficier d'un prêt, sous réserve que l'investissement ait lieu en France et que le prêt soit utilisé dans les cas prévus par la réglementation.

¹ La loi ne mentionne que les comptes d'épargne-logement, les plans d'épargne-logement sont une catégorie particulière de comptes d'épargne-logement créée par disposition réglementaire.

Les plans d'épargne logement (PEL) : un dispositif contractuel

Les plans d'épargne-logement font l'objet d'un contrat entre la personne physique et l'établissement de crédit constaté par un acte écrit. Le titulaire d'un CEL peut ouvrir un PEL dans le même établissement de crédit. La souscription d'un PEL doit se conformer aux règles suivantes :

- un versement initial d'un montant minimum fixé par arrêté soit 225 euros ;
- des versements réguliers (de mensuels à semestriels) d'un montant déterminé par contrat sous réserve que le versement annuel ne soit pas inférieur à un minimum fixé par arrêté, soit 540 euros ;
- les versements peuvent être majorés si le montant maximum de dépôt n'est pas dépassé.

La durée du PEL ne peut être inférieure à 4 ans (5 ans pour les plans conclus de 1981 au 31 mars 1992) **et ne peut être supérieure à 10 ans**, sauf pour les contrats conclus avant le 1^{er} avril 1992 qui le prévoyaient. Contrairement aux CEL, **les versements et intérêts capitalisés demeurent indisponibles jusqu'à la date de retrait définitif des fonds**. En cas de retrait partiel ou total au cours de la période d'indisponibilité des fonds, le contrat est résilié de plein droit. Si le retrait intervient après une période minimale fixée au contrat, le souscripteur conserve la partie des bénéfices correspondant à la période considérée. De même, si le versement minimum annuel n'est pas effectué, le PEL peut se transformer alors en CEL. Lorsque le PEL est venu à terme, le souscripteur peut demander et obtenir un prêt. **Le montant maximum du prêt est de 92.000 euros**. Le prêt doit être consenti par l'établissement qui tient le PEL.

B. UNE RÉGIME ATTRACTIF

Les plans d'épargne logement bénéficient d'un régime attractif.

En application de l'article L. 315-4 du code de la construction et de l'habitation, **les épargnants reçoivent tout d'abord de l'Etat une prime d'épargne logement** dont le montant est fixé compte tenu de leur effort d'épargne et conditionnée, pour les plans d'épargne logement ouverts à compter du 12 décembre 2002, en application de l'article 80 de la loi de finances pour 2003¹, adopté à l'initiative de votre commission des finances, à la souscription d'un prêt immobilier.

Les sommes inscrites au compte d'un souscripteur de PEL portent intérêt à **un taux fixé par arrêté à 2,5% pendant toute la durée de vie du plan**. Cette rémunération est complétée en cas de réalisation d'un prêt épargne logement par la prime d'Etat de 1% (soit 2/5^{ème} des intérêts calculés par la banque à la date d'échéance du plan) plafonnée à 1.525 euros.

Les intérêts perçus au titre d'un PEL ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, en application du 9^o bis de l'article 157 du code général des impôts. En revanche, ils sont soumis aux prélèvements sociaux (CSG à 8,2 %, CRDS à 0,5 %, prélèvement social de 2 % et contribution de

de¹ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 (art. 80).

solidarité pour l'autonomie à 0,3 %) selon des modalités appelées à évoluer.

II. UNE EFFICACITÉ EN QUESTION

L'encours des plan d'épargne logement (PEL) et celui des comptes épargne logement (CEL) ont respectivement atteint, au 31 décembre 2004, **226,3 milliards d'euros et 38,6 milliards d'euros**. Ces montants restent à des niveaux très élevés en dépit de l'intervention de l'article 80 de la loi de finances initiale pour 2003, adopté à l'initiative de votre commission des finances, qui conditionne depuis lors l'octroi de la prime à l'obtention d'un crédit immobilier. Certains avaient à l'époque exprimé des craintes à l'égard de cette mesure : manifestement, elles n'avaient pas lieu d'être.

La dépense fiscale liée au caractère non imposable des intérêts acquis sur un PEL ou CEL s'établit à 1,7 milliard d'euros, sans tenir compte de la prime d'Etat, qui fait l'objet d'une prévision de crédits de 1,1 milliard d'euros pour 2006¹, au sein de la mission « engagements financiers de l'Etat ».

Or seulement 6,7 % des dépôts d'épargne logement ont été transformés en prêts en 2004. La tendance se dégrade puisque ce taux était de 8,1 % en 2003. L'explication est très simple : les taux de marché sont aujourd'hui bien inférieurs à ceux qu'un épargnant peut obtenir par le biais de l'épargne logement. Les PEL et CEL ne sont plus aujourd'hui des supports d'épargne logement, mais des supports d'épargne sans risque, sans projet particulier.

Faut-il inciter fiscalement à l'épargne sans risque, pour un coût fiscal de 1,7 milliard d'euros, sans aucun ciblage, en outre, sur les épargnants les moins favorisés² ? Telle est la question que votre rapporteur général s'est posée dans son récent rapport³ sur les prélèvements obligatoires dans la perspective du débat sur les prélèvements obligatoires du 26 octobre 2005.

III. ADAPTER LE TRAITEMENT FISCAL DES PEL DE PLUS DE 10 ANS

L'article 10 du présent projet de loi de financement de la sécurité sociale propose de modifier les conditions d'assujettissement des intérêts des PEL aux prélèvements sociaux. Ceux-ci étaient jusqu'à présent prélevés **lors du dénouement du contrat**. Les intérêts des PEL seront désormais assujettis aux prélèvements sociaux :

¹ Les engagements hors bilan de l'Etat liés au PEL et au CEL sont respectivement de 7,5 milliards d'euros et de 1,9 milliard d'euros.

² Ce ciblage existe par ailleurs, c'est l'objet du plan d'épargne populaire.

³ Les prélèvements obligatoires entre volonté et réalités : préparer la refondation du modèle fiscal français. Rapport d'information n° 33 (2005-2006).

- au **1^{er} janvier 2006** pour les plans de plus dix ans ;
- **à la date du dixième anniversaire** du plan ou, pour les **plans ouverts avant le 1^{er} avril 1992, à leur date d'échéance** ;
- **lors du dénouement du plan** si celui-ci intervient avant que la durée du plan n'atteigne dix ans ou avant l'échéance du terme des plans ouverts avant le 1^{er} avril 1992 ;
- **lors de l'inscription en compte** pour les intérêts courus à compter du 1^{er} janvier 2006 sur des plans de plus de dix ans ou sur des plans ouverts avant le 1^{er} avril 1992 dont le terme est échu. **Ceci signifie donc que, au-delà de dix ans, les intérêts perçus au cours de l'année feront l'objet d'un prélèvement à la source tous les ans, conformément à la règle généralement applicable aux produits de placements classiques.**

L'article précité anticipe ainsi de manière bienvenue le versement de prélèvements sociaux qui auraient, autrement, été différés encore pendant de nombreuses années. La mesure rapporterait **151 millions d'euros au Fonds de solidarité vieillesse et 717 millions d'euros au régime général, soit 868 millions d'euros au total.**

Par coordination, et par cohérence avec cette mesure, il convient de s'interroger sur l'imposition à l'impôt sur le revenu des intérêts perçus sur les PEL de plus de dix ans, à compter du 1^{er} janvier 2006.

Les PEL ont une durée fixée, contractuellement, à 10 ans. Au-delà de cette date, les plans peuvent être prorogés et s'apparentent à des instruments d'épargne « classiques », mais défiscalisés. Le PEL est conservé, mais il n'est plus possible d'effectuer de versements et la rémunération est limitée aux intérêts servis par les banques. Le montant des droits à prêt et celui de la prime d'Etat n'augmentent plus avec les intérêts de l'épargne investie.

Il y a là une anomalie coûteuse pour les finances de l'Etat : **les intérêts défiscalisés, perçus au-delà de dix ans, n'ont aucune incidence sur les droits à prêt, et donc sur l'investissement dans le logement des épargnants.** Le PEL devient alors une réserve d'épargne défiscalisée, sans risques et sans projet. Il paraît donc souhaitable d'imposer à l'impôt sur le revenu les intérêts qui seront perçus, à compter du 1^{er} janvier 2006, sur les PEL de plus de dix ans. **Tel est l'objet du présent article additionnel.**

La mesure représenterait un gain pour l'Etat de 300 millions d'euros. Elle incitera les épargnants à ne pas laisser « dormir » leur épargne et à l'investir dans d'autres produits plus générateurs de richesse pour l'économie.

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

ARTICLE 4

Réduction de dix à six ans du délai du rappel fiscal des donations antérieures

Commentaire : le présent article a pour objet de limiter l'application de la règle du rappel fiscal, définie par l'article 784 du code général des impôts, aux seules donations effectuées depuis de moins de six ans, contre dix ans aujourd'hui.

I. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Au cours du débat qui a suivi la présentation en commission des finances par votre rapporteur général d'une étude sur la fiscalité des mutations à titre gratuit¹, un certain nombre de sénateurs avaient insisté sur l'importance du facteur démographique.

« Avec l'allongement de l'espérance de vie, la France vieillit à un rythme accéléré : l'effectif des plus de 75 ans va passer de 4,2 millions à 8,3 millions entre 2000 et 2035 et celui des plus de 85 ans de 1,2 à 2,4 millions. Ce quasi-doublement d'une population qu'il bien faut qualifier d'âgée voire de très âgée, n'est pas sans poser de vrais problèmes économiques.

Si le phénomène du vieillissement de la population a été jusqu'à présent surtout envisagé du point de vue des charges qu'il crée pour la société à travers les questions du financement des retraites ou de la dépendance, il convient également de l'envisager de celui de la répartition des richesses.

Le présent rapport s'inscrit dans la perspective d'un phénomène nouveau et à certains égards inquiétant, la concentration des richesses entre les mains d'une population vieillie.

Il y a bel et bien le risque de la stérilisation d'une partie du patrimoine notamment immobilier, sous-utilisé, mal entretenu, voire laissé à l'abandon.

D'où l'urgence de mettre en place une fiscalité assurant cette fluidité des patrimoines des anciennes vers les nouvelles générations, qui ont à la fois des besoins immédiats et l'envie d'entreprendre. »

Le rapport, qui partait du constat que la France pâtissait d'un « système incohérent en décalage avec nos principaux partenaires » avait souligné les effets pervers de la stratification de mesures ponctuelles et de la

¹ Rapport d'information n° 65 (2002-2003). « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

non réévaluation des seuils en fonction de l'inflation, ainsi que l'intérêt d'une restructuration d'ensemble, tout en soulignant que la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires rendait difficile la refonte, pourtant souhaitable, de l'ensemble du barème.

Toutefois, l'importance de la question n'a pas échappé aux gouvernements qui ont pris un ensemble de mesures favorables à la transmission des patrimoines, notamment professionnels, eu égard en particulier aux enjeux de la transmissions d'entreprises pour l'emploi.

II. LE DROIT EXISTANT

Selon les règles du droit civil, les donations successivement consenties par un même donateur constituent en principe une déclaration partielle et anticipée de la succession.

Lors de la liquidation d'une succession, il est ainsi fait application de la règle du rappel civil, qui impose une prise en compte de l'ensemble des donations passées pour apprécier, au moment de la liquidation de la succession, les modalités de répartition des biens entre les héritiers et faire respecter la réserve héréditaire.

En matière fiscale, on doit considérer que les biens successivement transmis par donations, par un même donateur, et de manière ultime, lors de la déclaration de la succession, constituent en quelque sorte une « assiette unique », la totalité des biens transmis à titre gratuit par une même personne faisant ainsi l'objet d'une liquidation unique des droits. C'est d'ailleurs pour cette raison que le même barème s'applique aux mutations entre vifs et aux mutations par décès.

En conséquence, en application de l'article 784 du code général des impôts, **lors d'une nouvelle donation, ou lors d'une succession, doivent être rapportées, pour le calcul des droits, les donations antérieures.**

Les abattements sont ainsi appliqués sur le bien transmis, déduction faite des abattements dont les donataires ou héritiers ont déjà bénéficié. Il est tenu compte des réductions de droits déjà effectuées. Le tarif progressif prévu à l'article 777 du code général des impôts est appliqué en ajoutant à la valeur des biens transmis par la nouvelle donation ou par la succession celle des biens transmis antérieurement. Ceux des biens dont la transmission n'a pas encore été assujettie aux droits de mutation à titre gratuit sont inclus dans les tranches les plus élevées de l'actif imposable.

Les perceptions effectuées sur les donations successives consenties par un donateur, et sur la déclaration de sa succession, sont donc reliées les unes aux autres, non par les droits liquidés, mais par l'actif imposable.

La rigueur de cette règle, dite du rappel fiscal, a incité le législateur à l'aménager, en prévoyant dans la loi de finances pour 1992¹, de ne pas appliquer **la règle du rappel fiscal aux donations passées depuis plus de dix ans**. Il s'agissait alors de définir un cadre fiscal cohérent, et suffisamment incitatif fiscalement, pour encourager les transmissions anticipées de patrimoine et organiser une redistribution de celui-ci entre les générations. Dans un contexte d'allongement de la durée de vie, il paraît en effet souhaitable que la transmission du patrimoine intervienne avant la succession², pour permettre, sur un plan-macroéconomique, une gestion plus dynamique des actifs et un arbitrage entre consommation et épargne plus favorable à la croissance.

A. LA RÈGLE DU RAPPEL FISCAL DES DONATIONS ANTÉRIEURES

En application de l'article 784 du code général des impôts, « *les parties sont tenues de faire connaître, dans tout acte constatant une transmission entre vifs à titre gratuit et dans toute déclaration de succession, s'il existe ou non des donations antérieures consenties à un titre ou à un autre et sous une forme quelconque par le donateur ou le défunt aux donataires, héritiers ou légataires ainsi que, le cas échéant, les noms, qualités et résidences des officiers ministériels qui ont reçu les actes de donation, et la date de l'enregistrement de ces actes* ».

Lors de chaque liquidation de droits doivent être rappelés fiscalement les donations antérieures.

La somme des droits successivement perçus, au titre des donations, puis de la succession finale, n'est pas toujours égale au montant de l'impôt qui aurait été exigible si la perception avait été effectuée globalement lors de la dernière mutation, car **chaque transmission ne cesse pas d'être considérée comme un fait générateur particulier**. Le calcul des droits, au moment d'une nouvelle donation ou de la succession, est établi sans que soient remis en cause les droits antérieurs, même si est intervenu depuis un changement de tarif.

1. L'évaluation des biens transmis par les donations antérieures

Pour le calcul des droits applicables à une donation nouvelle ou à la succession, on rapporte les biens antérieurement transmis en prenant en compte leur **valeur au jour de la donation passée**. Sur le plan fiscal, les biens transmis ne sont donc soumis à aucune revalorisation³. Il en est ainsi même pour les dons en numéraire, ceux-ci étant pourtant susceptibles de financer

¹ Article 15-1 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991.

² De même que l'on décède de plus en plus vieux, **on hérite de plus en plus tard 48 ans en 1984, 51 ans en 1994 et 52 ans en 2000.**

³ Réponse ministérielle n° 62-054, Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 14 décembre 1992, p. 5642.

l'acquisition d'un bien ayant vocation s'apprécier ou à se déprécier. Ces dons ne sont rapportés que pour leur montant nominal¹.

2. L'impact de la règle du rappel fiscal sur les abattements et les réductions de droits

Pour le calcul des abattements prévus par les articles 779 (76.000 euros pour le conjoint survivant, 50.000 euros pour les ascendants ou pour chaque enfant vivant ou représenté, 50.000 euros pour un donataire, héritier ou légataire handicapé physique ou mental au 1^{er} janvier 2005) et 790 B du code général des impôts (abattement de 30.000 euros sur la part de chacun des petits enfants pour les seules donations), il est tenu compte des abattements dont ont déjà bénéficié les donataires.

Ainsi, l'abattement dont chaque ayant droit est susceptible de bénéficier, lors d'une mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès, doit être calculé sous déduction de celui dont il a déjà pu bénéficier lors de donations qui lui ont été antérieurement consenties par la même personne.

Le montant de l'abattement susceptible d'être pratiqué doit être déterminé, pour chaque transmission, d'après la législation en vigueur à l'époque où elle a lieu, **sans que les calculs de droits antérieurs puissent être remis en cause²**.

Par exemple, dans le cas d'une donation à un enfant consentie en 1999, taxée à la tranche marginale à 20 %, l'abattement applicable s'élevait à 45.735 euros. Si une nouvelle donation a été consentie en 2005, la nouvelle donation, consentie entre les mêmes personnes, bénéficie d'un abattement complémentaire de 4.265 euros égal à la différence entre l'abattement en vigueur en 2005 (50.000 euros) et celui applicable lors de la première donation en 1999 (45.735 euros). La fraction des biens transmis lors de la nouvelle donation qui excède 4.265 euros est taxée en fonction du montant de l'ensemble de l'actif transmis et selon le tarif en vigueur en 2005. Puisque la première donation a été soumise à la tranche marginale à 20 %, la taxation de la seconde donation débute à 20 %.

L'abattement est fractionnable : si une personne a donné à son fils 20.000 euros en 2003, il a pu transmettre 10.000 euros en franchise de droits en 2004, puis de nouveau 20.000 euros en franchise de droits en 2005,

¹ Cf l'arrêt de la Cour de Cassation. Com. 20 octobre 1998. Il résulte de cet arrêt que lorsque le don manuel non déclaré et rappelé fiscalement à la succession porte sur une somme d'argent, **il ne peut être tenu compte de l'usage que le donataire a pu faire de la somme donnée**. En l'espèce, la libéralité en cause avait été accomplie au moyen de la remise d'un chèque, quelques jours seulement avant le décès du donateur. La somme d'argent donnée avait aussitôt servi à l'acquisition d'un véhicule, dont la valeur avait subi, selon le contribuable, une décote immédiate de 10 %. La Cour de Cassation considère que c'est le montant de la somme donnée qui doit être pris en compte, et non la valeur du bien acquis.

² Qu'un nouvel calcul des droits soit susceptible de favoriser ou non le contribuable.

l'abattement applicable à une transmission à titre gratuit aux enfants s'établissant à 50.000 euros.

En ce qui concerne l'application des réductions prévues par l'article 780 du code général des impôts (305 euros ou 610 euros par enfant en sus du deuxième par enfant du donataire ou de l'héritier, suivant qu'il s'agit d'une transmission en ligne collatérale ou entre non-parents ou d'une transmission en ligne directe ou entre époux), il est tenu compte des réductions effectuées sur les donations antérieures consenties par le même donateur.

Les réductions prévues par l'article 780 du code général des impôts constituent donc le maximum de réductions applicables à l'ensemble des mutations à titre gratuit intervenues entre les mêmes personnes.

3. Les donations dispensées du rappel fiscal

En application de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004¹ relative au soutien à la consommation et à l'investissement, s'agissant d'un dispositif exceptionnel et temporaire, **la règle du rappel fiscal n'est pas applicable aux dons de sommes d'argent**, consentis, avant le 31 décembre 2005, dans la limite de 30.000 euros, au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce, et exonérés de droits.

Il en est de même des donations de plus de dix ans.

B. LE NON-RAPPEL DES DONATIONS DE PLUS DE DIX ANS

Le deuxième alinéa de l'article 784 du code général des impôts, modifié par la loi de finances pour 1992², entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992, prévoit que la règle du rappel fiscal précité n'est pas applicable aux donations « *passées depuis plus de dix ans* ».

1. Les donations concernées

Le bénéfice du non-rappel des donations de plus de dix ans est réservé:

- aux donations passées devant notaire, y compris les donations-partages, conformément aux dispositions de l'article 931 du code civil ;
- aux donations résultant d'actes sous seing privé qui comportent l'acceptation du donataire.

¹ Modifié par l'article 35 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

² Article 15-1 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991.

En revanche, la simple reconnaissance d'un don manuel par le donateur, qui ne peut donner lieu au paiement des droits de mutation, n'est pas susceptible d'être considérée comme une donation ouvrant droit au bénéfice du non-rappel. La mesure prévue au deuxième alinéa de l'article 784 du code général des impôts, s'applique aux véritables donations, au sens de l'article 894 du code civil : « *les donations sont des actes à titre gratuit par lesquels un donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée, en faveur du donataire qui l'accepte* ».

La donation doit par ailleurs être opposable à l'administration fiscale, et donc avoir été présentée à la formalité de l'enregistrement, et soumise aux droits de donations. S'agissant des actes rédigés sous seing privé, ils doivent donc fait l'objet d'une présentation volontaire à la formalité de l'enregistrement par le donataire pour acquérir date certaine et bénéficier de la règle du non-rappel. Il en est de même pour les donations constatées par une décision de justice ayant acquis autorité de chose jugée.

Le fait qu'aucun droit de mutation ne soit exigible, du fait par exemple d'une donation dont le montant est inférieur à l'abattement prévu à l'article 777 ou à l'article 790 B du code général des impôts, n'est pas de nature à écarter l'application du non-rappel lors d'une nouvelle transmission qui interviendrait plus de 10 ans après la présentation de cet acte à l'enregistrement.

2. La durée de dix ans

.La règle du non-rappel s'applique à la condition que la donation précédente ait été passée au moins dix ans avant la nouvelle mutation à titre gratuit.

Le délai court à compter du jour où la donation a acquis date certaine. Cette date est le jour de la signature de l'acte par les parties lorsque l'acte est rédigé en la forme notariée, le jour de l'enregistrement de l'acte s'il s'agit d'un acte sous seing privé ou le jour de la décision ayant acquis autorité de la chose jugée qui constate la donation.

3. Les conséquences du non-rappel des donations de plus de dix ans

Lorsqu'un délai de dix ans s'est écoulé depuis la donation antérieure, la règle du non-rappel fiscal permet de déterminer le taux d'imposition en fonction du seul patrimoine transmis lors de la nouvelle donation ou de la succession.

Les droits sont liquidés en partant des premières tranches du barème. Il est fait application de nouveau, dans leur intégralité, des abattements prévus à l'article 779 du code général des impôts, de l'abattement spécifique aux donations prévu à l'article 790 B du code général des impôts et des réductions de droits de l'article 780 du code général des impôts.

Sur le plan pratique, la règle du non-rappel des donations de plus de dix ans permet aux donataires de réaliser des choix d'opportunité. Soit une donation intervenue auprès d'un enfant pour 20.000 euros en 2000, le donataire qui souhaite transmettre en franchise de droits, et donc sous la limite de l'abattement de 50.000 euros, peut transmettre de nouveau 30.000 euros à son enfant en 2009, ou attendre une année de plus, afin que la règle du non-rappel s'applique, et transmettre alors de nouveau 50.000 euros¹.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de ramener le délai au-delà duquel la règle du rappel fiscal ne s'applique pas de dix ans à six ans, et modifie en conséquence le deuxième alinéa de l'article 784 du code général des impôts.

La date d'application du présent article n'est pas précisée. La modification de la durée du délai au-delà duquel le rappel fiscal n'est pas applicable interviendrait donc à compter de la date de promulgation de la loi. **En pratique, les donations effectuées avant le 1^{er} janvier 2000 seront alors dispensées du rappel fiscal.**

L'Assemblée Nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général a, dans son rapport d'information précité consacré aux droits de mutation à titre gratuit², **souligné les défauts du délai de dix ans, jugeant celui-ci engendrait des effets de seuil importants.** Il a observé que ce délai était comparativement moins favorable, et moins adapté à un objectif de transmission anticipé des patrimoines, que le régime britannique des donations et successions. Outre l'exonération totale des époux et l'existence d'un abattement de presque 400.000 euros, **il existe au Royaume-Uni un régime permettant de donner 5.000 euros chaque année, qui a la particularité d'être cumulable sur plusieurs années au point de constituer une « réserve » de donation en franchise de droits.** En cas de décès dans un délai de sept ans à compter de la donation, il est fait application de droits dont la particularité est qu'ils sont modulables en fonction de la date du décès : au fur et à mesure que l'on se rapproche des sept ans, le taux diminue.

Pour cette raison, votre rapporteur général proposait dans son rapport d'information précité, de moduler le régime des donations en fonction de l'intervalle séparant les mutations : *« le régime français des droits de mutation est organisé sur la base d'un cycle décennal qui a les inconvénients d'être*

¹ Sauf décès avant cette date, qui fera alors intervenir le rappel fiscal.

² Rapport d'information n° 65 (2002-2003). « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

rigide. Il faut, pour en bénéficier à plein, être en mesure de procéder à des donations tous les dix ans, indépendamment d'une situation personnelle qui peut ne pas correspondre à ce rythme. Un abattement cumulable sur une base annuelle serait certainement plus adapté aux besoins et aux possibilités de chacun et, donc, plus utilisée. Pour ce qui concerne les enfants, le fait que l'abattement « fonctionne » sur une base décennale peut aboutir à une certaine injustice, puisqu'il faut rapporter les donations antérieures, même en cas de décès du donateur à quelques mois de la fin du délai de 10 ans courant après la libéralité. On pourrait concevoir un système de « proratisation » de l'obligation de rapport, ce qui serait à la fois plus juste et plus incitatif pour toutes les personnes qui hésitent à donner au motif qu'elles savent que ces dons viendront s'imputer sur les abattements auxquels auront droit leurs héritiers au moment de leur décès. Concrètement, cela veut dire que, lorsque le décès intervient, par exemple, 9 ans après la donation, l'on pourrait conserver les 9 dixièmes de l'abattement et ne faire le rapport que du dixième de la donation, ce qui permettrait à l'héritier de bénéficier de 90% de l'abattement pour le calcul des droits dus au titre du décès.

D'une façon générale, moduler la somme à rapporter à la succession serait de nature à éviter que la crainte de décéder juste avant l'expiration du délai de dix ans ne décourage les « bonnes volontés » parmi les personnes âgées : dans le système proposé, nombreux sont ceux qui n'hésiteront pas à donner à leurs enfants car ils sauront que, même s'ils meurent prématurément, les donataires n'auront pas « tout perdu » et garderont un avantage en matière d'abattement proportionnel au temps écoulé. »

Le gouvernement n'a pas suivi cette voie. Néanmoins, **le raccourcissement du délai de rappel fiscal de 10 ans à six ans est de nature à atténuer très substantiellement les rigidités**, réelles, constatées par votre rapporteur général.

La disposition du présent article devrait avoir un effet multiplicateur non négligeable sur les transmissions anticipées de patrimoine : sur une période de 20 ans, il était possible auparavant de procéder à deux donations sans que le rappel fiscal ne joue. Dorénavant, il sera possible de procéder à trois donations, réparties sur la même période, sans que le rappel fiscal ne joue.

Le montant des donations susceptibles d'intervenir en franchise de droit est ainsi fortement accru. Toujours sur une période de 20 ans, dans le cas de donations, les parents pourront transmettre à chaque enfant 150.000 euros en franchise de droits (application de trois franchises de 50.000 euros) contre 100.000 euros auparavant (application de deux franchises de 50.000 euros).

Il convient en outre d'inscrire cette réforme dans un **contexte plus large d'amélioration des conditions fiscales de la transmission**, suscitée notamment par l'article 5 du présent projet de loi de finances, qui prévoit de relever les limites d'âge en deçà desquels s'appliquent des réductions de droits supplémentaires pour les donations.

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

ARTICLE 5

Aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations

Commentaire : le présent article propose de relever les limites d'âge définies pour l'application des réduction de droits de mutation à titre gratuit entre vifs prévues par l'article 790 du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

Pour inciter les Français à transmettre leur patrimoine le plus tôt possible, une réduction des droits inversement proportionnelle à l'âge du donateur a été introduite depuis la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

En 2000, selon les statistiques déjà anciennes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie relatives aux transmissions de patrimoine à titre gratuit¹, qui figurent dans le rapport d'information précité² de votre rapporteur général, 37 % des donateurs, représentant 28,8 % des droits acquittés au titre de ces donations et dons manuels, avaient moins de 65 ans. 32,9 % avaient entre 65 et 75 ans, représentant 21,3 % des droits. 30,1 %, représentant 49,9 % des droits, avaient plus de 75 ans.

A. LE RÉGIME FLUCTUANT DES RÉDUCTIONS DE DROIT EN FONCTION DE L'ÂGE DU DONATEUR

L'article 790 B du code général des impôts, qui définit le régime des réductions de droits en fonction de l'âge du donateur, a subi des modifications multiples, liées à la mise en place successive de plusieurs « régimes transitoires », destinés à accélérer, par l'émission, à intervalles réguliers, de « signaux fiscaux », la mobilité du patrimoine entre générations.

¹ Dernières données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur général enverra dès janvier 2006 un questionnaire destinés à actualiser ces chiffres, trop anciens pour évaluer avec précision le contexte dans lequel intervient l'évolution des règles relatives aux donations et aux successions.

² Rapport d'information n° 65 (2002-2003). « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

1. Une réduction des droits initialement différenciée en fonction de la nature juridique de la donation

Avant l'intervention de la **loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**¹, seules les donations-partages bénéficiaient d'une réduction de droits en fonction de l'âge du donateur. La loi précitée a étendu le principe d'une réduction de droits en fonction de l'âge à l'ensemble des donations.

Les allègements de droits de mutation ont d'abord varié selon l'âge du donateur et la nature juridique de la donation. On a distingué ainsi :

- les donations-partages qui bénéficiaient d'une réduction de 35 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 25 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans ;

- les donations simples effectuées par deux parents ou l'un d'entre eux à leur enfant unique qui bénéficiaient des mêmes allègements que les donations-partages ;

- les autres donations qui bénéficiaient d'une réduction de 25 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 15 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

A titre temporaire, la loi précitée a étendu le bénéfice des taux de réduction les plus favorables (35 %) à toutes les donations consenties par une personne âgée de 65 à 74 ans révolus. Cette disposition, qui concernait initialement les actes passés entre le 1^{er} avril 1996 et le 31 décembre 1997, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1998 par l'article 17 de la loi de finances pour 1998 du 30 décembre 1997.

2. Une unification du régime applicable en loi de finances pour 1999

L'article 36 de la **loi de finances pour 1999** (n°98-1266 du 30 décembre 1998) a supprimé la distinction des taux d'allègement en fonction de la nature juridique des donations. Les taux ont été portés :

- à 50 % (au lieu de 35 %) lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans ;

- à 30 % (au lieu de 25 % précédemment) lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

Ces dispositions étaient applicables aux donations consenties par actes passés à compter du 1^{er} septembre 1998.

¹ Elle a institué en outre un abattement de 15.000 euros pour les donations de grands-parents à petits enfants, doublé en loi de finances pour 2003 (article 12 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

A l'initiative de votre commission des finances, les donations ont bénéficié, de manière temporaire, entre le 25 décembre 1998 et le 31 décembre 1999, d'une réduction de 30 % sans limite d'âge. Cette mesure a été prolongée par la loi de finances pour 2000, toujours à l'initiative de votre commission des finances, jusqu'au 31 décembre 2001.

B. LE RÉGIME ACTUEL

1. Une distinction entre donations en pleine propriété et donations en nue-propriété

L'article 790 du code général des impôts différencie les réductions de droits selon le type de donation, **la donation en pleine-propriété se trouvant avantagée.**

En ce qui concerne les donations en pleine propriété et en usufruit, la réduction de droit s'établit à :

- 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;
- 30 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans.

En ce qui concerne les donations en nue-propriété¹, la réduction de droits s'établit à :

- 35 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;
- 10 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans.

2. Une réduction temporaire de droits sans condition d'âge

L'article 17 de la loi de finances pour 2004² modifié par l'article 16 de la loi de finances pour 2005³ prévoit que **la réduction de 50 % s'applique sans condition d'âge aux donations consenties en pleine propriété jusqu'au 31 décembre 2005.**

Le régime relatif aux allègements de droits de mutation à titre gratuit applicable en l'état du droit existant se présente dès lors de la manière suivante :

¹ Il convient à cet effet de prendre en compte l'impact de la réforme du barème de l'usufruit réalisée par l'article 19 de la loi de finances pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

³ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

Réductions de droits de donations en fonction de l'âge

Age du donateur	Donations en pleine-propriété		Donations en nue-propriété ou avec réserve du droit d'usage et d'habitation		Donations en usufruit
	25/09/2003-31/12/2005	A compter du 1 ^{er} janvier 2006	25/09/2003-31/12/2005	A compter du 1 ^{er} janvier 2004	A compter du 25 septembre 2003
Moins de 65 ans	50 %	50 %	50 %	35 %	50 %
Plus de 65 ans et moins de 75 ans	50 %	30 %	30 %	10 %	30 %
A partir de 75 ans	50 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : article 790 du code général des impôts

Le régime temporaire permettant l'application d'une réduction de 50 % des droits de donation sans condition d'âge a eu un **impact favorable sur les recettes du budget général**. Il en avait été de même, suite à l'instauration du régime temporaire entre 1999 et juin 2001, les recettes ayant fortement progressés sur la période.

En 2004, le montant des droits sur les donations s'est établi à 1,26 milliard d'euros, en hausse de 400 millions d'euros par rapport à 2003, correspondant à législation constante à une progression des recouvrements de + 57,7 %, après une progression de + 14,4 % en 2003 à législation 2002.

Il convient de souligner que la fin du régime de faveur en fin d'année 2001 a fait chuter le montant des droits de donation dès l'année suivante. En 2002, le montant des droits de donations a ainsi enregistré une forte diminution (- 54,3 %) par rapport à 2001. Les droits de donations perçus en 2002 sont revenus au même niveau que ceux de 1998 (année précédant la mise en place du régime de faveur).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **ne pas prolonger le régime temporaire institué par l'article 17 de la loi de finances pour 2004**, le gouvernement considérant vraisemblablement que l'effet de la mesure est épuisé.

Il ne prévoit pas de revenir sur la distinction entre donations en pleine-propriété et donations en nue-propriété, et sur le régime plus favorable accordé aux premières.

Jugeant que les limites d'âges actuelle prévues par l'article 790 du code général des impôts (moins de 65 ans, entre 65 et 75 ans, plus de 75 ans) ne sont plus adaptées, et qu'il convient de prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie, le gouvernement propose dans le présent article de **relever de cinq ans chacune des limites d'âge**.

Les réductions de droits applicables en fonction de l'âge du donateur seraient les suivantes :

Age du donateur	Donations en pleine-propriété	Donations en nue-propriété ou avec réserve du droit d'usage et d'habitation	Donations en usufruit
Moins de 70 ans	50 %	35 %	50 %
Plus de 70 ans et moins de 80 ans	30 %	10 %	30 %
A partir de 80 ans	0 %	0 %	0 %

Le nouveau régime serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le coût du nouveau dispositif serait de 40 millions d'euros en 2006.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission constate que le gouvernement souhaite **faire une pause s'agissant des dispositifs temporaires d'incitation aux donations sans condition d'âge**. Elle y est néanmoins très attachée puisqu'elle a contribué à plusieurs reprises à l'introduction ou à la prolongation de tels dispositifs. Elle considère en effet qu'il s'agit de mesures d'appel particulièrement efficaces, qui accélèrent la transmission des patrimoines.

Il est vrai qu'une mesure temporaire a vocation à prendre fin à un moment ou un autre. Dans cette perspective, la réflexion à l'origine du présent article est positive, car elle permet de prendre acte de l'augmentation de la durée de la vie, et du fait que l'âge moyen des donateurs est de 67,5 ans. Il s'agit donc **d'inciter à la transmission anticipée de patrimoine, tout en adaptant le régime de réduction des droits selon l'âge du donateur aux évolutions de la pyramide des âges**.

La fin du régime de faveur prévoyant une réduction des droits, pour les donations en pleine propriété, de 50 % sans condition d'âge, conduit à une estimation des recettes issues des droits de donation de 920 millions d'euros pour 2006, en baisse de 28 % par rapport à la révision de recettes pour 2005.

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

ARTICLE 6

Instauration d'un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces

Commentaire : le présent article propose d'introduire un abattement de 5.000 euros sur les transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi qu'un abattement d'un même montant sur les donations consenties aux neveux et nièces.

I. LE DROIT EXISTANT

Les transmissions en ligne directe représentaient en 2000, selon les chiffres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui figurent dans le rapport d'information précité¹ de votre rapporteur général, 68 % des successions et 98 % des donations, représentant 71 % du montant global des successions et 96,5 % de celui des donations².

Pour cette raison, le gouvernement a initié des mesures significatives portant réforme des successions et/ou des donations, destinées pour l'essentiel aux transmissions en ligne directe. Seul un effort a été accompli, à l'initiative de votre commission des finances, à l'article 14 de la loi de finances pour 2004³, pour porter l'abattement applicable aux « fratries cohabitantes » de 15.000 euros à 57.000 euros en ce qui concerne la liquidation des droits de succession. 3.000 personnes sont concernées chaque année.

Or il apparaît que le tarif applicable aux transmissions à titre gratuit entre collatéraux est singulièrement élevé, la comparaison par rapport aux transmissions en ligne directe et entre époux apparaissant substantielle, et que ce tarif n'est compensé par aucun abattement significatif.

Une brèche limitée a été ouverte par l'article 1^{er} de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004⁴ relative au soutien à la consommation et à l'investissement, qui exonère les **dons de sommes d'argent**, consentis, avant le 31 décembre 2005, dans la limite de 30.000 euros, au profit d'un enfant, d'un

¹ Rapport d'information n° 65 (2002-2003). « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

² Dernières données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur général enverra dès janvier 2006 un questionnaire destinés à actualiser ces chiffres, trop anciens pour évaluer avec précision le contexte dans lequel intervient l'évolution des règles relatives aux donations et aux successions.

³ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

⁴ Modifié par l'article 35 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, **d'un neveu ou d'une nièce**. Le dispositif est reconduit du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010 pour les seuls dons destinés par le donataire à la création, à la reprise ou au développement d'une PME.

Tarif applicable aux droits de mutation à titre gratuit

(en %)

	Ligne directe	Entre époux	Entre frères et sœurs	Entre partenaires d'un PACS	Parents jusqu'au 4e degré	Parents au-delà du 4e degré et personnes non-parentes
Moins de 7.600 euros	5 %	5 %	35 %	40 %	55 %	60 %
Entre 7.600 et 11.400 euros	10 %	10 %				
Entre 11.400 et 15.000 euros	15 %					
Entre 15.000 et 23.000 euros	20 %	15 %	45 %	50 %	55 %	60 %
Entre 23.000 et 30.000 euros						
Entre 30.000 et 520.000 euros		20 %				
Entre 520.000 et 850.000 euros	30 %	30 %				
Entre 850.000 et 1.700.000 euros	35 %	35 %				
Au-delà de 1.700.000 euros	40 %	40 %				

Source : articles 777 et 777 bis du code général des impôts

Les abattements sur successions⁴⁹

(en euros)

Epoux	76.000
Partenaires à un PACS	57.000
Enfants	50.000
Frères et sœurs ayant plus de 50 ans et partageant le même domicile depuis plus de 5 ans	57.000
Handicapés physiques	50.000
Frères et sœurs, parents éloignés ou non-parents	1.500 ⁵⁰

Source : articles 779 et 788 du code général des impôts

⁴⁹ Hors abattement global de 50.000 euros partagé, en matière de succession, aux termes de l'article 775 ter du code général des impôts, institué par l'article 14 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, entre les enfants et le conjoint survivant.

⁵⁰ Montant non actualisé depuis le 1^{er} janvier 1974.

Les abattements sur donations

(en euros)

Epoux	76.000
Partenaires à un PACS	57.000
Enfants	50.000
Handicapés physiques	50.000
Petits-enfants	30.000

Source : articles 779 et 790 B du code général des impôts

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article complète l'article 779 du code général des impôts en prévoyant qu'il est pratiqué, en cas de donation ou de succession, un **abattement de 5.000 euros sur la part de chacun des frères et sœurs**. L'abattement joue en matière de succession seulement lorsque le II de l'article 788 du code général des impôts ne trouve pas à s'appliquer. Celui-ci prévoit un abattement de 57.000 euros sur les seuls droits de mutation par décès sur la part de chaque frère ou sœur à la double condition qu'il soit âgé de plus de 50 ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de travailler et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès. Les deux abattements ne peuvent par ailleurs être cumulés.

En 2000, 44.600 héritiers étaient des frères ou des sœurs.

Le **II** du présent article insère un article 790 C du code général des impôts après l'article 790 B prévoyant, **pour la perception des droits de donation, un abattement de 5.000 euros sur la part de chacun des neveux ou nièces du donateur**.

Le **III** du présent article est une disposition de coordination issue de la création de l'article 790 C du code général des impôts.

Le **IV** du présent article tire les conséquences de la création de l'article 790 C du code général des impôts en ce qui concerne la règle du rappel fiscal prévue à l'article 784 du code général des impôts. La règle du non-rappel des donations antérieures de plus de 10 ans (six ans prévus à l'article 4 du présent projet de loi) a vocation à s'appliquer aux donations consenties aux nièces et aux neveux.

Le coût du présent dispositif pour 2006 est de 10 millions d'euros en ce qui concerne les donations et de 30 millions d'euros s'agissant des successions entre frères et sœurs.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite que le gouvernement ait pris conscience de la lourdeur des droits de mutation à titre gratuit applicables aux transmissions à titre gratuit en ligne collatérale.

Elle regrette néanmoins que cette prise de conscience ne se soit pas traduite par une réforme du tarif applicable à ces transmissions, voie sans doute plus coûteuse, mais par la création d'abattements spécifiques aux frères et sœurs, et aux neveux et nièces, d'un montant somme toute modeste. La création de ces abattements a d'ailleurs un effet collatéral dommageable : la fin de tout espoir dans un avenir proche en ce qui concerne le relèvement de l'abattement de 1.500 euros applicable aux parents éloignés et aux non-parents en matière de succession.

Un pas est fait en direction de l'entourage proche des familles, les frères et sœurs, qui s'ils ne figurent pas dans la réserve héréditaire, constituent parfois le seul lien familial qu'entretenait le défunt, faute de descendance. De la même manière, il peut être souhaité par un donateur de transmettre une partie de son patrimoine avec un neveu ou une nièce avec lequel ou laquelle il entretient une relation particulière.

Le présent article ne tire pas en revanche les conséquences de l'allongement de l'espérance de vie, pourtant souligné par les modifications introduites à l'article 5 du présent projet de loi de finances (relèvement de cinq ans des seuils d'application des réductions de droits en fonction de l'âge du donateur). **Un abattement spécifique de 5.000 euros aurait mérité d'être créé, en matière de donations, en faveur des arrière-petits enfants.** Les évolutions démographiques en cours sont telles que la situation, autrefois improbable, d'arrière-grands-parents encore en vie au moment où leurs arrière-petits-enfants accèdent à la majorité, tend à devenir plus courante. Dans ce cas de figure, conformément à la **volonté du gouvernement d'inciter aux transmissions anticipées du patrimoine en faveur des jeunes générations**, il apparaît souhaitable de créer un abattement pour les arrière-petits-enfants, les seuls petits-enfants se trouvant déjà dans la tranche de la quarantaine.

Aussi votre commission des finances vous propose-t-elle un **amendement** visant à créer un abattement spécifique de 5.000 euros pour les donations consenties aux arrière-petits enfants.

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

ARTICLE 7

Crédit d'impôt en faveur de la mobilité des chômeurs

Commentaire : le présent article a pour objet d'instituer un crédit d'impôt d'un montant de 1.500 euros au profit des chômeurs de longue durée ou des salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social et reprenant leur activité, dès lors qu'ils sont amenés à changer d'habitation principale.

En cohérence avec l'allègement des revenus fonciers à la suite d'une mutation professionnelle prévu à l'article 8 du présent projet de loi de finances, le dispositif ici envisagé est destiné à **inciter les chômeurs à rechercher du travail en dehors de leur lieu de résidence et à renforcer la mobilité dans notre pays.**

I. LES DISPOSITIFS D'AIDE À LA MOBILITÉ EXISTANTS

Outre les aides à la mobilité existant dans le cadre de la recherche d'emploi, qu'il s'agisse de l'« aide ponctuelle au déplacement », de l'« aide forfaitaire mensuelle » ou des bons de transport attribués par l'ANPE, cette dernière, ainsi que les ASSEDIC, **attribuent déjà des aides à la mobilité en cas de reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi.**

A. L'« AIDE À LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE » DES ASSEDIC

L'« **aide à la mobilité géographique** » a été instituée le 1^{er} juillet 2001 dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) au profit des bénéficiaires de l'aide au retour à l'emploi (ARE), c'est-à-dire des allocations de chômage.

Elle est attribuée à tout allocataire acceptant un emploi dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) ou d'un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins douze mois dans une localité éloignée du lieu de résidence habituel. Cette condition d'éloignement est remplie lorsqu'entre le lieu d'exercice de l'emploi et la résidence habituelle, **le temps de trajet quotidien excède 2 heures aller et retour, ou que la distance dépasse 50 kilomètres aller et retour.**

L'aide⁵¹ précitée compense les frais de déplacement ou de séjour exposés par l'allocataire, ainsi que tous les frais entraînés par le changement de résidence de l'intéressé et, le cas échéant, de sa famille. Son montant est

⁵¹ En 2003, 12.052 « aides à la mobilité » ont été accordées.

plafonné à 1.916 euros, dont 25 % sont versés à la signature du contrat de travail et 75 % à la fin de la période d'essai.

B. LES AIDES DE L'ANPE

Les aides à la mobilité liées à la reprise d'emploi dispensées par l'ANPE sont au nombre de trois : **l'aide au déplacement quotidien**, d'un montant de 152 euros versés en une seule fois, **l'aide à la double résidence**, d'un montant forfaitaire de 912 euros versés en deux tranches l'espace d'un semestre, et **l'aide au déménagement**, d'un montant de 760 euros versés en une seule fois.

Ces aides⁵² sont attribuées de façon moins restrictive que l'aide à la mobilité géographique des ASSEDIC car elles sont ouvertes à tous les demandeurs d'emplois et titulaires de minima sociaux, même s'ils ne bénéficient pas de l'ARE, et concernent les contrats à durée déterminée à partir de six mois. En outre, **aucune condition de distance n'est imposée aux bénéficiaires de l'aide.**

C. LES CONVENTIONS D'AIDE À LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DU FONDS NATIONAL À L'EMPLOI

Le Fonds national pour l'emploi (FNE) accorde des aides pouvant être, en particulier, « *utilisées à des fins de qualification [et] d'insertion des demandeurs d'emploi* » (article L. 321-1 du code du travail).

Ainsi, dans le cadre de « *conventions de coopération* », le ministre chargé du travail peut engager des actions d'urgence comportant notamment « *des mesures temporaires d'aide aux entreprises qui (...) favorisent la mobilité géographique de leurs salariés* » (article R. 322-1 du code du travail).

Ces **conventions d'aide à la mobilité géographique** s'adressent aux travailleurs licenciés pour motif économique ou dont la rupture du contrat de travail se situe dans le cadre d'une convention de conversion. L'aide est destinée à couvrir les frais de déménagement et de réinstallation, dès lors que **la distance entre l'ancien domicile et le nouveau lieu de travail excède 50 kilomètres.**

La participation de l'Etat, versée par l'intermédiaire du FNE, est plafonnée à 75 % de l'aide apportée par les entreprises de moins de 500 salariés et à 50 % de l'aide apportée aux entreprises plus importantes, dans une limite de 3.049 euros par bénéficiaire majorée de 458 euros par enfant à charge.

⁵² En 2003, 9.800 aides à la mobilité de l'ANPE ont été accordées.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Sans préjudice des aides existantes, le texte propose d'introduire dans le code général des impôts un nouvel article 200 *duodecies* instituant, sous certaines conditions, un crédit d'impôt au profit de chômeurs amenés à changer d'habitation principale pour reprendre une activité.

A. LES BÉNÉFICIAIRES DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Les conditions d'éligibilité

Le bénéfice du nouveau crédit d'impôt, dans le texte initialement proposé par le gouvernement, est ouvert aux conditions suivantes :

- conditions tenant au domicile

- la **domiciliation fiscale** doit être située **en France**, cette condition excluant ainsi du dispositif les cas de reprise d'une activité à l'étranger ;

- la **nouvelle habitation principale** doit être **située à plus de 200 kilomètres** de celle occupée avant le changement d'activité ; **cette condition s'avère plus stricte que celle exigée des ASSEDIC et de l'ANPE.**

- conditions tenant à l'activité

- il doit s'agir d'une **activité salariée** ; cette condition exclut donc les cas de reprise ou de création d'une entreprise pour y exercer une activité indépendante ;

- la **reprise de l'activité** doit avoir lieu entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007 ;

- cette activité doit être **exercée durant au moins six mois consécutifs.**

- condition tenant à la situation du bénéficiaire

- le bénéficiaire doit être **demandeur d'emploi ou titulaire de minima sociaux pendant les douze mois précédant la reprise d'activité**, ou avoir repris **une activité consécutivement à la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde pour l'emploi**⁵³, ce qui exclut les personnes privées d'emploi à la suite d'un licenciement n'ayant pas été effectué dans le cadre d'un tel plan.

⁵³ Aux termes de l'article L. 321-4-1 du code du travail, dans les entreprises d'au moins 50 salariés procédant à plus de 10 licenciements, « l'employeur doit établir et mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi (...) pour faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne pourrait être évité, notamment les salariés âgés ou qui présentent les caractéristiques sociales ou de qualification rendant leur insertion professionnelle particulièrement difficile ».

2. L'articulation du crédit d'impôt avec les aides existantes

Le crédit d'impôt doit être cumulable avec les aides précédemment énumérées. Dès lors, la question pourrait se poser de l'opportunité d'instaurer un dispositif constituant une nouvelle « strate » sur un assortiment d'aides préexistantes, sans perspective de rationalisation d'ensemble.

La condition d'une distance de 200 kilomètres paraît cependant aboutir à **une véritable différenciation du présent dispositif, en aidant les demandeurs d'emploi à changer de région ou de bassin d'emplois.**

B. LE MONTANT DU CRÉDIT D'IMPÔT

En application du II du dispositif proposé par le présent article pour le nouvel article 200 *duodecies* du code général des impôts, le montant du crédit d'impôt est égal à **1.500 euros, accordé une seule fois par bénéficiaire au titre de la période d'éligibilité** (*supra*).

Le crédit d'impôt s'impute normalement sur l'impôt afférent aux revenus, après la prise en compte des réductions d'impôt, et donne lieu, le cas échéant, à restitution en cas d'excédent sur l'impôt dû.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'OUVERTURE DU DISPOSITIF À L'ENSEMBLE DES PERSONNES LICENCIÉES POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Les personnes licenciées pour motif économique n'étaient éligibles au dispositif initialement proposé par le gouvernement qu'à la condition d'avoir bénéficié d'un plan social.

Or, les personnes privées d'emploi sans avoir bénéficié d'un plan social représentent 75 % des licenciements économiques, et une telle différence de traitement a paru difficilement justifiable.

L'Assemblée nationale a ainsi adopté, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement **ouvrant le bénéfice du dispositif à l'ensemble des personnes ayant été licenciées pour motif économique.**

B. LES MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES

L'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'assentiment du gouvernement, deux autres amendements de nature strictement rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Certes, dans le cadre d'une évolution de la fiscalité du revenu qui tendrait à un allègement du barème gagée par une remise en cause des différentes « niches fiscales » -perspective que votre rapporteur général appelle de ses vœux-, la création de nouveaux avantages fiscaux serait inopportune.

En attendant, il admet que la mobilité des salariés doit être encouragée sans délai dans le contexte d'une économie marquée par de profondes évolutions structurelles, et que cet encouragement puisse, exceptionnellement, emprunter provisoirement la voie du crédit d'impôt. Dans cette mesure, il convient d'approuver l'élargissement du dispositif opéré à l'Assemblée nationale, de nature à lui donner « toutes ses chances ».

Dès lors, la mise en place du présent crédit d'impôt constitue une **expérimentation intéressante, dont les effets devront être évalués et mis en perspective avec ceux de l'article 8 du présent projet de loi de finances qui instaure, sous des conditions de mobilité analogues**, puisqu'il y est également exigé que la nouvelle habitation principale soit située à plus de 200 kilomètres du précédent domicile, **un allègement des revenus fonciers (*infra*)**. En tout état de cause, **ces deux avantages fiscaux sont bornés au 31 décembre 2007, et c'est alors qu'il conviendra d'en effectuer le bilan**.

Il est à noter que le coût du présent dispositif, même dans la version initialement proposée par le gouvernement, pour modique qu'il puisse être, n'est pas chiffrable.

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

ARTICLE 8

Allègement des revenus fonciers suite à mobilité professionnelle

Commentaire : le présent article a pour objet d'alléger l'imposition des revenus fonciers tirés de la location de leur habitation principale pour les contribuables obligés de déménager pour raisons professionnelles

I. LE DROIT EXISTANT

La mobilité géographique est souvent indispensable au parcours professionnel, qu'il s'agisse d'un parcours de progression de carrière ou de retrouver un nouvel emploi après une démission ou un licenciement. Mais elle impose au salarié des contraintes importantes en termes de logement qui peuvent le conduire à renoncer à une mutation temporaire ou définitive.

En dehors des mesures mises en œuvre par les entreprises elles-mêmes pour attirer des nouveaux collaborateurs ou faciliter la mobilité de leur personnel, des dispositifs publics d'aides à la mobilité existent et couvrent les cas de recherche d'emploi (faciliter la participation à des stages, les déplacements pour des rendez-vous professionnels) et de reprise d'un emploi loin de sa résidence habituelle.

Ces aides s'adressent, pour la plupart, aux demandeurs d'emplois en difficulté financière.

Elles sont mises en place, pour l'essentiel, par les ASSEDIC et les organismes du 1 % logement, leur montant reste faible et leurs bénéficiaires strictement définis.

A. AIDES À LA MOBILITÉ EN CAS DE REPRISE D'EMPLOI POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

Il existe trois sortes d'aides facilitant la mobilité et l'installation en cas de reprise d'emploi :

- l'aide à la double résidence (912 € maximum correspondant à une participation partielle aux frais d'installation, de double résidence, de caution pour une location, de transports hebdomadaires) ;
- l'aide au déménagement (760 € maximum) ;
- l'aide aux déplacements quotidiens (152 €).

Ces aides sont destinées aux demandeurs d'emploi avec une priorité pour les bénéficiaires de minima sociaux ou non indemnisés par les ASSEDIC. Elles sont attribuées par l'ANPE sur justificatif lorsque les bénéficiaires retrouvent une activité professionnelle soit hors de leur bassin d'emploi (y compris dans les pays de l'espace économique européen) soit dans des secteurs où existe une difficulté de recrutement soit, enfin, ou pour des offres difficiles à pourvoir avec une priorité pour des emplois en CDI et des CDD d'au moins 6 mois.

B. L'AIDE DU 1 % LOGEMENT

Cette aide est proposée par les organismes collecteurs, Comités Interprofessionnels du Logement (CIL).

En cas d'embauche par une entreprise assujettie à l'obligation du 1 % logement, une personne locataire ou propriétaire, tenue de changer de résidence principale ou d'avoir une seconde résidence peut bénéficier d'une subvention du 1 % dénommée « aide mobili-pass ». Cette aide est attribuée si la distance entre l'ancienne et la nouvelle résidence est supérieure à 70 km.

Elle intervient dans les 6 mois suivant l'embauche et ne peut être accordée qu'une fois tous les 2 ans, avec accord écrit de l'employeur et sur justificatifs : lettre d'embauche, titre de propriété, ou bail des anciennes et nouvelles résidences, justificatifs de dépenses.

Elle couvre 6 mois de loyer et charges locatives en cas de double logement ainsi que certaines dépenses entraînées par le changement de logement (frais d'agence pour la recherche d'un logement, intérêts intercalaires de prêts relais, ...).

Certains CIL proposent également des prêts relais ou des prêts pour le financement du différentiel entre deux charges de logement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de créer une nouvelle incitation à la mobilité, sous la forme d'un avantage fiscal pour les personnes amenées à transférer leur habitation principale pour des raisons professionnelles.

Le dispositif retenu vise, en ce sens, à alléger l'imposition des revenus fonciers perçus au titre de la location de l'ancienne habitation principale.

Il est temporaire dans la mesure où son bénéfice est limité aux contribuables qui auront débuté une nouvelle activité professionnelle entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007.

Le paragraphe I du présent article modifie le 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts qui énumère les charges de propriété déductibles

du revenu foncier pour les propriétés urbaines. Il ajoute à cette liste une déduction forfaitaire de 10 % des revenus bruts annuels tirés de la location de l'ancienne habitation.

Il précise également que la déduction est applicable pendant une durée de trois ans représentative, soit de la durée de la mutation professionnelle, soit du délai moyen dans lequel le contribuable aura pu vendre son ancien logement et acheter une nouvelle résidence principale. Le bénéfice de la déduction prend fin à la date de l'acquisition d'une nouvelle habitation principale si elle intervient dans les trois ans.

Plusieurs conditions sont posées pour bénéficier de ce dispositif incitatif :

- le contribuable doit être domicilié fiscalement en France ;
- le transfert de l'habitation principale doit avoir un motif professionnel et intervenir dans l'année suivant le début de l'exercice de la nouvelle activité ;
- la nouvelle activité professionnelle doit avoir été exercée pendant 6 mois consécutifs au moins ;
- l'ancienne habitation doit être donnée en location nue comme habitation principale immédiatement après le transfert de domicile (c'est-à-dire dans un délai raisonnable compte tenu de la nécessité de trouver un bailleur) ;
- les deux résidences doivent être éloignées de 200 km au moins ;
- le bailleur ne peut être membre du foyer fiscal du contribuable.

Le paragraphe II du présent article modifie le 2 de l'article 32 du code général des impôts afin de rendre cette déduction incompatible avec le régime du micro-foncier.

Le paragraphe III renvoie à un décret le soin de préciser les modalités d'application, en particulier les obligations déclaratives, du présent article.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel de précision.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à une disposition qui pourra constituer une aide appréciable dans le cadre d'une mobilité professionnelle en réduisant le coût fiscal d'un transfert de domicile. Il note avec satisfaction que la mesure proposée constitue une incitation immédiate à réaliser un projet de mobilité dont la réussite (l'installation définitive à proximité du nouveau lieu d'activité) entraînera le retour au droit commun fiscal.

Votre commission des finances avait elle-même proposé, récemment, plusieurs mesures d'incitation à la mobilité⁵⁴, considérant que celle-ci était dans notre pays un instrument de flexibilité insuffisamment favorisé :

« Les Français présentent la caractéristique d'être très peu mobiles professionnellement : ils refusent généralement de travailler à plus d'une trentaine de kilomètres de leur résidence et hésitent à déménager pour des motifs professionnels. Cette spécificité devient un handicap économique pour les entreprises de notre territoire et un facteur particulier de délocalisation.

« Or de nombreux mouvements de transferts d'activités de services correspondent, en fait, à des délocalisations diffuses, au regroupement partiel sur un seul site d'effectifs dispersés sur le territoire français ou européen. Faute de mobilité professionnelle suffisante, les entreprises éprouvent de grandes difficultés à regrouper ces effectifs au niveau national et finissent par y renoncer. De ce fait, de simples mouvements de réorganisation à l'échelle française - avec un coût social réel mais limité - se transforment ainsi en véritables délocalisations - avec un coût social élevé.

*« Il s'agit donc, selon le cabinet Katalyse, de faire évoluer les mentalités françaises pour promouvoir la mobilité professionnelle. La mobilité géographique peut être encouragée, en adoptant des mesures visant à réduire les coûts de déménagements. Ceci pourrait être fait par le biais de **déductions fiscales concernant les frais de déménagement** à l'occasion d'un changement d'emploi (interne ou externe), ou par le biais de **l'adaptation de la fiscalité frappant la résidence principale** (par exemple réduction, voire suppression, des droits de mutation concernant l'acquisition ou la vente de la résidence principale dans le cadre d'un changement d'emploi). **Une mesure plus radicale consisterait à considérer les frais de déménagement comme des frais professionnels entièrement déductibles.** »*

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

⁵⁴ Rapport d'information n° 416 (2004-2005) de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances.

ARTICLE 9

Allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportée par les exploitants agricoles

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une exonération de 20 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des communes et des EPCI pour les terrains agricoles. La perte de recettes serait intégralement compensée aux collectivités territoriales, sur la base des taux de l'année 2005. Une adaptation du régime des baux ruraux est en outre proposée, dont l'objectif est de faire en sorte que ce soient les exploitants, et non les bailleurs, qui profitent de cette exonération.

I. LE DROIT EXISTANT

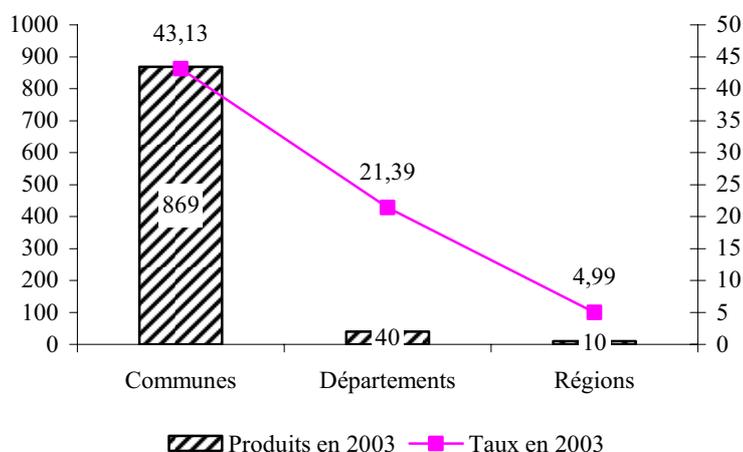
A. LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est établie chaque année sur les propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui sont expressément exonérées. Elle est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés.

Le produit total de la taxe a été en 2003 de 919 millions d'euros, dont 869 millions d'euros perçus par les communes, comme l'indique le graphique ci-après.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties : produits et taux

(en millions d'euros et en %)



Source : direction générale des collectivités locales, « Bulletin d'information statistique » n°47, octobre 2004

A titre de comparaison, le produit total des quatre taxes directes locales a été en 2003 de 53.524 millions d'euros. La taxe foncière sur les propriétés non bâties ne correspond donc qu'à **1,7 % des recettes de ces quatre taxes.**

B. LES EXONÉRATIONS DES TERRES AGRICOLES

1. Les terres agricoles sont d'ores et déjà exonérées des parts régionale et départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâtie

Depuis la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993, les propriétés agricoles non bâties sont exonérées des parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (articles 1599 *ter* D et 1586 D du code général des impôts). Dans le cas des départements, cette exonération s'est faite de manière progressive, et n'est totale que depuis 1996⁵⁵.

En outre, il existe une exonération spécifique pour les propriétés non bâties agricoles situées en Corse (articles 1394 B et 1586 E du code général des impôts). En effet, l'exonération y concerne non seulement les parts revenant à la collectivité territoriale de Corse (comme à l'ensemble des régions françaises) et aux départements, mais aussi, au titre de 1995 et des années suivantes, les parts perçues au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, la multiplicité des exonérations spécifiques ou dégrèvements catégoriels a contribué à l'étroitesse de l'assiette actuelle de la TFPNB. Parmi ces mesures, on peut citer le dégrèvement de TFPNB, pendant cinq ans, au profit des jeunes agriculteurs ou encore les exonérations temporaires de TFPNB pour certaines cultures (terrains planté en noyers, en oliviers, arbres truffiers, zones humides...).

2. Des exonérations compensées par l'Etat

L'Etat compense chaque année la perte de recettes résultant des exonérations des parts départementale et régionale pour les terres agricoles.

La compensation est égale chaque année, pour la part régionale, au montant des bases d'imposition exonérées, multiplié par le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté en 1992 par la région, ou par le taux

⁵⁵ Dans le cas des départements, les propriétés concernées ont été exonérées à concurrence de trois neuvièmes en 1993, de cinq neuvièmes en 1994, de sept neuvièmes en 1995 et de la totalité à compter de 1996.

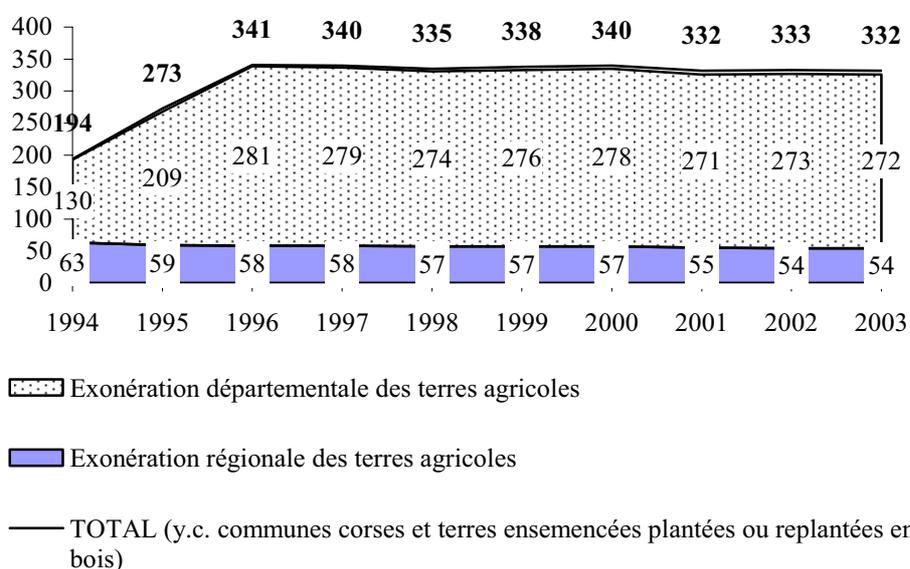
de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties voté en 1992 en ce qui concerne la région Ile-de-France.

Pour la part départementale, la compensation est calculée en multipliant le montant des bases exonérées au titre de l'année d'imposition par le taux voté par le département en 1993.

Ces deux exonérations représentent, financièrement, la quasi-totalité des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties compensées par l'Etat, comme l'indique le graphique ci-après.

Les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties compensées par l'Etat

(en millions d'euros)



Source : direction générale des collectivités locales, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 », avril 2004

Ces exonérations sont de loin supérieures aux recettes de la taxe pour les départements et les régions, de l'ordre, respectivement, de 40 millions d'euros et 10 millions d'euros par an. Elles reviennent à réduire les recettes de la taxe d'environ 85 %, pour les départements comme pour les régions.

II. UNE RÉFORME DONT LE PRINCIPE EST QUASI-UNANIMEMENT CRITIQUÉ

A. UNE RÉFORME DÉBATTUE DEPUIS PLUS D'UN AN

1. Les déclarations du président de la République et du Premier ministre

a) La déclaration du président de la République (21 octobre 2004)

Le président de la République a annoncé le 21 octobre 2004 à Murat (Cantal), en présence de MM. Hervé Gaymard, alors ministre de l'agriculture, et Jean-Michel Lemétayer, président de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), son intention de réformer la taxe foncière sur les propriétés non bâties, avec pour objectif « *son élimination progressive pour les exploitants agricoles* ».

Le président de la République, afin d'adapter la fiscalité « *aux évolutions de l'environnement économique* », a « *demandé au gouvernement d'ouvrir avec les représentants des collectivités territoriales une concertation en vue de réformer la taxe foncière sur les propriétés non bâties* ». Il a précisé qu'« *une telle réforme ne peut s'envisager que si elle préserve les ressources propres des collectivités locales concernées* ».

b) La déclaration du Premier ministre (23 mars 2005)

Lors de son discours au Congrès de la FNSEA le 23 mars 2005, notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, a confirmé l'engagement du président de la République et a indiqué que « *les conditions de la réforme de la taxe sur le foncier non-bâti sont (...) en cours de finalisation, pour être présente et engagée à partir (...) de la prochaine loi de finances pour 2006* ».

2. Les inquiétudes des élus

Ces annonces ont suscité des interrogations de la part des élus.

Ainsi, **l'association des maires ruraux de France (AMRF)**, présidée par M. Gérard Pelletier, a exprimé, dans un communiqué de presse, sa « *vive inquiétude* » au sujet de ce qu'elle considère comme « *un nouveau coup porté aux ressources propres des communes rurales* ». Elle a demandé « *des précisions sur les intentions annoncées* » par le président de la République et a souhaité « *être partie prenante* » des discussions qui seront menées en vue de la réforme.

De même, **plusieurs dizaines de nos collègues sénateurs** ont exprimé leurs préoccupations, en particulier par le biais de **questions adressées au gouvernement**, ce qui confirme l'importance de l'enjeu.

3. La mise en place d'une mission d'inspection par le gouvernement

Afin d'examiner la faisabilité de la réforme annoncée par le président de la République, le gouvernement a mis en place une **mission d'inspection commune** (inspection général des finances – inspection générale de l'agriculture), dont le rapport⁵⁶, remis à votre commission des finances, est **très critique sur la réforme proposée.**

Ainsi, **ce rapport estime que la TFPNB est « acceptée par les exploitants agricoles », et que « la pertinence économique de la suppression de la TFPNB est limitée », sa répercussion sur les exploitants agricoles étant « faible », de sorte que sa suppression aurait « un impact réduit sur le revenu des exploitants agricoles » et qu'elle « apparaît comme une réponse inadaptée aux difficultés économiques des secteurs de production en crise ou fragilisés ».**

Ainsi, les auteurs du rapport précité jugent préférable *« de proposer, au-delà d'un simple allègement de charge pour les exploitants agricoles qui pourrait déstabiliser les finances locales, d'envisager une réforme plus large de la TFPNB afin de répondre aux insuffisances identifiées de cet impôt. Une concertation réunissant l'Etat, les élus locaux, les propriétaires et les professionnels agricoles aurait en effet pour avantage d'appréhender les limites de cet impôt et de le réformer en le rendant plus pertinent économiquement et plus équitable, en ayant notamment pour objectif d'alléger la part qui incombe aux exploitants ».*

Comme on le verra ci-après, **telle est également la position de votre commission des finances.**

B. L'ABANDON JUSTIFIÉ DU PROJET DE SUPPRESSION DE LA TFPNB POUR LES EXPLOITANTS AGRICOLES

Votre commission des finances considère que c'est à juste titre que la proposition initiale de supprimer la TFPNB pour les exploitants agricoles a été abandonnée.

1. Un impôt utile

a) En termes de finances locales

Tout d'abord, si le montant global de la TFPNB est faible – moins d'un milliard d'euros –, la TFPNB représente **21 % du produit des impôts directs locaux des communes de moins de 500 habitants**, et pour

⁵⁶ Véronique Hespel, inspectrice générale des finances ; Pierre Le Moine, commissaire contrôleur des assurances ; Emmanuel Macron, inspecteur des finances ; André Barbaroux, inspecteur général de l'agriculture ; Michel Bertin, ingénieur général du génie rural des eaux et forêts ; « Rapport sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles », juin 2005.

2.167 d'entre elles ce pourcentage s'élève à plus de 50 %, comme l'indique le tableau ci-après.

La part de la TFPNB dans les ressources propres des différentes catégories de communes (2004)

Catégories de communes en nombre d'habitants	Part de la TFPNB dans les ressources propres					
	0 à 5%	5 à 10%	10 à 20%	20 à 30%	30 à 50%	plus de 50%
Moins de 500	1.225	1.549	4.438	4.734	6.825	2.167
500 à 2.000	2.654	2.605	3.389	1.542	759	21
2.000 à 3.500	1.267	497	221	26	2	0
3.500 à 5.000	689	116	27	0	0	0
5.000 à 10.000	930	61	11	1	0	0
10.000 à 20.000	474	10	2	0	0	0
20.000 à 50.000	320	1	0	0	0	0
50.000 à 100.000	82	0	0	0	0	0
100.000 à 300.000	32	0	0	0	0	0
Plus de 300.000	5	0	0	0	0	0
Ensemble	7.678	4.839	8.088	6.303	7.586	2.188

Source : Véronique Hespel Pierre Le Moine, Emmanuel Macron, André Barbaroux, Michel Bertin, « Rapport sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, juin 2005

b) En termes de participation du monde agricole au financement du budget communal

Par ailleurs, **la TFPNB constitue aujourd'hui la seule taxe locale qui concerne, directement ou indirectement, les activités agricoles.** En effet, celles-ci sont exonérées de taxe professionnelle et les bâtiments agricoles ne sont pas soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ainsi, par ses caractéristiques, la taxe foncière sur les propriétés non bâties est un impôt adapté au financement des collectivités territoriales : par nature localisable sur le territoire des collectivités, cette taxe garantit l'existence du lien fiscal entre celles-ci et les propriétaires fonciers et assure leur participation ainsi que celle des exploitants agricoles au financement des services publics locaux.

Dès lors, la TFPNB doit être considérée plus comme une « redevance » que comme un impôt. Dans cette perspective, il ne semble pas équitable qu'une catégorie de la population ne participe pas aux frais exposés par les communes pour l'entretien de la voirie ou du réseau d'assainissement par exemple. La suppression de la TFPNB pourrait soulever une difficulté constitutionnelle au regard du **principe d'égalité devant les charges publiques.**

2. Un impôt qu'il convenait de ne pas supprimer

a) Une opposition quasi-unanime à la suppression de la TFPNB

La plupart des personnalités auditionnées par le groupe de travail de la commission des finances du Sénat se sont déclarées opposées à la suppression de la TFPNB agricole.

Seuls la fédération nationale de la propriété privée rurale et les représentants de certains syndicats agricoles (Jeunes agriculteurs et FNSEA) s'y sont déclarés favorables.

Les associations de maires (association des maires de France, association des petites villes de France, association des maires ruraux de France) s'y sont naturellement opposées, de même que l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (dont les ressources dépendent du rendement de la TFPNB).

De manière plus paradoxale, certains représentants du monde agricole (coordination rurale, fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers et sylviculteurs) se sont déclarés favorables au maintien de la TFPNB agricole, considérant, en particulier, que la TFPNB leur permet de bénéficier de contreparties de la part de la commune. Ce point de vue n'est cependant pas celui des Jeunes agriculteurs ni de la FNSEA.

b) Un gain qui aurait été très faible pour les agriculteurs

L'opinion mitigée des représentants du monde agricole s'explique par le fait que la suppression de la TFPNB n'aurait qu'un impact marginal sur le revenu des agriculteurs.

Ainsi, selon le rapport d'inspection de juin 2005 précité, **la suppression totale de la TFPNB augmenterait le revenu des agriculteurs de seulement 2,5 %.**

c) Un coût budgétaire qui aurait été élevé pour les finances publiques

Une mesure aussi peu efficace serait d'autant moins justifiée que, dans le contexte budgétaire actuel, **l'Etat ne semble pas avoir les moyens de supprimer la TFPNB agricole**, dont le coût, selon le rapport d'inspection précité, serait compris **entre 777 millions d'euros et 847 millions d'euros.**

d) Un risque d'inconstitutionnalité au regard du principe de libre administration des plus petites communes

Une suppression de la TFPNB agricole serait dommageable aux **plus petites communes**.

Comme indiqué précédemment, la TFPNB représente **21 % du produit des impôts directs locaux des communes de moins de 500 habitants**, et pour 2.167 d'entre elles ce pourcentage s'élève à plus de 50 %.

Cette suppression devrait, bien entendu, être compensée, ce qui se ferait probablement, dans un souci de simplicité, par le biais d'une dotation.

Auditionné par le groupe de travail de votre commission des finances, M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, a considéré à cet égard que si les faibles sommes en jeu ne remettraient pas en cause le principe **d'autonomie financière**, qui s'applique aux **catégories** de collectivités territoriales, une telle réforme pourrait être contraire à celui de **libre administration** des collectivités territoriales, qui peut s'apprécier par **strate**.

e) Des bénéficiaires incertains

Certains membres du groupe de travail (en particulier, notre collègue Yves Fréville) se sont par ailleurs demandés **à qui bénéficierait** une éventuelle suppression de la TFPNB pour les terres agricoles. En effet, si l'on considère que le loyer dépend exclusivement de l'offre et de la demande de terres, c'est le propriétaire qui bénéficierait, *in fine*, d'une mesure qui serait juridiquement applicable à l'exploitant.

III. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. UNE EXONÉRATION DE 20 % DE LA TFPNB DES COMMUNES ET DES EPCI POUR LES TERRAINS AGRICOLES

Compte tenu des inconvénients indiqués ci-avant, le présent article propose non de supprimer la TFPNB des communes et des EPCI sur les terres agricoles, mais seulement **d'instaurer une exonération de 20 % des terres agricoles**.

Le I du présent article propose d'insérer dans le code général des impôts un article 1394 B *bis* selon lequel « *les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à concurrence de 20 %* ».

Le coût de cette mesure est estimé à **140 millions d'euros en 2006**.

1. Le recours à la définition habituelle des terres agricoles

Les catégories de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont indiquées par le tableau ci-après.

Les terrains visés par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908

Catégorie	Définition	Terrains visés par le présent article
Première	terres	X
Deuxième	prés et prairies naturelles, herbages et pâturages	X
Troisième	vergers et cultures fruitières d'arbres et d'arbustes	X
Quatrième	vignes	X
Cinquième	Bois, aulnaies, saussaies, oseraies	X
Sixième	Landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues	X
Septième	Carrières, ardoisières, sablières, tourbières	
Huitième	lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances, salins, salines et marais salants	X
Neuvième	jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère florale et d'ornementation, pépinières	X
Dixième	Terrains à bâtir, rues privées	
Onzième	Terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau	
Douzième	Chemins de fer, canaux de navigation et dépendances	
Treizième	Sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances	

Les terrains visés par le présent article correspondent à la définition généralement retenue par le code général des impôts pour les terres agricoles. Ainsi, ce sont les mêmes terrains qui bénéficient de l'exonération de TFPNB départementale et régionale prévue aux articles 1586 D et 1599 ter D du code

général des impôts, ainsi que de l'exonération de TFPNB des communes et des EPCI applicable en Corse en application de l'article 1394 B du même code⁵⁷.

La définition des terres agricoles visées par le présent article est donc pleinement justifiée.

⁵⁷ Les exceptions proviennent de la volonté de « cibler » des catégories particulières de terres agricoles, dans une perspective environnementale :

- l'exonération totale de TFPNB perçue au profit des communes et de leurs EPCI prévue par l'article 1395 E du code général des impôts dans le cadre du dispositif Natura 2000 ne concerne pas les vignes ;

- les exonérations prévues aux articles 1395 D et 1398 A du code précité, relatives respectivement aux terrains situés en zone humide et à ceux compris dans le périmètre d'une association foncière pastorale, ne concernent que les prés et prairies naturelles et les landes.

**La référence à l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908
par le code général des impôts**

Article du code général des impôts	Nature de l'allègement	Propriétés concernées	
		Propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories	Autres
1394 B	Exonération totale de la TFPNB perçue au profit des communes et de leurs groupements	Oui + situées en Corse	-
1395 D	Exonération de la TFPNB perçue au profit des communes et des EPCI à concurrence de 50 %	-	deuxième et sixième catégories + situées dans les zones humides
1395 E	Exonération totale de TFPNB perçue au profit des communes et de leurs EPCI (dans le cadre du dispositif Natura 2000)	Oui sauf 4 ^e catégorie	-
Article 1398 A	Dégrèvement de la TFPNB perçue au profit des communes et des EPCI	-	Deuxième et sixième catégories + comprises dans le périmètre d'une association foncière pastorale
Article 1586 D	Exonération de la TFPNB perçue au profit des départements à concurrence de trois neuvièmes en 1993, de cinq neuvièmes en 1994, de sept neuvièmes en 1995 et de la totalité à compter de 1996	Oui	-
1599 ter D	Exonération en totalité, à compter de 1993, de la TFPNB perçue au profit des régions	Oui	-

Source : code général des impôts

2. Des dispositions de coordination avec les exonérations actuellement en vigueur

Par coordination, le II du présent article précise que l'exonération proposée, de 20 %, ne s'applique pas aux exonérations et dégrèvements **totaux** de la TFPNB des communes et des EPCI déjà prévus par le code général des impôts.

Dans le cas des exonérations **partielles**, le présent article prévoit que ces exonérations s'appliquent après la nouvelle exonération de 20 %. Cela concerne :

- l'exonération de 25 % pendant 15 ans pour les terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération prévue par le 1° ter de l'article 1395 du code général des impôts, qui passerait donc à 40 % ;

- l'exonération de 50 % pour les prés et prairies naturelles et les landes situées dans les zones humides prévue par l'article 1395 D du même code, qui passerait donc à 60 %.

Dans chaque cas, le présent article énumère les exonérations et dégrèvements concernés.

Le tableau ci-après synthétise les principales caractéristiques des différents allègements de TFPNB applicables aux terres agricoles. Il permet de constater que le gouvernement **n'a pas commis d'oubli**.

Les allègements de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terres agricoles

Article du code général des impôts	Nature de l'allègement	Propriétés concernées	Conditions particulières	Propriétés ne pouvant faire l'objet de l'exonération	Application de l'exonération prévue par le présent article
1394 B	Exonération totale de la TFPNB perçue au profit des communes et de leurs groupements	Propriétés non bâties visées à l'article 1586 D et situées en Corse	-	-	NON
1394 C	Exonération totale	Terrains, agricoles ou non, plantés en oliviers	Délibération des conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés	-	NON
1395	Exonération totale, pour une durée limitée (10, 15, 30 ou 50 ans selon le cas)	Les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois. Les terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaie, autres que des peupleraies, qui ont fait l'objet d'une régénération naturelle. Les terres incultes, les terres vaines et vagues ou en friche depuis quinze ans, qui sont plantées en mûriers ou arbres fruitiers ou mises en culture. Terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération	-	-	NON
1395 A	Exonération totale, pour une	Terrains nouvellement	Délibération des conseils municipaux,	-	OUI (après l'exonération prévue par le présent article) NON

Article du code général des impôts	Nature de l'allègement	Propriétés concernées	Conditions particulières	Propriétés ne pouvant faire l'objet de l'exonération	Application de l'exonération prévue par le présent article
	durée de 8 ans au maximum	plantés en noyers	général et régionaux et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés, chacun pour sa part		
1395 B	Exonération totale pendant 15 ans	Terrains plantés en arbres truffiers pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) sont applicables dans les conditions prévues au premier alinéa.	Délibération prise, pour la part qui revient respectivement à chacune des collectivités intéressées, par les conseils généraux et régionaux	-	NON
	Exonération totale pendant 50 ans	Terrains nouvellement plantés en arbres truffiers	Pas d'obligation particulière		NON
1395 D	Exonération de la TFPNB perçue au profit des communes et des EPCI à concurrence de 50 %	Propriétés non bâties classées dans les deuxième et sixième catégories et situées dans les zones humides	La propriété doit figurer sur une liste dressée par le maire sur proposition de la commission communale des impôts directs et faire l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans	Propriétés exonérées en application des articles 1394 B et 1649	OUI (après l'exonération prévue par le présent article)
1395 E	Exonération totale de TFPNB perçue au profit des communes et de leurs EPCI	Propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, cinquième, sixième et huitième catégories	La propriété doit figurer sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs d'un site Natura 2000 et faire l'objet d'un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans	Propriétés exonérées en application de l'article 1394 B	NON
Article 1398 A	Dégrèvement de la TFPNB perçue au profit des communes et des EPCI	Propriétés classées dans les 2e et 6e catégories et comprises dans le périmètre d'une	Les recettes de l'association foncière pastorale provenant d'activités autres qu'agricoles ou forestières n'excèdent ni 30 % du chiffre d'affaires tiré de	-	-

Article du code général des impôts	Nature de l'allègement	Propriétés concernées	Conditions particulières	Propriétés ne pouvant faire l'objet de l'exonération	Application de l'exonération prévue par le présent article
Article 1586 D	Exonération de la TFPNB perçue au profit des départements à concurrence de trois neuvièmes en 1993, de cinq neuvièmes en 1994, de sept neuvièmes en 1995 et de la totalité à compter de 1996.	association foncière pastorale Propriétés classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories	l'activité agricole et forestière ni 30.000 euros. -	Propriétés exonérées en application des articles 1395 à 1395 B	-
1599 ter D	Exonération en totalité, à compter de 1993, de la TFPNB perçue au profit des régions.	Propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories	-	Propriétés exonérées en application des articles 1395 à 1395 B	-
1649	Exonération totale dans les départements d'outre-mer	-	-	-	NON

Source : code général des impôts

B. LA COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une compensation sur la base des taux de l'année 2005

Le II du présent article prévoit que « *l'Etat compense les pertes de recettes supportées par les communes et les EPCI à fiscalité propre* » suscitées par l'exonération de 20 %.

Afin de ne pas inciter les collectivités territoriales à accroître leur taux, cette compensation se ferait sur la base des taux pratiqués en 2005.

Des dispositions spécifiques permettent d'adapter cette règle aux communes membres d'un EPCI :

- pour les communes qui appartiennent à un EPCI sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI ;

- pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, le droit commun est que l'Etat compense les pertes de recettes à l'EPCI ;

- cependant, pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle, soumis, à compter du 1^{er} janvier 2006, au régime de la taxe professionnelle unique (TPU), et qui cesse donc de percevoir la TFPNB, la totalité de la compensation est opérée en faveur de la commune, dont le taux appliqué en 2005 est majoré du taux voté en 2005 par l'EPCI.

Cette dernière disposition ne s'applique pas, bien entendu, au cas des EPCI à fiscalité mixte, puisque ceux-ci perçoivent la TFPNB.

Ce mécanisme de compensation est identique à celui retenu, dans le cas de la TFPB, par l'article 22 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances initiale pour 2004, réformant le statut fiscal des entreprises équestres, inséré à l'initiative de votre commission des finances.

2. Une disposition de coordination corrigeant une erreur de référence

Le III du présent article propose une **disposition de coordination**, tout en **corrigeant une erreur de référence**.

L'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que lorsqu'ils relèvent du régime de la fiscalité additionnelle, les EPCI issus d'une fusion perçoivent aux lieu et place des EPCI préexistants diverses compensations. Le présent article propose de préciser que, parmi ces compensations, figure celle de l'exonération de TFPNB qu'il prévoit.

Cependant, le présent article ne se contente pas d'effectuer cette modification. Il remplace également la référence au « *II de l'article 53* » de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux par une référence au « *II de l'article 137* » de la loi n° 2005-157 précitée. Il s'agit de la **correction d'une erreur de référence**. En effet, l'article 137 précité concerne l'exonération de la TFPNB applicable à hauteur de 50 % dans les prés et prairies naturelles et les landes des zones humides, prévue par l'article 1395 D précité du code général des impôts, ce qui est la disposition visée, alors que l'article 53 précité concerne le travail saisonnier, sans la moindre référence à la fiscalité locale. Cette erreur vient du fait que l'article 53 du projet de loi correspond à l'article 137 du texte promulgué.

Le présent article corrige en outre une « coquille » dans l'article 154 précité.

Le A du II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
II. - A. – Lorsqu'ils relèvent du régime de la fiscalité additionnelle, les établissements publics de coopération intercommunale issus d'une fusion réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales perçoivent au lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale préexistants les compensations prévues par : (...) 2° (...) le II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991)	
ainsi que le II de l'article 53 et le B de l'article 146 la loi (<i>sic</i>) n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.	, le II de l'article 137 et le B de l'article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ainsi que le II de l'article de la loi n° du de finances pour 2006.

C. LA RÉFORME DU RÉGIME DES BAUX RURAUX

Le IV du présent article propose de modifier le régime des baux ruraux, qui résulte en particulier de l'article L. 415-3 du code rural.

1. Le souci que l'exonération de 20 % proposée par le présent article bénéficie exclusivement aux exploitants

Le président de la République a indiqué que la réforme devait bénéficier aux exploitants agricoles, c'est-à-dire, dans le cas d'un fermage, au preneur, et non au bailleur.

Le redevable de la TFPNB est le bailleur, qui acquitte la totalité de la taxe. Cependant, le troisième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural prévoit que le preneur paie au bailleur une fraction du montant global des taxes foncières, qui, **à défaut d'accord amiable, est fixée à 20 %.**

En l'absence de dispositions destinées à éviter un « effet d'aubaine » de la part du bailleur, l'exonération de 20 % serait répartie entre le bailleur et le preneur au prorata de leur part respective dans le paiement de la taxe. Ainsi, **le gain pour le preneur serait minime, d'autant plus qu'actuellement la part de TFPNB effectivement répercutée par le propriétaire sur le preneur est bien inférieure à 20 %, comme l'indique le tableau ci-après.**

Part de la TFPNB remboursée au propriétaire par l'exploitant en 1992 (1)

(en %)

	0 %	1 % à 19 %	20 %	21 % à 99 %	100 %
Part des lots	64	5	19	6	6
Part de la SAU	46	8	30	9	7

(1) Les informations les plus récentes disponibles datent de 1992.

Source : Véronique Hespel Pierre Le Moine, Emmanuel Macron, André Barbaroux, Michel Bertin, « Rapport sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, juin 2005

Ainsi, dans environ la moitié des cas, l'exploitant ne rembourse au propriétaire aucune part de la TFPNB.

2. Un mécanisme relativement complexe

Afin d'éviter que l'exonération de 20 % bénéficie essentiellement au propriétaire – ce qui semble, par nature, impossible, comme on le verra ci-après –, le présent article propose un mécanisme **relativement complexe.**

La « fraction » des taxes foncières que le preneur est censé payer au bailleur, prévue par le troisième alinéa de l'article L. 415-3 précité du code rural, ne serait pas modifiée. En particulier, en l'absence d'accord amiable, cette fraction serait toujours fixée à 20 %.

Cependant, le IV du présent article propose de compléter l'article L. 415-3 précité par un quatrième alinéa **qui viderait cette disposition de son sens**, puisque cette fraction **ne correspondrait plus à celle acquittée par le preneur**.

Il ne s'agirait donc plus, en quelque sorte, que d'une « fraction de référence ».

Ainsi, le présent article prévoit que le preneur rembourse au bailleur une fraction de TFPNB égale, non au taux prévu au troisième alinéa de l'article L. 415-3 précité, mais à **ce taux diminué de 20 points, le résultat ainsi obtenu étant multiplié par 1,25⁵⁸** pour compenser la diminution globale de la TFPNB de 20 %. Dans le cas où le taux prévu au troisième alinéa de l'article précité serait inférieur à 20 %, le preneur ne pouvant verser au bailleur de somme négative, la somme payée au titre du **fermage** serait réduite à due concurrence.

Le tableau ci-après permet d'illustrer ce mécanisme, en fonction de la part de TFPNB actuellement acquittée par le preneur.

⁵⁸ 1,25 est en effet l'inverse de 0,8, coefficient correspondant à la taxe payée après l'exonération de 20 %.

**L'impact du présent article sur la part de la TFPNB acquittée par le preneur :
quelques exemples (1)**

A	Part de la TFPNB actuellement payée par le preneur (en %)	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
B	TFPNB totale (en % de la TFPNB acquittée selon la législation actuelle)	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
C	A - 20	-20	-10	0	10	20	30	40	50	60	70	80
D	C x 1,25	-25	-12,5	0	12,5	25	37,5	50	62,5	75	87,5	100
E	Somme versée par le preneur au bailleur après la réforme (en % de la TFPNB selon le droit actuel) [0,8 D]	-20	-10	0	10	20	30	40	50	60	70	80
F	Evolution par rapport à la législation actuelle (en points de TFPNB selon le droit actuel) [A - E]	-20										

(1) On suppose que le taux de référence ([A] dans le présent tableau) défini par le troisième alinéa de l'article L. 415-3 du code rural reste inchangé, et que l'impact de la mesure n'est pas annulé par une augmentation des fermages.

Source : calculs de votre commission des finances

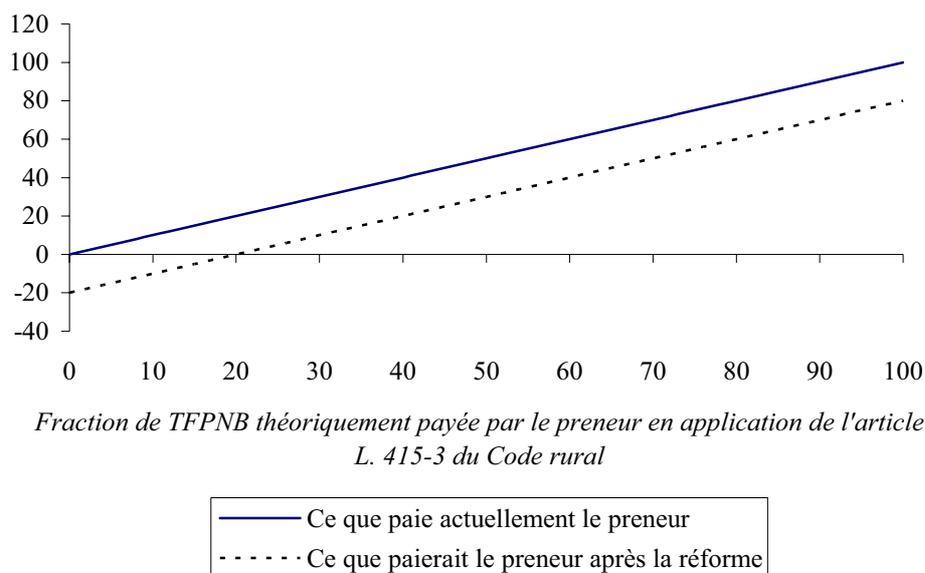
Par exemple, si le preneur reverse actuellement au bailleur une somme correspondant à 40 % de la TFPNB (A), il verse au bailleur, en application du IV du présent article, une somme égale à $(40-20) \times 1,25 = 25$ % de la TFPNB de l'année concernée (D). Comme la TFPNB de l'année concernée est réduite de 20 % en application de l'exonération instaurée par le présent article, la somme versée au bailleur est égale, en part de la TFPNB selon le droit actuel, à ce taux multiplié par 0,8, soit 20 % (E). On constate que l'écart entre la part de TFPNB actuellement payée par le preneur (A) et le montant payé après la réforme (E) correspond bien à $40-20=20$ % du montant de la TFPNB, selon le droit actuel.

Ce résultat est valable quelle que soit la part de la TFPNB actuellement payée par le preneur : abstraction faite des mécanismes économiques – malheureusement vraisemblables, comme on le verra ci-après – qui pourraient annuler l'impact du IV du présent article, l'exonération de 20 % proposée par le présent article bénéficiera en intégralité au preneur, comme l'indique le graphique ci-après.

L'impact du présent article sur la TFPNB payée par le preneur

(en % de la TFPNB
selon le droit actuel)

Fraction de TFPNB effectivement
payée par le preneur qui résulterait
du présent article



Source : calculs de votre commission des finances

Le tableau ci-après permet de mettre en évidence le détail des modifications proposées par le présent article pour l'article L. 415-3 du code rural :

- l'article L. 415-3 serait complété par un quatrième alinéa mettant en œuvre le mécanisme décrit ci-avant ;

- deux modifications rédactionnelles seraient apportées : la formule selon laquelle le preneur doit « payer au bailleur » sa fraction de TFPNB serait remplacée par celle selon laquelle ce montant serait « mis à sa charge, au profit du bailleur » ; par ailleurs, la référence à la taxe régionale, qui n'est plus acquittée pour les terrains agricoles, serait supprimée.

Le troisième alinéa et le quatrième alinéa (nouveau) de l'article L. 415-3 du code rural

	Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
Fraction de la TFPNB mise à la charge du preneur au profit du bailleur <i>(troisième alinéa)</i>	Les dépenses afférentes aux voies communales et aux chemins ruraux sont supportées par le preneur. A cet effet,	
	il doit payer au bailleur	il est mis à sa charge, au profit du bailleur,
	une fraction du montant global de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties portant sur les biens pris à bail, y compris la taxe régionale.	<i>Disposition supprimée</i>
	A défaut d'accord amiable entre les parties, cette fraction est fixée à un cinquième.	
Dispositions tendant à ce que l'exonération proposée par le présent article bénéficie au preneur <i>(quatrième alinéa (nouveau))</i>		<p>Le montant de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux terres agricoles, prévue à l'article 1394 B bis du code général des impôts, doit, lorsque ces terres sont données à bail, être intégralement rétrocédé aux preneurs des terres considérées. A cet effet :</p> <p>a. lorsque le pourcentage des taxes foncières mis à la charge du preneur en application du troisième alinéa est supérieur ou égal à 20 %, le preneur rembourse au bailleur une fraction de la taxe foncière sur les propriétés non bâties égale à la différence de ces deux pourcentages multipliée par 1,25 ;</p> <p>b. lorsque le pourcentage des taxes foncières mis à la charge du preneur en application du troisième alinéa est inférieur à 20 %, le bailleur déduit du montant du fermage dû par le preneur une somme déterminée en appliquant au montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties un taux égal à la différence entre ces deux pourcentages multipliée par 1,25.</p>

IV. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a apporté au présent article deux **modifications rédactionnelles**, avec l'avis favorable du gouvernement :

- un amendement 301, qui précise que la compensation prévue par le II du présent article s'applique non à l'exonération « *accordée en application du I* », ce qui, à la lecture de la loi promulguée, pourrait être peu clair, mais à celle accordée en application de l'article du code général des impôts concerné, soit l'article 1394 B *bis* ;

- un amendement 302 qui, plutôt que de laisser « en blanc », conformément à la pratique courante, la référence que le présent article, faute de numérotation définitive, fait à lui-même en son III, précise qu'il s'agit de l'article 9 de la future loi de finances initiale pour 2006. Cette disposition n'a pas de portée pratique, dans la mesure où les articles seront de toute façon renumérotés avant la promulgation de la loi.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE GROUPE DE TRAVAIL DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au cours de sa réunion du mercredi 17 novembre 2004, votre commission des finances a décidé la mise en place d'un groupe de travail sur la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Outre son président et son rapporteur général, ce groupe était composé de nos collègues Philippe Adnot, Marie-France Beaufile, Joël Bourdin, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Aymeri de Montesquiou, Michel Moreigne et Henri de Raincourt.

Le groupe de travail a tenu 10 réunions et a auditionné 12 personnalités, pour une durée totale de 10 heures. Le calendrier des travaux du groupe de travail est indiqué par le tableau ci-après.

Date	Auditions
Mardi 8 mars 2005	Constitution du bureau
Mardi 8 mars 2005	M. Michel Klopfer, président directeur général du cabinet Michel Klopfer
Mardi 15 mars 2005	M. Frédéric Iannucci, sous-directeur à la DLF
Mardi 15 mars 2005	M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales
Mardi 22 mars 2005	Fédération nationale de la propriété privée rurale (M. Philippe Brayer, président et Bruno Ronssin)
Mardi 29 mars 2005	Association des petites villes de France (M. Jean-Pierre Balligand, député-maire de Vervins (Aisne) et M. Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour (Cantal))
	Assemblée permanente des chambres d'agriculture (M. Luc Guyau, président)
Mardi 5 avril 2005	AMF (M. Philippe Laurent, maire de Sceaux)
	Coordination rurale (M. François Lucas, président national et M. François Vienne, directeur général)
Mardi 12 avril 2005	Association des maires ruraux de France (MM. Gérard Pelletier, président et Robert Mériaudeau, maire de Bregnier-Cordon)
	Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (M. Henri Plauche-Guillon)
Mardi 3 mai 2005	M. Mathieu Foulquier-Gazagne, Administrateur chargé du dossier foncier à Jeunes Agriculteurs
	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (M. Jean-Michel Lemétayer, président)
Mardi 28 juin 2005	Bilan des travaux du groupe

Lors de sa réunion du 7 juillet 2005, votre commission des finances, à la suite des travaux de son groupe de travail, s'est explicitement opposée au principe d'une exonération de TFPNB pour les terres agricoles.

B. L'OPPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES À LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Votre commission des finances juge le présent article injustifié.

1. Une réduction de l'autonomie financière des petites communes

a) Une exonération contraire à la « doctrine » de votre commission des finances en matière d'allègements de fiscalité locale

Tout d'abord, le présent article 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**.

Parmi les principes affirmés dans un **rapport d'information** présenté par son président en mai 2003⁵⁹, figure en effet la nécessité de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

En effet, la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, dont il est progressivement devenu le premier contributeur (les dégrèvements et les compensations sont de l'ordre de 20 milliards d'euros), comporte des effets pervers, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales elles-mêmes : d'une part, elle tend à accroître le volume des dépenses incompressibles pour l'Etat, dans un contexte budgétaire très défavorable ; d'autre part, elle tend à réduire la base des impôts locaux, dans le cas des exonérations et des abattements, ou à réduire la responsabilité des élus, dans le cas des dégrèvements, puisque les contribuables dégrévés ne ressentent plus les éventuelles augmentations de la pression fiscale locale.

Ainsi, à l'initiative de votre commission des finances, l'article 1382 B du code général des impôts, instauré par l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2002⁶⁰, précise que l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages exige **une délibération de la collectivité territoriale concernée**.

⁵⁹ Rapport d'information n° 289 (2002-2003).

⁶⁰ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

Le précédent de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages

(extrait de la séance du 16 décembre 2002)

« *M. Philippe Marini, rapporteur général.* Nous voyons revenir une question dont nous avons aussi délibéré en première partie du projet de loi de finances, comme, d'ailleurs, déjà dans le passé : celle de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une catégorie particulière de bâtiments agricoles, les bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages.

« *Si nous pouvons approuver l'intention des initiateurs de cette mesure, nous voudrions, mes chers collègues, s'agissant des conséquences qu'elle aurait sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, vous proposer d'accepter le principe suivant : si, pour des raisons sans doute tout à fait justifiées, il apparaît utile de réduire l'assiette d'une imposition locale, il appartient au conseil élu de la collectivité, ou des collectivités qui bénéficient de la ressource d'en décider.*

« *Au demeurant, nous avons fait de même lors de l'examen de la première partie du budget au détour d'un amendement de notre collègue M. Domeizel visant à inciter à la replantation des oliviers grâce à l'exonération des parcelles concernées de taxe foncière sur les propriétés non bâties.*

« *Cette jurisprudence, nous voudrions l'appliquer aux bâtiments de déshydratation de fourrages, tout en précisant qu'elle ne s'applique qu'après délibération des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires.*

« *Si nous ne nous référons pas à la décision des conseils élus, nous prenons le risque de voir proliférer de telles mesures de réduction des assiettes fiscales décidées pour de bonnes raisons sur le plan national mais amputant toujours un peu plus la capacité fiscale des collectivités concernées. »*

On l'a vu, le présent article propose d'instaurer une exonération qui **ne serait pas décidée** par les collectivités territoriales. Il ne serait donc pas conforme à ces principes.

b) Un impact défavorable pour les petites communes et les départements ruraux

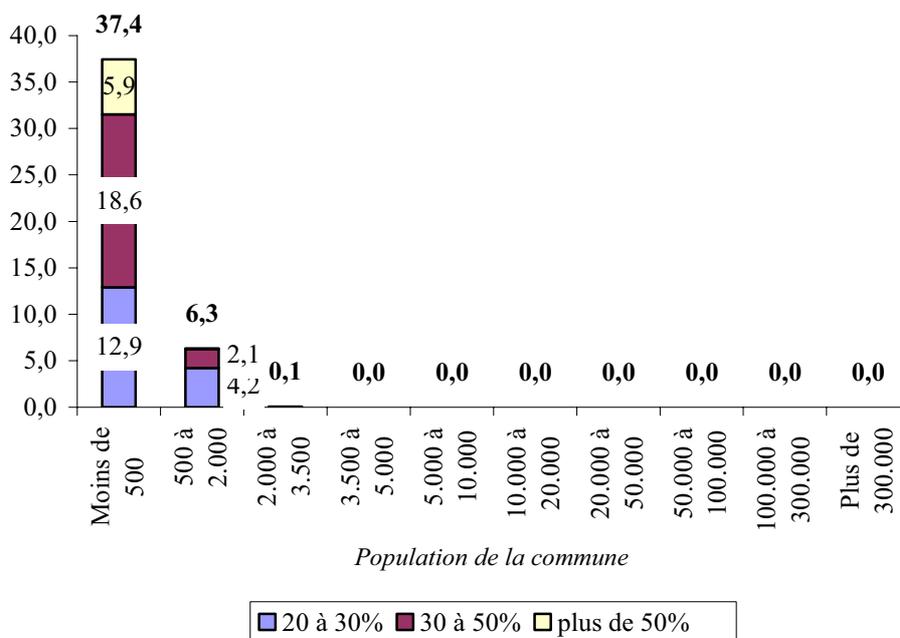
Par ailleurs, le présent article réduirait l'autonomie financière des **petites communes**.

En effet, si la TFPNB représente une part négligeable des ressources des collectivités territoriales, **plus de 37 % des communes de moins de 500 habitants ont des ressources propres constituées pour au moins 20 % de TFPNB**, comme l'indique le graphique ci-après.

Part de la TFPNB dans les ressources propres

(en %)

Part de la TFPNB dans les ressources propres (en %)



Source : Véronique Hespel Pierre Le Moine, Emmanuel Macron, André Barbaroux, Michel Bertin, « Rapport sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, juin 2005

En conséquence de cette forte dépendance des petites communes à la TFPNB, le présent article aurait **un impact fortement différencié d'un département à l'autre**, comme l'indique le tableau ci-après.

Poids démographique des communes pour lesquelles la TFPNB représente plus de 25 % des recettes fiscales

(en %)

Département	Proportion de la population du département
GERES	42,87
CREUSE	35,12
MAYENNE	30,19
ORNE	29,27
MANCHE	25,01
DEUX-SÈVRES	24,17
LOT	23,89
LOT-ET-GARONNE	22,27
CANTAL	22,05
LOZÈRE	21,09
INDRE	20,67
CHARENTE	19,4
CÔTES-D'ARMOR	19,22
NIÈVRE	19,2
SOMME	18,06
AVEYRON	18,04
TARN-ET-GARONNE	17,72
ALLIER	16,89
HAUTE-LOIRE	16,08
CALVADOS	15,5
EURE-ET-LOIR	15,48
HAUTE-SAÔNE	15,38
TARN	15,38
HAUTE-MARNE	15,01
SAÔNE-et-LOIRE	14,73
AUDE	14,71
CORÈZE	14,06
AINE	13,99
EURE	13,96
PUY-DE-DÔME	13,91
CHER	12,6
SARTHE	12,6
CHARENTE-MARITIME	12,27
DORDOGNE	12,14
ARIÈGE	11,98
YONNE	11,57
ARDENNES	11,32
LANDES	11,13
VIENNE	10,6
LOIR-ET-CHER	10,34
ILLE-ET-VILAINE	10,22
CÔTE-D'OR	10,1
INDRE-ET-LOIRE	10,01
AUBE	9,48
MAINE-ET-LOIRE	8,71
HAUTE-VIENNE	8,71
VENDÉE	8,67
SEINE-MARITIME	8,42
OISE	8,14
JURA	7,97

Département	Proportion de la population du département
PAS-DE-CALAIS	7,66
ARDÈCHE	6,2
HAUTES-PYRÉNÉES	5,82
MARNE	5,3
VOSGES	5,3
GIRONDE	5,24
MOSELLE	5,11
MORBIHAN	5,08
DRÔME	4,67
LOIRET	4,65
LOIRE-ATLANTIQUE	4,38
PYRÉNÉES-ATL.	4,27
HAUTE-GARONNE	3,38
AIN	3,28
FINISTÈRE	3,24
NORD	2,97
HAUT-RHIN	2,78
GARD	2,62
HÉRAULT	2,53
BAS-RHIN	2,42
SEINE-ET-MARNE	2,29
VAUCLUSE	2,2
LOIRE	2,19
MEURTHE-ET-MOSELLE	2,19
PYRÉNÉES-ORIENTALES	1,7
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1,44
HAUTES-ALPES	0,9
RHÔNE	0,82
ISÈRE	0,8
ESSONNE	0,38
TERRITOIRE DE BELFORT	0,33
HAUTE-SAVOIE	0,17
YVELINES	0,16
SAVOIE	0,15
VAL-D'OISE	0,13
VAR	0,08
ALPES-MARITIMES	0
BOUCHES-DU-RHÔNE	0
DOUBS	0
MEUSE	0
PARIS	0
HAUTS-DE-SEINE	0
SEINE-SAINT-DENIS	0
VAL-DE-MARNE	0
CORSE-DU-SUD	0
HAUTE-CORSE	0
DOM	0

Source : Véronique Hespel Pierre Le Moine, Emmanuel Macron, André Barbaroux, Michel Bertin, « Rapport sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles », rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, juin 2005

Ainsi, le département le plus touché serait le Gers, dont 42,87 % de la population se trouve sur le territoire de communes dont plus de 25 % des recettes fiscales proviennent de la TFPNB. Ensuite arrivent la Creuse (35,12 %), le Gers (42,87 %), la Mayenne (30,19 %) et l'Orne (29,27 %).

2. L'impossibilité de concentrer la mesure sur les seuls exploitants agricoles

Une autre raison pour laquelle il n'est pas souhaitable d'adopter le présent article est qu'**il ne semble pas possible de concentrer la mesure sur les seuls exploitants agricoles, comme le souhaitait le président de la République.**

L'enjeu est important, dans la mesure où, comme les propriétaires non exploitants acquittent actuellement 60 % de la TFPNB, toutes choses égales par ailleurs, une simple exonération de TFPNB ne bénéficierait que pour 40 % aux exploitants.

Cependant, **quel que soit le mécanisme juridique retenu pour éviter ce phénomène – on a vu que le IV du présent article proposait à cet égard un mécanisme relativement complexe –, à terme l'exonération de 20 % proposée par le présent article devrait bénéficier exclusivement au bailleur.**

En effet, d'un point de vue économique, ce qui importe, c'est le **montant global** des sommes versées au bailleur par le preneur. Ainsi, selon le rapport d'inspection de juin 2005 précité, *« dans la pratique, la négociation entre preneur et bailleur porte très certainement sur un montant total, sans distinction de ce qui relève du loyer, de la TFPNB ou de la taxe additionnelle pour frais de chambre d'agriculture. Les relations entre bailleurs et preneurs demeurent en effet souvent complexes et constituent un équilibre financier qui dépasse la seule TFPNB. Par exemple, de nombreux baux sont contractés au sein d'une même famille (entre parents et enfants, entre frères et sœurs) et font souvent l'objet d'arrangements familiaux divers où la TFPNB est une variable parmi d'autres ».*

Le montant global des sommes versées au bailleur par le preneur est déterminé par la loi de l'offre et de la demande, qui ne seront pas modifiées par le présent article. Ainsi, si le preneur paie actuellement 100 au bailleur sous forme de fermage et de paiement d'une fraction de la TFPNB, **il paiera toujours 100 après la réforme**, une fois que les prix se seront réajustés :

- soit la part de TFPNB payée par le preneur aura été revue à la hausse pour neutraliser l'impact du présent article en sa faveur ;
- soit cet effet aura été obtenu par une augmentation des fermages.

Cet effet pourrait cependant être **relativement long** à se faire sentir. En effet, l'article L. 411-5 du code rural prévoit que la durée du bail ne peut être inférieure à **neuf ans**.

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Si l'exonération proposée par le présent article ne semble donc guère pertinente, **la TFPNB n'en doit pas moins être réformée.**

1. Un impôt obsolète dans sa forme actuelle

a) Un impôt déconnecté de la réalité économique

Ainsi que l'indiquait le Conseil économique et social dans son rapport intitulé « **La maîtrise foncière : clé du développement rural** », publié en avril 2005, « *la valeur locative cadastrale, pilier de la TFPNB, est une fiction administrative héritée d'une société rurale qui n'existe plus. La valeur locative ne représente ni un revenu, ni une valeur vénale, ni un loyer réel. Elle reflète les loyers de 1960 mis à jour par des indices nationaux* ».

Aujourd'hui, la taxe foncière sur les propriétés non bâties semble déconnectée de la réalité économique car elle pèse sur les facteurs de production et non sur les résultats d'exploitation. Dès lors, ainsi que le notait le Conseil économique et social dans son rapport précité, « *la TFPNB, qui frappe la potentialité théorique du sol et non la rentabilité effective de l'exploitation, constitue un encouragement permanent à l'intensification et à la production d'excédents* ».

En outre, la TFPNB pèse de manière hétérogène sur les collectivités territoriales, avec des écarts de taux et de base entre les départements d'une part, entre les communes d'un même département d'autre part.

Le **taux moyen national** applicable à la TFPNB pratiqués par les communes et EPCI s'élève à **43 %** en 2003 mais la dispersion des taux communaux est grande, ces taux varient en effet **de 15 % à 151 %**. **Le taux à l'intérieur d'un même département peut varier fortement** : c'est le cas en Mayenne où le taux le plus élevé se situe à plus de 60 % tandis que le taux le plus faible avoisine les 20 %.

De même, la **moyenne nationale des montants** acquittés au titre de la TFPNB s'élève en 2003 à **33 euros par hectare** de surface agricole mais ce montant varie d'un **facteur de 1 à 8** entre les départements extrêmes. Les montants les plus élevés sont généralement⁶¹ payés dans les départements à vocation viticole, fruitière et légumière, à savoir le pourtour méditerranéen, la

⁶¹ Certains cas particuliers existent, par exemple la région Champagne-Ardenne pour laquelle le montant de TFPNB acquitté est assez faible, près de 36 millions d'euros au total en 2003.

vallée du Rhône, la Gironde, l'Alsace, ou dans les régions du Grand Ouest spécialisées dans l'élevage laitier et le « hors sol ».

b) Une base d'imposition obsolète

Les bases de la TFPNB sont aujourd'hui obsolètes.

Il faut en effet rappeler que la valeur locative cadastrale de TFPNB est calculée à partir des conditions du marché locatif de 1961, qu'elle n'a jamais été révisée et a seulement fait l'objet d'une actualisation en 1980 (en plus, bien entendu, de sa revalorisation annuelle).

En principe, la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 sur la mise à jour périodique de valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales avait prévu un mécanisme sophistiqué pour suivre l'évolution des valeurs locatives :

- une révision générale tous les six ans ;
- une actualisation triennale dans l'intervalle ;
- une revalorisation forfaitaire annuelle.

Dans la réalité, mises à part les revalorisations forfaitaires annuelles qui consistent à appliquer à l'ensemble des bases un taux uniforme voté par le Parlement, ce mécanisme n'a jamais fonctionné.

En 1990, le Parlement a voté une loi instituant une révision générale qui n'a toutefois jamais été appliquée.

2. Les pistes de réforme envisageables

a) La mise en place d'une « taxe professionnelle agricole » ne semble plus à l'ordre du jour

Le groupe de travail de votre commission des finances avait envisagé de remplacer la TFPNB par **deux impôts** distincts :

- l'un, assis sur la propriété foncière, aurait été à la charge du propriétaire ;
- l'autre, assis sur la production, aurait été à la charge de l'exploitant (ce qui aurait permis de taxer, en particulier, l'agriculture hors-sol).

Cette réforme de la TFPNB aurait donc dû être **coordonnée** avec celle de la **taxe professionnelle**.

Du fait de l'abandon du projet de réforme globale de la taxe professionnelle proposé par la commission Fouquet⁶², cette proposition **n'est plus à l'ordre du jour**.

⁶² L'article 67 du présent projet de loi de finances propose néanmoins une réforme importante de la taxe professionnelle, consistant en la pérennisation du dégrèvement pour investissement nouveau (DIN) et en la réforme du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

b) La nécessité d'une réforme globale de la TFPNB

(1) La révision des bases

Dans la mesure où ce qui importe, tant pour les collectivités territoriales que pour le contribuable, est non le taux, mais le produit (une sous-évaluation des bases pouvant, par exemple, être « corrigée » par un taux d'imposition élevé), on pourrait envisager de permettre aux **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre de décider d'une telle révision. En effet, c'est principalement dans ce cadre que l'obsolescence des bases rend la TFPNB injuste, puisqu'un taux unique sur l'ensemble du territoire de l'EPCI peut s'accompagner de bases plus ou moins obsolètes selon la commune.

(2) Permettre la taxation des activités « hors sol » ?

Par ailleurs, il faudrait permettre **l'imposition des activités « hors sol »**. Cette imposition pourrait par exemple prendre la forme d'une imposition au titre du foncier bâti.

Votre rapporteur général estime qu'il convient d'explorer les pistes de cette réforme globale, et, dans l'immédiat, de rejeter le dispositif proposé par le gouvernement.

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

ARTICLE 10

Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés

Commentaire : le présent article vise, d'une part à supprimer la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur, d'autre part à modifier le tarif et le champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A raison des véhicules qu'elles possèdent, les sociétés sont actuellement soumises à deux taxes : d'une part la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette), d'autre part la taxe sur les véhicules de sociétés.

A. LA TAXE DIFFÉRENTIELLE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

Si le champ de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) a été notablement réduit par les lois de finances pour 2001 et 2002⁶³, les sociétés continuent à s'acquitter de cette taxe, qui est **perçue au profit des départements, à l'exception de la Corse, où elle est perçue au profit de la collectivité territoriale de Corse.**

En application de l'article 1599 F du code général des impôts, qui détermine les exonérations applicables, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur reste due à raison de la plupart des véhicules d'un poids total autorisé en charge excédant 3,5 tonnes, quel que soit le propriétaire, ainsi que par les personnes morales, autres que certaines d'entre elles à but non lucratif, propriétaires ou locataires de longue durée de plus de trois véhicules d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas 3,5 tonnes par période d'imposition.

Le conseil général peut, sur délibération, exonérer en totalité ou à concurrence de la moitié de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur les véhicules qui fonctionnent, exclusivement ou non, au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel ou du gaz de pétrole liquéfié.

Le tarif de la taxe varie en fonction de la puissance administrative du véhicule, de son âge et de son immatriculation, dans des conditions prévues par l'article 1599 G du code général des impôts.

⁶³ Respectivement, loi n° 2000-1532 du 30 décembre 2000 et loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

En application de l'article 1599 I *bis* du code général des impôts, **cette taxe est exigible soit à l'ouverture de la période d'imposition, soit à l'expiration de l'une des trois périodes trimestrielles, commençant le 2 décembre, le 1^{er} mars et le 1^{er} juin, au cours de laquelle le véhicule fait l'objet d'une première mise en circulation en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer ou cesse d'être en situation de bénéficiaire d'une exonération ou d'une dispense.** Toutefois, elle n'est pas due pour la période en cours si, entre le 15 août et le 30 novembre, le véhicule fait l'objet d'une première mise en circulation ou cesse de bénéficier d'une exonération ou d'une dispense.

Elle est liquidée au vu d'une déclaration souscrite sur des imprimés fournis par l'administration et recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Votre rapporteur général relève que **plusieurs conseils généraux avaient choisi, en 2005, d'exonérer de taxe différentielle l'ensemble des véhicules immatriculés dans leur département** : les Ardennes, l'Oise, la Seine Maritime, l'Yonne, ainsi que la Collectivité territoriale de Corse. Par ailleurs, **34 conseils généraux avaient choisi d'exonérer totalement de cette taxe les véhicules non polluants**, fonctionnant à l'électricité, au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel.

B. LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉS

En application de l'article 1010 du code général des impôts, les véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières, possédés ou utilisés par les sociétés, sont soumis à une **taxe annuelle non déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés.**

Deux tranches sont prévues. Son montant est fixé à :

- 1.130 euros pour les véhicules dont la puissance fiscale n'excède pas 7 CV ;

- 2.440 euros pour les autres véhicules.

Cette taxe n'est toutefois pas applicable aux véhicules destinés exclusivement soit à la vente, soit à la location de courte durée, soit à l'exécution d'un service de transport à la disposition du public, lorsque ces opérations correspondent à l'activité normale de la société propriétaire.

Des cas d'exonération sont prévus pour les véhicules de fabrication ancienne (plus de dix ans).

De même, les véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules ou du gaz de pétrole liquéfié en sont exonérés. Les véhicules fonctionnant alternativement au moyen de supercarburants et de gaz de pétrole liquéfié sont exonérés de la moitié du montant de la taxe.

Cette taxe est payable à terme échu. La déclaration doit ainsi être déposée à la recette des impôts du lieu de production de la déclaration des résultats de la société, chaque année, à l'expiration de la période d'imposition au cours des mois d'octobre ou de novembre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA TAXE DIFFÉRENTIELLE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

Le **II** du présent article **abroge 13 articles** du code général des impôts relatifs à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur :

- les articles 1599 C à 1599 K relatifs à l'application de cette taxe en France, hors départements de Corse;
- les articles 1599 *nonies* à 1599 *duodecies* relatifs à l'application de cette taxe en Corse.

Les **III, IV et VIII** du présent article procèdent à des modifications de **coordination** :

- en abrogeant le b du V de l'article 1647 du code général des impôts, qui détermine le montant perçu par l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement de cette taxe ;
- en supprimant, au sein du 3° de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales, la référence à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

B. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉS

1. Le champ de la taxe

En contrepartie de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, le **I** du présent article propose d'apporter plusieurs aménagements à la taxe sur les véhicules de société.

Le **1° du I** tend à réécrire le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, afin de prévoir que les sociétés sont soumises à une taxe annuelle :

- à raison des véhicules qu'elles **utilisent en France**, quel que soit l'Etat dans lequel ils sont immatriculés, cette disposition visant à neutraliser la pratique de location transfrontalière ;
- à raison des véhicules qu'elles **possèdent et qui sont immatriculés en France**.

Dans les deux cas, ces dispositions ne s'appliquent que dans la mesure où ces véhicules sont immatriculés dans la **catégorie des voitures particulières**⁶⁴.

2. Le tarif applicable

Le 2° du I précise le tarif applicable, qui diffère selon que le véhicule considéré a fait l'objet, ou pas, d'une réception communautaire.

Le concept de « réception communautaire »

La notion de « réception communautaire » est définie par la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

Il s'agit d'une **procédure qui permet, au sein de l'espace communautaire, de connaître précisément les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques du véhicule.**

Cette procédure doit permettre à tout Etat membre de constater que chaque type de véhicule a été soumis aux contrôles prévus par les directives particulières et relevés sur une fiche de réception. Elle permet aux constructeurs d'établir un **certificat de conformité** pour chaque véhicule, qui doit alors être considéré par tous les Etats membres comme conforme à leurs propres législations.

Le tableau qui suit présente la grille de tarifs proposée **pour les véhicules faisant l'objet d'une réception communautaire.**

Tarif applicable aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Tarif applicable par gramme de dioxyde de carbone (en euros)
Inférieur ou égal à 100	2
Supérieur à 100 et inférieur ou égal à 120	4
Supérieur à 120 et inférieur ou égal à 140	5
Supérieur à 140 et inférieur ou égal à 160	10
Supérieur à 160 et inférieur ou égal à 200	15
Supérieur à 200 et inférieur ou égal à 250	17
Supérieur à 250	19

⁶⁴ Cette notion est définie au 1 du C de l'annexe II à la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques. Il s'agit des berlines, des voitures à hayon arrière, des breaks ou véhicules familiaux, des coupés, des cabriolets et des véhicules à usages multiples.

Il est précisé que seuls entrent dans ce champ les véhicules faisant l'objet d'une réception communautaire qui remplissent deux conditions cumulatives :

- leur première mise en circulation est intervenue à compter 1^{er} juin 2004, cette date correspondant à la date limite de transposition de la directive 1999/37/CE du 29 avril 1999 relative aux documents d'immatriculation des véhicules, qui harmonise la présentation et le contenu du certificat d'immatriculation⁶⁵ ;

- ces véhicules n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1^{er} janvier 2006.

Dans ce cas, le barème applicable serait uniquement fonction des émissions de CO₂⁶⁶.

Le tableau qui suit présente la grille de tarifs proposée **pour les autres véhicules**⁶⁷, qui serait établie en fonction de la puissance fiscale du véhicule.

Tarif applicable aux autres véhicules

Puissance fiscale (en chevaux-vapeurs)	Tarif applicable (en euros)
Inférieure ou égale à 4	750
De 5 à 7	1 400
De 8 à 11	3 000
De 12 à 16	3 600
Supérieur à 16	4 500

3. L'absence de déductibilité pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés est maintenue

Le 3^o du I du présent article tend à réaffirmer que **la taxe sur les véhicules de sociétés n'est pas déductible pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, ce qui est déjà prévu aujourd'hui** par le premier alinéa de l'article 1010 du code général des impôts, entièrement réécrit par le présent article.

⁶⁵ En application de cette directive, le certificat d'immatriculation doit mentionner le taux d'émission de CO₂ du véhicule.

⁶⁶ Pour une analyse du marché des voitures particulières, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article du présent projet de loi de finances.

⁶⁷ Il s'agit des véhicules qui font l'objet d'une simple réception nationale (par exemple un véhicule commercialisé aux Etats-Unis et qui n'est pas en vente dans l'espace de l'Union européenne), cette procédure n'impliquant pas l'information systématique sur le nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre. Entrent également dans cette catégorie les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire mais commercialisés avant le 1^{er} juin 2004, ainsi que les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, commercialisés après le 1^{er} juin 2004, mais qui faisaient partie du parc automobile de l'entreprise avant le 1^{er} janvier 2006.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS

Le V du présent article prévoit que les nouvelles dispositions relatives à la taxe sur les véhicules de sociétés s'appliquent aux périodes d'imposition à compter du 1^{er} octobre 2005. Ainsi, les **premières taxations** en application de ces dispositions seraient réglées par les contribuables en **octobre 2006**, cette taxe se réglant à **terme échu**.

Le VI du présent article prévoit que les dispositions relatives à l'abrogation de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur s'appliquent à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 2006. La vignette étant **exigible à l'ouverture de la période d'imposition ou à l'expiration d'une des trois périodes trimestrielles**, ceci signifie que la période d'imposition s'ouvrant le 1^{er} décembre 2005 sera la dernière période d'application de la vignette.

Le VII du présent article prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2006, le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur est affecté au budget général de l'Etat. En effet, des collectes de produit liées à l'application de la vignette se feront encore en 2006 pour les véhicules achetés après le 1^{er} décembre 2005.

En l'état, la période transitoire risque donc d'entraîner une majoration des taxes pesant sur certaines entreprises, qui pourraient subir, en 2006, à la fois la vignette et la modification de la taxe sur les véhicules de sociétés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté :

- **quatre amendements rédactionnels ;**

- **un amendement de coordination**, tendant à insérer un VIII au sein du présent article afin de supprimer, au sein du code général des collectivités territoriales, les références à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

A l'initiative de notre collègue député Philippe Auberger, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** visant à insérer, au sein du I du présent article, un 2^o *bis* afin de **supprimer l'exonération de la taxe sur les véhicules de sociétés dont bénéficient les véhicules de plus de dix ans d'âge**, qui sont plus polluants. Cette disposition s'appliquerait aux périodes d'imposition ouvertes à compter du 1^{er} octobre 2006, alors que les autres dispositions relatives à la taxe sur les véhicules de sociétés s'appliquent aux périodes d'imposition ouvertes à compter du 1^{er} octobre 2005.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les mesures présentent un double intérêt. D'une part, elles simplifient la fiscalité des véhicules de sociétés en remplaçant les deux taxes existantes par une seule taxe. D'autre part, elles renforcent les incitations écologiques et s'inscrivent dans les engagements pris par le gouvernement pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

La suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur n'entraînera pas de pertes pour les conseils généraux, qui connaîtront une majoration de la part de taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) qui leur attribuée, dans les conditions prévues par l'article 27 du présent projet de loi⁶⁸.

D'après le dossier de presse du gouvernement sur le présent projet de loi de finances, la réforme allègerait globalement la charge des entreprises de 14 millions d'euros en 2006. **Des transferts de charges devraient toutefois être observés, en fonction de la composition du parc automobile des sociétés.**

Si la solution retenue par le présent article traduit une orientation globalement satisfaisante, les modalités de mise en œuvre au cours de la période de transition entre la suppression de la vignette et l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de taxe sur les véhicules de sociétés risquent d'entraîner une majoration des charges pesant sur certaines entreprises, qu'il conviendrait de neutraliser.

Deux modifications rédactionnelles paraissent, en outre, nécessaires.

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

⁶⁸ Sur ce point, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 27 du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 11

Limitation de la déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants

Commentaire : le présent article tend à limiter, au plan fiscal, les dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 4 de l'article 39 du code général des impôts, qui s'insère dans la section II « revenus imposables » du chapitre premier – consacré à l'impôt sur le revenu – du titre premier de la première partie du livre premier de ce code, pose le principe de l'exclusion de certaines dépenses des charges déductibles pour la détermination de l'assiette du bénéfice imposable. Il est précisé que ces dépenses comprennent notamment les amortissements. Sont ainsi visées :

- les dépenses et charges de toute nature ayant trait à l'exercice de la chasse ainsi qu'à l'exercice non professionnel de la pêche ;
- 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.

En outre, **sauf justifications, ce principe d'exclusion des charges déductibles s'applique également :**

- **à l'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières⁶⁹, pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse 18.300 euros ;**
- en cas d'opérations de crédit bail ou de location, à l'exception des locations de courte durée n'excédant pas trois mois non renouvelables, portant sur des voitures particulières, **à la part du loyer supportée par le locataire et correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur pour la fraction du prix d'acquisition du véhicule excédant 18.300 euros ;**
- aux dépenses de toute nature résultant de l'achat, de la location ou de toute autre opération faite en vue d'obtenir la disposition de yachts ou de bateaux de plaisance à voile ou à moteur ainsi que de leur entretien, les amortissements étant regardés comme faisant partie de ces dépenses.

⁶⁹ D'après la doctrine administrative, cette catégorie comprend les voitures commerciales, les canadiennes et les breaks.

Il est précisé que la fraction de l'amortissement des véhicules de tourisme exclue des charges déductibles par ces limitations est néanmoins retenue pour la détermination des plus-values ou moins-values résultant de la vente ultérieure des véhicules ainsi amortis.

La doctrine administrative a précisé les « *justifications* » mentionnées par l'article 39 du code général des impôts : ainsi, **la limitation de la déduction n'est pas applicable si les voitures sont nécessaires à l'entreprise en raison de l'objet même de son activité.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article, conformément à l'inspiration qui guide les articles 10 à 12 du présent projet de loi de finances, tend à limiter la déduction de l'amortissement des véhicules particuliers les plus polluants.

Alors que l'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières est actuellement déductible pour la fraction de leur prix d'acquisition qui est inférieure à **18.300 euros**, quelles que soient les caractéristiques écologiques du véhicule, le a du I du présent article propose :

- de **maintenir ce seuil pour les véhicules qui émettent moins de 200 grammes de CO₂ par kilomètre ;**

- d'**abaisser ce seuil pour les véhicules les plus polluants**, en prévoyant que l'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières ne sera plus déductible que pour la fraction de leur prix d'acquisition qui est inférieure à **12.300 euros**, **si ces véhicules émettent plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre.**

Par coordination, le b du I du présent article procède à la **même modification pour les opérations de crédit-bail ou de location de plus de trois mois portant sur des voitures particulières.** La part du loyer supportée par le locataire et correspondant à l'amortissement pratiqué par le bailleur ne pourra être déduite que pour la fraction du prix d'acquisition du véhicule inférieure à 12.300 euros si le véhicule émet plus 200 grammes de CO₂ par kilomètre.

Cette mesure n'aurait donc d'impact que sur les véhicules les plus polluants, la moyenne des émissions de CO₂ des voitures neuves vendues en France s'établissant à 154 grammes par kilomètre⁷⁰.

Le II du présent article modifie, par coordination, le deuxième alinéa de l'article 39 AC du code général des impôts, qui précise l'amortissement

⁷⁰ Pour une analyse détaillée, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 12 du présent projet de loi de finances.

déductible du revenu imposable au titre des « *véhicules automobiles terrestres à moteur* ».

Le **III** du présent article précise l'entrée en vigueur de ces dispositions. Elles s'appliqueront aux véhicules acquis à compter du 1^{er} janvier 2006 et dont la date de première mise en circulation est intervenue après le 1^{er} juin 2004.

Cette date du 1^{er} juin 2004 correspond à la date limite de transposition de la directive 1999/37/CE du 29 avril 1999 relative aux documents d'immatriculation des véhicules, qui harmonise la présentation et le contenu du certificat d'immatriculation. En application de cette directive, le certificat d'immatriculation doit mentionner le taux d'émission de CO₂ du véhicule.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue député Philippe Auberger, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement réduisant les possibilités de déduction pour les véhicules les plus polluants**. L'amortissement des véhicules immatriculés dans la catégorie des voitures particulières ne sera plus déductible que pour la fraction de leur prix d'acquisition qui est inférieure à **9.900 euros, contre 12.300 euros dans le texte initial du présent projet de loi si ces véhicules émettent plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre**. Cette modification s'applique également en cas d'opérations de crédit-bail ou de location de plus de trois mois portant sur des voitures particulières.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans le même cadre que les articles 10 et 12 et met en place un dispositif incitatif, afin d'éviter que les sociétés n'aient recours à des véhicules très polluants, ce qui reçoit l'approbation de votre rapporteur général, de même que le durcissement du texte opéré par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 12

Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂

Commentaire : le présent article vise à instituer une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTEXTE : LE MARCHÉ DES VÉHICULES PARTICULIERS EN FRANCE

Pour l'année 2004, les ventes de voitures particulières en France s'élèvent à 2.013.709 unités (+ 0,2 % par rapport à 2003), dont 1.392.925 véhicules Diesel, 617.449 véhicules essence, 2.875 véhicules à bicarburation essence/GPL première monte, 669 véhicules hybrides et 460 véhicules électriques.

Le graphique suivant retrace l'évolution des ventes de véhicules particuliers en France depuis 10 ans :

Evolution des ventes de véhicules particuliers en France depuis 10 ans



Source : Sandrine Catania, *Les véhicules particuliers en France*, ADEME (département technologies des transports), coll. « Données et références », avril 2005

On constate, comme le montre le graphique qui suit, que la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France stagne depuis quatre ans, pour s'établir à 154 grammes de CO₂ par kilomètre. On relèvera que les véhicules Diesel émettent, en moyenne, 13 grammes de CO₂ par kilomètre de moins que les véhicules Essence.

Evolution du taux moyen d'émissions de CO₂ en France depuis 1995



Source : Sandrine Catania, *Les véhicules particuliers en France*, ADEME (département technologies des transports), coll. « Données et références », avril 2005

Dans ce contexte, l'objectif de ramener, d'ici 2008, la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France à 140 grammes de CO₂ par kilomètre paraît difficile à atteindre (cf. infra C).

B. LE DISPOSITIF DE LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION

Tous les véhicules sont soumis à certificat d'immatriculation – ou carte grise.

L'article 1599 *quindecies* du code général des impôts dispose qu'il est institué **au profit des régions** une **taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules**, délivrés dans leur ressort territorial. Le taux de cette taxe, qui est assise et recouvrée comme un droit de timbre, est normalement proportionnel, sauf dans certains cas prévus par les articles 1599 *sexdecies* à 1599 *novodecies* du code général des impôts⁷¹.

Les concessionnaires et les agents de marques de véhicules automobiles sont exonérés de cette taxe pour les véhicules neufs affectés à la démonstration, dont le poids total en charge n'excède par 3,5 tonnes.

Le taux unitaire par cheval-vapeur, arrêté par la région, est déterminé chaque année par délibération du conseil régional. En 2005, il s'établit en moyenne à 27 euros par cheval-vapeur au niveau national et varie entre 16 euros en Corse et 36 euros en Lorraine.

Le montant versé par le particulier pour l'obtention de son certificat d'immatriculation est en partie fonction des émissions de CO₂ du véhicule, puisque la formule de calcul de la puissance administrative du véhicule intègre la quantité d'émissions de CO₂ par kilomètre.

⁷¹ Il en va ainsi des remorques, des véhicules agricoles, des véhicules immatriculés dans la série spéciale dite TT, des vélomoteurs et des véhicules immatriculés dans les séries W et WW.

On rappellera que la vignette automobile, supprimée en 2001, avait également vu son niveau, du fait de la redéfinition de la puissance administrative, indexé sur les émissions de CO₂ à partir de 1998.

C. LA STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE ET LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

1. La stratégie communautaire

Afin de réduire les émissions de CO₂, le Conseil des ministres de l'Union européenne a approuvé, en 1996⁷², une stratégie communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières et à améliorer l'économie de carburant qui se fonde sur trois piliers : des engagements de l'industrie automobile à améliorer l'économie de carburant ; l'utilisation d'étiquettes de consommation de carburant ; enfin, des mesures fiscales.

Les constructeurs automobiles ont pris l'engagement de réduire les émissions moyennes de CO₂ de voitures particulières neuves à 140 grammes de CO₂ par kilomètre d'ici 2008-2009, l'objectif du Conseil européen et du Parlement européen étant de ramener les émissions de CO₂ des voitures particulières neuves au niveau moyen de 120 grammes par kilomètre d'ici 2012⁷³. D'après les données communiquées à votre rapporteur général, le niveau moyen d'émissions de CO₂ des voitures nouvellement immatriculées produites par les constructeurs européens, japonais et coréens s'élevait en effet à 172 g/km en 2000 et avait diminué pour s'établir à 166 g/km en 2002. Les données françaises étaient un peu inférieures, puisqu'elles s'établissaient à 155 grammes de CO₂ par kilomètre en moyenne en 2002 et 2003.

La Commission européenne⁷⁴ estime que la taxation des véhicules constitue « *un instrument complémentaire essentiel pour atteindre l'objectif de l'Union européenne de 120 g de CO₂/km pour les voitures neuves d'ici à 2008-2010, et contribuer au respect des engagements pris par l'Union européenne dans le cadre du protocole de Kyoto* ». Elle précise également que la taxation des véhicules « *doit instaurer une relation plus directe entre le niveau des taxes et le taux d'émissions de CO₂ de chaque voiture particulière neuve. La différenciation des taxes sur les véhicules est considérée comme un élément fondamental pour améliorer globalement le bilan énergétique des voitures particulières neuves. Les taxes automobiles existantes doivent être remplacées par des taxes totalement basées sur les émissions de CO₂ ou, à défaut, un élément CO₂ doit être intégré aux taxes d'immatriculation et aux taxes annuelles de circulation existantes* ».

⁷² Conclusions du Conseil « Environnement » du 25 juin 1996.

⁷³ Cette position est notamment exposée dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures, en date du 11 février 2004 (COM(2004) 78 final).

⁷⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la taxation des voitures particulières dans l'Union européenne, COM(2002) 431 final du 6 septembre 2002.

L'idée d'une taxation différenciée des véhicules particuliers en fonction du volume de CO₂ qu'ils rejettent s'inscrit donc dans le cadre de réflexion dressé par la Commission européenne.

2. La taxation des véhicules particuliers au sein de l'Union européenne

Les dispositifs de taxation des véhicules particuliers sont extrêmement hétérogènes au sein de l'Union européenne, ainsi que le montre le tableau qui suit.

D'après ce tableau, la France se singularise dans la mesure où elle est le seul Etat à ne disposer, depuis la suppression de la vignette automobile en 2001, ni de taxe d'immatriculation, ni de taxe annuelle de circulation.

Cette appréciation doit être nuancée dans la mesure où il existe en France, ainsi qu'il a été précédemment relevé, un certificat d'immatriculation pour les véhicules particuliers qui est, en partie, fonction des émissions de CO₂ du véhicule. Toutefois, cette taxe sur les cartes grises est assimilée par la Commission européenne à une redevance pour service rendu et non à une taxe d'immatriculation.

Les différences de taxation des véhicules particuliers dans l'Union européenne

Etat	Taxe à l'immatriculation (TI)	Taxe annuelle de circulation (TAC)
ALL	non	oui
AUT	malus sur consommation, jusqu'à 16% du prix du véhicule	oui
BEL	oui	oui
DAN	Moyenne : 15.569 euros en 1999, la plus élevée de l'Union européenne	moyenne : 463 euros en 1999 (***)
ESP	oui	oui
FIN	oui	oui
FRA	non (***)	non pour les particuliers (*)
GRE	oui	oui
IRL	oui	oui, élevée
ITA	Moyenne : 267 euros en 1999, la moins élevée de l'UE	Moyenne : 30 euros en 1999, la moins élevée de l'UE
LUX	non	oui
PB	bonus CO ₂ entraînant une réduction de TI	élevée avec bonus - malus sur la consommation
POR	oui	oui
RU	non	basée sur les émissions de CO ₂ (**)
SUE	non	oui

(*) « Vignette automobile » supprimée pour les particuliers, en 2001.

(**) Seul pays de l'UE à pratiquer une TAC basée sur le CO₂. Entre 159 euros pour 150 CO₂/km et 246 euros pour 185 gCO₂ et plus.

(***) La plus élevée de l'UE : + 120 euros de taxe pour chaque litre consommé en plus pour 100 m.

(****) La taxe sur le certificat d'immatriculation (carte grise) n'étant pas considérée ici comme une fiscalité significative.

Source : rapport du groupe de travail bonus-malus CO₂ de la commission interministérielle du véhicule propre et économe (CIVEPE)

Dans la communication précitée du 6 septembre 2002, la Commission estime qu'« il convient de réduire progressivement les montants des taxes d'immatriculation en vue de les ramener à de faibles niveaux et, de préférence, les supprimer totalement », afin de supprimer les entraves fiscales pour les voitures particulières au sein du marché intérieur.

Quelques expériences étrangères

Le **Royaume-Uni** a mis en place un système de modulation du montant de la vignette annuelle (TAC), découpée depuis mars 2001 en six classes, en fonction des émissions de CO₂, avec une différenciation essence - diesel. Une voiture dont les émissions sont inférieures à 150 g de CO₂ par km, est taxée à 159 euros, les taxes augmentent ensuite jusqu'à concurrence de 246 euros pour les véhicules particuliers émettant plus de 185 gCO₂/km. Selon les professionnels britanniques de l'automobile, cette mesure aurait entraîné, entre mars 2001 et octobre 2003, une diminution de 3,5 % des émissions de CO₂ des véhicules particuliers neufs.

Le **Danemark** a mis en place deux modulations. La première est basée sur la TI qui fait l'objet depuis 2000 de réductions pour les véhicules peu consommateurs de carburant (4 classes jusqu'en 2005, et 3 ensuite), avec distinction entre essence et diesel. La seconde, la « taxe verte », instituée depuis 1997, est basée sur une TAC acquittée deux fois par an. Les taux sont également fonction de la consommation de carburant, avec distinction essence – diesel.

Cette vignette ajoute environ 120 euros par an, pour chaque litre supplémentaire de consommation aux 100 km. Dans l'année suivant la mise en œuvre de cette mesure, la consommation unitaire moyenne des voitures neuves a baissé de 4 %, et une hausse des ventes diesel a été observée.

Aux **Pays-Bas**, en 2002, les véhicules particuliers consommant peu de carburant bénéficiaient d'un bonus pour économie d'énergie, la TAC étant découpée en sept classes (A à G) et la réduction pouvant aller jusqu'à 1.000 euros (classe A).

Enfin, depuis 1992, l'**Autriche** applique un bonus-malus (« feebate ») à sa TI, basé sur la consommation et le type de carburant (différence entre essence et diesel).

Source : rapport du groupe de travail bonus-malus CO₂ de la commission interministérielle du véhicule propre et économe (CIVEPE), avril 2004

3. Les réflexions antérieures du gouvernement

Dans le cadre de son rapport 2005 sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, votre rapporteur général avait analysé les réflexions du gouvernement en matière d'intégration des émissions de CO₂ dans les dispositifs de taxation existants.

Une étude relative à un système de « bonus-malus » a tout d'abord été lancée à la suite du « **plan véhicules propres** », annoncé par le gouvernement le 15 septembre 2003 : un groupe de travail composé de représentants de l'administration et de représentants des constructeurs automobiles français a ainsi travaillé à ce projet, dans le cadre de la commission interministérielle sur le véhicule propre et économe (CIVEPE), et a abouti à des propositions.

L'idée de « bonus-malus » figurait explicitement dans le « **plan national santé-environnement** » présenté le 21 juin 2004 et constituait également l'**une des actions du « plan climat »** annoncé le 22 juillet 2004, afin de lutter contre le changement climatique : d'après les informations contenues dans ce plan, la mise en place d'un mécanisme de « bonus-malus » pourrait entraîner la diminution d'émission de CO₂ d'environ un million de tonnes par an d'ici 2010.

Sur un total de ventes de 1,97 million de voitures en 2003, le ministre de l'écologie et du développement durable, alors M. Serge Lepeltier, avait annoncé qu'environ 600.000 acheteurs bénéficieraient d'un bonus, qu'environ 300.000 acheteurs bénéficieraient d'un malus, tandis que la mesure serait neutre pour environ un million d'acheteurs.

Le « plan climat » indiquait qu' « *une concertation nationale et européenne [serait] entreprise afin d'étudier la mise en place dès que possible d'un système de bonus-malus fondé sur l'étiquette énergie à l'achat des véhicules particuliers neufs, récompensant les acheteurs de véhicules peu émetteurs de CO₂, et dissuadant l'achat d'automobiles très émettrices* ».

D'après les informations communiquées alors à votre rapporteur général, **les services de la Commission européenne avaient confirmé la compatibilité de ce dispositif avec le droit communautaire, sous réserve qu'il ne crée pas de distorsion de concurrence**, ce qui supposait de définir un barème adapté, n'entraînant pas de surtaxation des voitures étrangères par rapport aux voitures françaises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'INSTAURATION, AU PROFIT DE L'ETAT, D'UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE PROPORTIONNELLE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION

Le I du présent article tend à insérer dans le chapitre III du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts une **nouvelle section et un nouvel article 1011 bis** consacrés à une **nouvelle taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules**.

Le I du nouvel du nouvel article 1011 bis prévoit que, contrairement à la taxe sur les certificats d'immatriculation, cette taxe additionnelle serait instituée **au profit de l'Etat**.

Cette taxe serait due sur **tout certificat d'immatriculation d'une voiture particulière**⁷⁵.

Il est précisé que ne donnent pas lieu au paiement de cette taxe :

- la délivrance de certificat d'immatriculation de véhicules des séries W et WW, visée à l'article 1599 *septdecies* du code général des impôts

- la délivrance, visée à l'article 1599 *octodecies* du même code, de duplicata de certificats, de primata de certificats délivrés en cas de modification d'état civil ou de simple changement de dénomination sociale et de certificat d'immatriculation consécutive à un changement d'état matrimonial ou à un changement de domicile.

Le II du présent article précise que cette taxe s'appliquera à compter du **1^{er} janvier 2006**, aux véhicules dont la **première mise en circulation est intervenue à compter du 1^{er} juin 2004**.

B. L'ASSIETTE, LE TARIF ET LE MODE DE RECOUVREMENT DE LA TAXE

1. Une assiette différente selon qu'il s'agit, ou non, d'un véhicule ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Le II du nouvel article 1011 bis, inséré dans le code général des impôts par le présent article, définit l'assiette de la taxe, qui diffère selon que le véhicule considéré a fait l'objet, ou pas, d'une réception communautaire :

- pour les voitures particulières qui ont fait l'objet d'une réception communautaire, la taxe est assise sur le **nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre** ;

- pour les autres voitures particulières, la taxe est assise sur la **puissance administrative**.

⁷⁵ La notion de véhicule particulier s'entend au sens du 1 du C de l'annexe II de la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

Le concept de « réception communautaire »

La notion de « réception communautaire » est définie par la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

Il s'agit d'une **procédure qui permet, au sein de l'espace communautaire, de connaître précisément les prescriptions techniques harmonisées applicables pour chacun des différents éléments ou des différentes caractéristiques du véhicule.**

Cette procédure doit permettre à tout Etat membre de constater que chaque type de véhicule a été soumis aux contrôles prévus par les directives particulières et relevés sur une fiche de réception. Elle permet aux constructeurs d'établir un **certificat de conformité** pour chaque véhicule, qui doit alors être considéré par tous les Etats membres comme conforme à leurs propres législations.

2. Le tarif de la taxe

Le III du nouvel article 1011 bis, inséré dans le code général des impôts par le présent article, définit les taux applicables à chaque catégorie de véhicules. Comme l'assiette, les taux diffèrent selon que le véhicule considéré a fait l'objet, ou pas, d'une réception communautaire :

- le tableau suivant retrace les taux applicables aux voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire :

Tarif de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux voitures particulières ayant fait l'objet d'une réception communautaire

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Tarif applicable par gramme de dioxyde de carbone (en euros)
N'excédant pas 200	0
Fraction supérieure à 200 et inférieure ou égale à 250	2
Fraction supérieure à 250	4

Il ressort de ce dispositif que seules les voitures particulières émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre seraient taxées.

- le tableau suivant retrace les taux applicables aux autres voitures particulières :

**Tarif de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation
applicable aux autres voitures particulières**

Puissance fiscale (en chevaux-vapeurs)	Tarif applicable (en euros)
Inférieure à 10	0
Supérieure ou égale à 10 et inférieure à 15	100
Supérieure ou égale à 15	300

Ainsi, seules les voitures particulières d'une puissance fiscale de plus de 10 chevaux-vapeurs seraient taxées.

3. Le recouvrement de la taxe

Le IV du nouvel article 1011 bis, inséré dans le code général des impôts par le présent article, précise que la taxe est recouvrée selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions que la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Cette précision apparaît de bon sens, dans la mesure où il s'agit d'une taxe additionnelle à la taxe précitée.

Exemples concrets

1) j'achète une voiture européenne

Le certificat d'immatriculation de cette voiture comprend nécessairement les émissions de CO₂ et je relève donc du premier barème : le montant de la taxe additionnelle sera donc proportionnel aux émissions de CO₂ de mon véhicule :

- si j'achète une **Renault Vel Satis Expression 2,2 dCI 115**, les émissions de CO₂ atteignant 192 grammes par kilomètre, je ne paierai **aucune taxe additionnelle** ;

- en revanche, si j'achète le même modèle, mais doté d'un **moteur essence 3,5 V6**, les émissions de CO₂ s'élèvent à 275 grammes par kilomètres et je paierai donc **200 euros** ; cette somme s'ajoutera à la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui compte tenu de la puissance administrative du véhicule (17 chevaux-vapeurs) représente une somme de **459 euros** en moyenne : le **surcoût d'immatriculation par rapport à la situation actuelle serait donc de 43,5 %** ;

- si j'achète une **Peugeot 607 Executive 2,2 essence 16 v**, les émissions de CO₂ s'élevant à 219 grammes par kilomètre, le montant de la taxe additionnelle sera de **38 euros** ; comme la puissance administrative de la voiture s'élève à 11 chevaux-vapeurs, le **surcoût moyen s'établirait à 12,8 %**.

- si j'achète un **4x4 Volkswagen Toureg**, (modèle 177 kW, V6, quatre roues motrices), les émissions de CO₂ étant estimées à 331 grammes par kilomètre, je paierai une taxe additionnelle de **424 euros**. Ce modèle ayant une puissance administrative de 18 chevaux-vapeurs, le **surcoût lié à l'instauration d'une taxe additionnelle s'établira à 87,2 % (910 euros au total au lieu de 486 euros aujourd'hui)**.

2) j'achète une voiture américaine qui fait l'objet d'une homologation nationale

Dans ce cas, **la taxe additionnelle ne sera pas proportionnelle aux émissions de CO₂ mais sera forfaitaire, en fonction de la puissance administrative du véhicule.**

Au-delà d'une puissance administrative de 15 chevaux vapeurs, je paierai la même taxe de 300 euros quelle soit la puissance administrative du véhicule. Dès lors, **plus la puissance du véhicule augmente, plus le surcoût lié à l'instauration de cette taxe additionnelle diminue.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUR LE CONTENU DU DISPOSITIF PROPOSÉ

D'un point de vue économique, le dispositif proposé a pour objet « *d'internaliser des externalités négatives* » et constitue un élément favorisant le respect du protocole de Kyoto.

Dans son rapport 2005 sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, votre rapporteur général relevait que la réforme du système actuel de certificat d'immatriculation pourrait représenter une alternative intéressante aux dispositifs de bonus/malus un temps envisagé ou au dispositif de taxation annuelle, également possible. Il notait que ce dispositif pourrait présenter, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif déjà à l'œuvre, un coût de gestion moindre que celui d'un dispositif totalement nouveau, ce qui serait évidemment préférable, et éviterait de donner le sentiment d'un va-et-vient fiscal trop opportuniste...

A cet égard, il ne peut qu'approuver le principe de la démarche finalement retenue par le gouvernement.

Il n'en reste pas moins que **l'impact de ce type de fiscalité demeure incertain**. D'après le rapport d'avril 2004 du groupe de travail bonus-malus CO₂ de la commission interministérielle du véhicule propre et économe (CIVEPE), les constructeurs automobiles n'auraient constaté aucun effet

significatif de la suppression de la vignette pour les particuliers sur la puissance réelle des voitures achetées et il paraît selon eux impossible de conclure sérieusement à une corrélation entre la fiscalité en question et les évolutions de part de marché des puissances des véhicules.

Au total, le gouvernement estime que cette taxe devrait rapporter environ 12 millions d'euros en 2006.

D'après les informations recueillies par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cette taxe concerner avant tout les coupés, les monospaces, les minibus et les 4×4, ainsi que le montre le graphique suivant :

Moyennes des émissions de CO₂ des véhicules vendus par type de carrosserie



Source : Sandrine Catania, *Les véhicules particuliers en France*, ADEME (département technologies des transports), coll. « Données et références », avril 2005

D'une manière générale, **cette taxe toucherait les catégories de véhicules les plus luxueuses**, qui sont les plus émettrices de CO₂, comme le montre le graphique suivant :

Moyennes 2003/2004 des émissions de CO₂ des véhicules vendus par gamme



Source : Sandrine Catania, *Les véhicules particuliers en France*, ADEME (département technologies des transports), coll. « Données et références », avril 2005

En outre, il ressort des données recueillies par l'ADEME que ce dispositif de taxation ne constitue pas une mesure protectionniste déguisée. Dès lors, il est **compatible avec les règles posées par le droit communautaire**.

B. SUR L'AFFECTATION DE LA TAXE À L'ETAT

Ainsi qu'il a été relevé, **le I du nouvel article 1011 bis**, inséré dans le code général des impôts par le présent article, prévoit que le produit de cette taxe est affecté à l'Etat.

Or, il ressort des informations communiquées à votre rapporteur général et des débats menés à l'Assemblée nationale que le gouvernement entend affecter le produit de cette taxe à l'ADEME⁷⁶, ce qu'il serait souhaitable de préciser dans le texte du présent article.

En outre, il convient d'étudier avec attention le tarif de la taxe, pour parvenir à une efficacité optimale de ce dispositif.

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

⁷⁶ Sur la situation budgétaire de l'ADEME, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 43 du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 13

Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants

Commentaire : le présent article prévoit de modifier le régime de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) afin de favoriser l'incorporation des biocarburants pour qu'elle atteigne 5,75 % du total de la production dès 2008 d'une part, et de baisser le montant des réductions de taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) applicables aux biocarburants afin de tenir compte de l'augmentation des prix du pétrole d'autre part.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DÉFINITION DES BIOCARBURANTS

Les biocarburants sont des combustibles liquides ou gazeux utilisés comme carburants pour le transport. Ils sont obtenus à partir de la biomasse, c'est-à-dire la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture (y compris les substances animales), de la sylviculture et de ses industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux.

Deux filières de production de biocarburants existent :

- celle de l'éthanol, alcool éthylique qui peut être incorporé directement dans l'essence (appelé également bio-éthanol) et l'éthyl tertio butyl éther (ETBE), composé oxygéné issu de la réaction de l'éthanol et de l'isobutylène⁷⁷. L'éthanol est fabriqué à partir de betterave et de blé en France ;

- celle des esters d'huiles végétales, essentiellement d'huile de colza et d'huile de tournesol en France, utilisés sous formes d'esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV), destinés aux véhicules diesel ou au fioul domestique.

Quatre arguments ont justifié le développement de la production de biocarburants :

- **la réduction de l'effet de serre.** On considère que la filière EMHV dégage 3,3 fois moins de gaz à effet de serre, à « *pouvoir calorifique*

⁷⁷ L'isobutylène est un produit pétrolier de la famille du butane.

inférieure »(PCI)⁷⁸ égal, que la filière gazole, et la filière éthanol 2,5 fois moins que a filière essence. Selon le rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburant », « *sur la base de la valeur généralement admise de 100 euros par tonne de carbone évitée, la valeur économique du gain effet de serre s'établit à 50 euros par m³ d'ETBE* ».

- **l'amélioration de l'indépendance énergétique.** La production de biocarburants doit réduire la part des carburants et des combustibles fossiles importés. Les biocarburants pourraient représenter, selon les hypothèses les plus hautes, 25 % de la consommation de carburant de la France, si toutefois d'importants efforts sont réalisés pour développer la recherche dans ce domaine;

- **le développement des débouchés de la filière agricole.** La réforme de la PAC en 1992 a permis aux agriculteurs de développer des cultures à vocation non alimentaires, en l'occurrence des cultures permettant la production d'éthanol ou d'esters d'huiles végétales, sur les sols qui devaient être laissés en jachère. Une aide communautaire de 45 euros par hectare a également été mise en place pour encourager la production de biocarburants hors jachère. De plus, l'objectif d'incorporer 5,75 % de biocarburants dans les carburants fossiles, décidé par le gouvernement en 2004, devrait permettre de produire 780.000 tonnes d'éthanol et 2.400.000 tonnes d'EMHV, en 2010, et d'écouler ainsi 75 % de la production de colza (contre 25 % en 2004), 20 % de la production de betterave et 3 % de la production de blé ;

- et enfin, **le développement de l'emploi.** La production de biocarburants devrait permettre le maintien de 1.700 emplois agricoles et la création d'emplois dans la filière industrielle de production des biocarburants, estimé à 2.300 équivalents temps plein par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B. LES DISPOSITIFS EUROPÉENS ET FRANÇAIS DE SOUTIEN AUX BIOCARBURANTS

1. La politique européenne

En mars 2002, l'Union européenne a ouvert la possibilité d'appliquer un taux différencié de droits d'accise sur les biocarburants, en précisant que son montant devait être révisé régulièrement afin que cette politique de soutien ne conduise pas « *à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production de biocarburants* ».

Puis, le 8 mai 2003, la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil, visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres

⁷⁸ Le PCI mesure la quantité d'énergie libérée lors de la combustion du carburant.

carburants renouvelables dans les transports a été publiée. Elle fixe un objectif chiffré de référence pour le développement des biocarburants. Cet objectif est indicatif : le 31 décembre 2010, la part des carburants d'origine renouvelable, exprimé en contenu énergétique, doit atteindre 5,75 % des combustibles fossiles. Toutefois, cet objectif n'est pas compatible avec les règlements techniques communautaires qui fixent les seuils maximaux d'incorporation des divers types de biocarburants dans les carburants fossiles : soit 5 %⁷⁹ du volume du carburant fossile pour l'EMHV et le bio-éthanol, et 15 %⁸⁰ pour l'ETBE.

2. La législation française

Le principal outil utilisé par la France pour soutenir le développement des biocarburants était la **défiscalisation**, jusqu'en 2004. L'article 265 *bis* A du code des douanes prévoit que les biocarburants, produits sous contrôle fiscal dans des unités de production agréées peuvent bénéficier d'une réduction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans la limite de certains contingents. L'article 31 de la loi de finances pour 2005⁸¹ a défini le niveau de défiscalisation comme suit :

- 33 euros l'hectolitre d'ester ;
- 38 euros l'hectolitre d'éthanol entrant dans la composition de l'ETBE ;
- et 37 euros l'hectolitre d'éthanol entrant pur dans la composition des essences.

Le gouvernement publie un appel à candidature au Journal officiel des Communautés européennes pour sélectionner les unités de production de biocarburants qui bénéficieront de son agrément. Le ministère chargé du budget délivre ou non l'agrément après examen du dossier des candidats. L'exploitant d'une unité de production doit produire la quantité de biocarburants pour laquelle il a obtenu l'agrément, ou céder le droit de production, à des fins de mise à la consommation, à une autre unité agréée. Le transfert donne lieu à l'accord préalable de l'administration des douanes.

En mai 2005, le gouvernement a étendu le volume des capacités agréées en 2005 jusqu'en 2007.

⁷⁹ Norme EN 14214 et EN 590.

⁸⁰ Norme EN 228.

⁸¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

Volume des capacités agréées de production de biocarburants

	Avant 2005	2005	2006	2007
Capacités totales agréées en tonnes éthanol	103 000	203 000	223 000	423 000
Agréments supplémentaires sur l'année		100 000	20 000	200 000
Capacités totales agréées en tonnes EMHV	396 000	426 000	586 000	876 000
Agréments supplémentaire ssur l'année		30 000	160 000	290 000

Source : Rapport conjoint des inspections du 20 septembre 2005, précité

En 2005, un amendement à la loi de finances pour 2005 précitée, a créé un **prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** sur les supercarburants et le gazole, dont sont redevables les personnes qui mettent à la consommation ces carburants⁸². Le régime de cette nouvelle composante de la TGAP est fixé par l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Sont redevables de la TGAP relative aux carburants les redevables de la TIPP et de la TVA pétrolières, c'est-à-dire les compagnies pétrolières d'une part, et les grandes surfaces d'autre part. Il convient de préciser que ne sont concernées que les grandes surfaces ayant la qualité de dépositaire agréé, prévue par l'article 158 A du code des douanes⁸³.

L'assiette de cette taxe est définie par l'article 298 du code général des impôts, relatif à l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée pétrolière. Aux termes de ces dispositions, la valeur imposable lors de la mise à la consommation est fixée forfaitairement pour chaque quadrimestre par le directeur général des douanes et des droits indirects, sur proposition du directeur des carburants. La valeur imposable est « *établie sur la base du prix CAF moyen des produits importés, ou faisant l'objet d'une acquisition intracommunautaire, majoré du montant des droits de douane applicables aux produits de l'espèce en régime de droit commun en tarif minimum et des taxes et redevances perçues lors de la mise à la consommation, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée* ».

Le taux de la taxe est fixé à 1,2 % des carburants mis à la consommation en 2005, à 1,5 % en 2006, 3 % en 2007, 4 % en 2008, 5 % en 2009 et 5,75 % en 2010.

L'incorporation des biocarburants dans l'essence et dans le gazole permet néanmoins de réduire le montant de la taxe, à due proportion des quantités incorporées, corrigées de leur pouvoir énergétique.

⁸² La mise à la consommation est définie par la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accises. La mise à la consommation recouvre l'importation, la fabrication et la sortie.

⁸³ Les grandes surfaces achetant les carburants auprès d'une compagnie pétrolière, et n'exploitant pas directement un entrepôt fiscal de stockage de produits pétroliers ne sont pas redevables de la TGAP relative aux carburants.

3. Le plan « biocarburants » du gouvernement

En septembre 2004, le gouvernement a pris l'engagement d'appliquer la directive 2003/30/CE précitée. Il a décliné ses objectifs dans le plan biocarburants, dans le plan climat et dans la loi d'orientation sur l'énergie.

Aux termes de ce plan, les perspectives de production en éthanol et en EMVH sont les suivantes :

Perspectives de production en éthanol et en EMVH

(en tonnes)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Essence consommée	11 300 000	10 750 000	10 200 000	9 600 000	9 000 000	8 500 000
Besoin d'éthanol	217 725	259 479	492 407	617 923	724 128	786 483
Gazole consommé	32 000 000	33 100 000	33 420 000	35 300 000	36 400 000	37 400 000
Besoin d'EMVH	441 158	571 274	1 176 920	1 619 698	2 087 713	2 467 812

Source : rapport conjoint des inspections du 20 septembre 2005, précité

Ceci correspond à une quantité totale de biocarburants produite en 2010 de 3,1 millions de tonnes, soit sept fois plus que la quantité produite en 2004. Le rapport du 20 septembre 2005, précité, rappelle qu'un effort d'investissement conséquent devra être réalisé par les producteurs de biocarburants pour permettre la réalisation du plan biocarburants. Un investissement de l'ordre de 150 millions d'euros est prévu par la filière de production des huiles végétales, sur la base des agréments accordés. Il semble qu'un investissement de l'ordre de 140 millions d'euros soit nécessaire pour permettre aux producteurs d'éthanol de fournir les 200.000 tonnes prévues pour les agréments supplémentaires prévus pour 2010.

Le 13 septembre 2005, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a annoncé une accélération de la mise en œuvre du plan biocarburants. La France devancera ainsi les objectifs fixés par la Commission européenne en matière d'incorporation des biocarburants dans les carburants fossiles. Leur consommation doit ainsi être portée à 5,75 % du total des carburants dès 2008, pour atteindre 7 % en 2010 et 10 % en 2015.

Rappelons qu'en 2004, le taux d'incorporation de biocarburants dans les carburants mis en consommation en France ne s'élevait qu'à 1 % selon les informations communiquées à votre rapporteur général. Le gouvernement, tirant les conséquences de ce retard, a précisé qu'un appel d'offres de 1.800.000 tonnes de biocarburants serait lancé avant la fin de l'année 2005, soit un doublement du volume de biocarburants par rapport à l'appel d'offres initialement prévu. Il a également proposé une modification du régime d'incitation au développement des biocarburants, tel est l'objet du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DU RÉGIME DE LA TGAP

1. La limitation du dispositif à la France métropolitaine

Le I du présent article modifie l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Le 1° du I du présent article modifiant le I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes propose **d'exclure les départements et territoires d'outre-mer** du champ d'application de la TGAP pétrolière. Cette modification prend en compte le fait que les départements d'outre-mer, et les autres territoires d'outre-mer sont dépourvus d'unité de production de biocarburants. La TGAP pétrolière pesant sur les distributeurs de carburants, le gouvernement craint qu'en l'absence d'exonération, ces derniers ne choisissent de s'approvisionner par des importations provenant notamment du Brésil, pour échapper au surcoût de la taxe supplémentaire incorporée à la TGAP.

Il semble fondé d'exclure, au moins momentanément, les DOM du dispositif pour éviter que les consommateurs de ces départements ne paient la TGAP sans pouvoir en escompter un bénéfice immédiat pour eux, en termes d'incorporation de biocarburants. Le rapport du 20 septembre 2005, précité, préconise d'étudier, courant 2006, la possibilité de développer des projets de production et d'incorporation d'éthanol de canne dans les essences et de **consulter les collectivités territoriales** sur cette question. En effet, les régions d'outre-mer devront supporter « *le poids de la réduction de la taxe spéciale de consommation qui alimente dans les DOM le budget régional*⁸⁴ ».

2. La réduction de l'assiette de la TGAP

Le 2° du I du présent article, relatif au II de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, modifie l'assiette de la TGAP relative aux carburants, afin qu'elle soit désormais totalement distincte de la TVA pétrolière. L'assiette ne serait donc plus définie par référence à l'article 298 du code général des impôts. En lieu et place, une **valeur nominale est fixée à 55 euros par hectolitre pour les essences et 45 euros par hectolitre pour le gazole**. Cette modification réduirait de façon importante l'assiette de la TGAP relative aux carburants qui était **en juin 2005 de 100,28 euros par hectolitre d'essence et de 80,04 euros par hectolitre de gazole**. Le gouvernement estime que le changement d'assiette correspond à deux objectifs :

⁸⁴ Rappelons que l'article 266 *quater* du code des douanes fixe le régime de la taxe de consommation spéciale qui se substitue à la TIPP dans les TOM, et qui pèse sur les essences, les super carburants et le gazole. Cette taxe spéciale est affectée au budget du conseil régional.

- réduire l'instabilité de l'assiette, aujourd'hui fonction de l'évolution des prix des produits pétroliers ;

- et réduire les distorsions entre les contribuables. Le rapport du 20 septembre 2005, précité, rappelle en effet, que le « *dispositif de TGAP pouvait être source de disparité des contribuables devant cet impôt, voire d'impossibilité pour certains d'entre eux d'incorporer des biocarburants, les obligeant, pour éviter de payer la taxe, à acquérir des certificats de transfert auprès des raffineurs* ».

De plus, ce rapport, qui recommande vivement la réduction de l'assiette de la TGAP rappelle que cette taxe peut avoir deux **effets pervers** : **l'augmentation du prix des biocarburants d'une part et la création d'un avantage comparatif excessif d'autre part.**

Selon ce rapport, la TGAP, évitée grâce à l'incorporation de biocarburants, s'analyse comme une « *rente née du fait que certains protagonistes pensent que l'obligation créé par la loi ne peut pas être satisfaite par tous* ».

Pensant que certains redevables ne parviendront pas à remplir leurs obligations d'incorporation et se trouveront dans l'obligation d'augmenter leur prix, pour intégrer le surcoût lié au paiement de la TGAP pétrolière, certains protagonistes **augmentent à leur tour leur prix**, alors même qu'ils ne paient pas pour leur part la taxe car ils incorporent aux carburants fossiles la quantité voulue de biocarburants.

Les effets pervers de la TGAP pétrolière : la création d'un avantage concurrentiel excessif

« *Le niveau de la sanction appliquée par la TGAP sur la tonne de carburant fossile en excès n'a aucun rapport avec le différentiel de coût de fabrication du biocarburant par rapport au carburant fossile. Cumulée avec la défiscalisation, elle apporte un avantage concurrentiel indéniable au biocarburant, comme le montre le tableau ci-après, établi sur la base des conditions applicables en juin.*

Avantage concurrentiel procuré par la TGAP et la défiscalisation cumulée en euro/hl

Prix/hl TIC et TGAP inclus	Biocarburant	Carburant fossile en excédent par rapport au taux fixé par la TGAP	Différentiel ou avantage concurrentiel fiscalement garanti
Ester/gazole	70	148	78
Ethanol/essence	101	170	69
ETBE/essence	132	170	38

* Hors coût d'incorporation (environ 13 euros/hl).

** Pour des quantités deux fois moindre de biocarburant (47 % d'éthanol dans l'ETBE).

« Le niveau de la sanction appliquée par la TGAP sur la tonne de carburant fossile en excès n'a **aucun rapport avec le différentiel de coût de fabrication du biocarburant par rapport au carburant fossile**. Cumulée avec la défiscalisation, elle apporte un **avantage concurrentiel** indéniable au biocarburant, comme le montre le tableau ci-après, établi sur la base des conditions applicables en juin.

* Hors coût d'incorporation (environ 13 euros/hl).

** Pour des quantités deux fois moindre de biocarburant (47 % d'éthanol dans l'ETBE).

« Le « service rendu » en contrepartie de cet avantage concurrentiel apparaît assez limité, en termes d'effet de serre et de capacité énergétique. On rappellera que la valorisation effet de serre s'établit respectivement à 50 euros par m³ d'EMHV, 30 euros par m³ d'éthanol et 26 euros par m³ d'éthanol rentrant dans la composition de l'ETBE ».

Source : Extraits du rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants »

Par ailleurs, le **4° du I** du présent article complète le IV de l'article 266 *quindecies* du code des douanes relatif au fait générateur de la TGAP pétrolière. Il prévoit que ne **rentrerait dans son assiette que le gazole, le supercarburant sans plomb et le supercarburant ARS lorsqu'ils sont utilisés comme carburants exclusivement**. Les autres utilisations de ces combustibles ne seraient pas taxées, ce qui est cohérent avec l'esprit de la directive 2003/30/CE précitée qui vise à développer l'usage des biocarburants dans le secteur des transports, principal responsable des émissions polluantes aggravant l'effet de serre.

3. La majoration du taux d'incorporation

Le **3° du I** du présent article, modifiant le III de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, prévoit d'augmenter l'objectif d'incorporation des biocarburants afin d'atteindre **le taux de 7 % en 2010** au lieu de 5,75 %.

Le tableau suivant présente la progression prévue par le présent article par rapport aux objectifs d'incorporation initialement fixés :

Progression prévue par rapport aux objectifs d'incorporation initialement fixés

	Taux prévu par la loi de finances pour 2005		Taux prévu par le présent article	
2005		1,2%		
2006	+0,3	= 1,5%		1,75%
2007	+1,5	= 3%	+1,75	= 3,5%
2008	+1	= 4%	+2,25	= 5,75%
2009	+1	= 5%	+0,50	= 6,25%
2010	+0,75	= 5,75 %	+0,75	= 7%

Notons que l'article 11 *ter* (nouveau), introduit dans le projet de loi d'orientation agricole⁸⁵ par nos collègues députés prévoit de compléter l'article 4 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique⁸⁶ d'un alinéa ainsi rédigé :

« (...) l'Etat crée notamment par l'agrément de capacités de production nouvelles, les conditions permettant de porter à 5,75 % au 31 décembre 2008, à 7 % au 31 décembre 2010 et à 10 % au 31 décembre 2005 la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport ».

Il conviendra de s'assurer de la compatibilité de ces deux dispositions, lors de l'examen du projet de loi de finances au Sénat.

4. La création de « certificats représentatifs » des quantités de biocarburants incorporés

Le 3° du I du présent article crée un **certificat représentatif des quantités**, exprimées en pouvoir calorifique inférieur, **de biocarburants incorporés**. Il est précisé qu'un décret détermine les modalités d'émission et de **cession éventuelle** du certificat.

Par coordination, le 5° du I du présent article complète le V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes afin de prévoir que la **déclaration relative à la TGAP pétrolière** soit accompagnée *« des certificats ayant servi au calcul du prélèvement »* en lieu et place de *« tous les éléments nécessaires au contrôle et à l'établissement de ce prélèvement supplémentaire »*.

Si la création d'un certificat cessible doit être salué car il améliorerait la fluidité du marché et inciterait au développement de la production des biocarburants, le fait que le certificat soit émis par le redevable peut poser quelques difficultés.

En effet, les grandes compagnies pétrolières, comme les grandes surfaces qui sont « entrepositaires agréés », doivent adresser au service des douanes une déclaration de mise en consommation précisant le volume des pétroles mis en vente et le taux de biocarburant incorporé. Pour les grandes entreprises pétrolières, cette modification ne présente pas de problème particulier, elles incorporent elles-mêmes les biocarburants dans leur raffinerie.

Les grandes surfaces en revanche devront s'adresser à leurs fournisseurs, parfois situés à l'étranger, pour être capables d'émettre le

⁸⁵ Ce texte a été adopté en première lecture au Sénat le 9 novembre 2005. L'urgence a été déclarée. La commission mixte paritaire devrait se réunir le 8 décembre prochain.

⁸⁶ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005.

certificat. Or, ni ces entreprises, ni les douanes n'auront la capacité de vérifier la fiabilité des informations données par les fournisseurs.

La cessibilité des certificats est en revanche un progrès. Le rapport du 20 septembre 2005, précité, recommandait de définir un certificat « de transfert » :

*- « pour corriger l'absence de fluidité du marché et à la demande des distributeurs, la Douane a introduit la possibilité pour un redevable dont le droit à déduction est supérieur au terme d'une année au montant dû de TGAP de vendre ce droit excédentaire à un autre redevable. Cette cession prend la forme d'un certificat de transfert établi sous le contrôle des Douanes. Ce système, **dépourvu de base législative**, risque de ne **corriger que marginalement en 2006 les inégalités d'accès des redevables à l'incorporation physique des biocarburants**, compte tenu des quantités agréées effectivement disponibles sur le marché et du niveau de la défiscalisation si celui-ci n'est pas corrigé. On peut craindre qu'en l'absence de fluidité du marché, le **niveau du certificat de transfert ne s'établisse dans certaines filières à un niveau plus proche de la TGAP évitée par l'acquéreur que du prix habituel de vente du biocarburant** ».*

De plus, le rapport observe que la **fluidification du marché** renforcerait les effets de la TGAP.

Le renforcement des effets de la TGAP par la fluidification du marché

*« L'intensité de l'incitation à introduire du biocarburant – une diminution de la taxe égale à la valeur hors TVA du carburant fossile – a été fixée par la loi **sans référence à des données techniques ou économiques** telles qu'un surcoût de production. (...).*

*« Dans ces conditions, il est difficile de voir dans cet impôt une « taxe générale sur les activités polluantes », c'est-à-dire une taxe calculée en fonction du coût de la pollution ou d'un surcroît de dépenses nécessaires pour éviter une pollution. En réalité, cet impôt a tous les caractères d'une **sanction** appliquée aux distributeurs qui incorporent dans le carburant qu'ils commercialisent une **quantité de biocarburant inférieure à celle qui est fixée par la loi**. Cette sanction est proportionnelle à la quantité de biocarburant qui fait défaut.*

*« Si tous les acteurs respectent la concentration cible, (...) aucun ne paiera la taxe. Si, de plus, chaque acteur est persuadé que lui-même et tous ses concurrents pourront respecter la concentration cible, chaque distributeur saura que ses concurrents ne **paieront pas la taxe** ; en conséquence, la concurrence entre distributeurs aura pour effet **qu'aucun d'entre eux n'augmentera ses prix de vente au-delà de ses coûts**. Les autres acteurs du marché (fournisseurs de biocarburants, etc.) en auront conscience et, pour ce qui est des prix, tout se passera comme s'il n'y avait pas de taxe ; néanmoins, l'existence de la taxe aura eu un effet incitatif indéniable sur les quantités de biocarburant incorporées et sur une fixation du prix des biocarburants à leur prix de revient marginal. Tel était probablement l'objectif du législateur.*

« En revanche, si certains distributeurs pensent que d'autres distributeurs qui, ensemble, occupent une place significative sur le marché, ne pourront pas atteindre la concentration cible, **ils pourront légitimement penser que ces distributeurs devront augmenter le prix de leurs produits.** Ils en tireront alors logiquement parti **pour augmenter les leurs, même s'ils savent que, atteignant la concentration cible, ils n'auront pas à payer de taxe.** Par ailleurs, les autres acteurs de ces filières de biocarburant pourront alors faire valoir aux distributeurs qui n'atteignent pas la concentration cible que tout mètre cube supplémentaire de biocarburant leur permettra de diminuer la taxe qu'ils auront à payer de 700 ou 800 euros environ sur la base des taux en vigueur en juin 2005. **Si, par ailleurs, les acteurs ayant satisfait leurs obligations fiscales peuvent céder à d'autres acteurs les certificats d'incorporation du biocarburant dont ils n'ont pas l'usage, le marché sera rendu plus fluide ».**

Source : Extraits du rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants »

B. LES MODIFICATIONS DE LA RÉDUCTION DE TIPP EN FAVEUR DES BIOCARBURANTS

Rappelons que l'Union Européenne recommande d'éviter que les réductions fiscales prévues « ne conduisent à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production des biocarburants »⁸⁷.

Le **II** du présent article propose de modifier le 1 de l'article 265 bis A du code des douanes afin de prévoir qu'à compter du **1^{er} janvier 2006**, les **montants de réduction de TIPP sont diminués** :

- à 25 euros par hectolitre pour les EMHV, contre 33 euros actuellement (**1^o du II** du présent article) ;
- à 33 euros par hectolitre pour l'ETBE, contre 38 euros actuellement (**2^o du II** du présent article) ;
- et à 33 euros par hectolitre pour l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants, contre 37 euros actuellement (**3^o du II** du présent article).

Enfin, le **4^o du II** du présent article modifie le c de l'article 265 bis A du code des douanes afin de **supprimer le dispositif de défiscalisation spécifique à l'éthanol incorporé directement aux supercarburants**, bénéficiant d'une réduction de TIPP de 37 euros par hectolitre, aux termes de l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2003. L'éthanol incorporé directement aux supercarburants aura désormais le même régime que l'ETBE.

⁸⁷ Décision du Conseil du 25 mars 2002, précitée, autorisant la France à octroyer des agréments permettant l'application de taux d'accises différenciés aux biocarburants.

Le dispositif prévu par la loi de finances rectificative pour 2003 visait à remettre en cause le monopole de fait des producteurs d'ETBE en encourageant l'incorporation directe d'éthanol.

Les normes techniques applicables sont cependant contraignantes et la mesure fiscale n'a pas rencontré le succès escompté, seuls 5,54 % des agréments prévus ont pu être accordés.

L'incorporation directe d'éthanol aux supercarburants crée un mélange dont le niveau de « pression vapeur » est supérieur à la norme fixée par la directive 98/70/CEE du Parlement européen et du Conseil⁸⁸ pour la période du 1^{er} mai au 31 septembre. Le rapport du 20 septembre 2005 estime pour sa part que la filière de l'incorporation directe ne doit pas être condamnée sur le plan économique et technique.

Développer l'incorporation directe de l'éthanol

« La mission est arrivée à la conclusion que l'incorporation directe était excessivement coûteuse en été mais qu'elle pouvait être envisagée en hiver ; en effet, même s'il y a un surcoût qui peut être estimé à 13 euros par hectolitre d'éthanol⁽¹⁾, celui-ci est sensiblement inférieur aux incitations fiscales existantes en faveur de l'éthanol ; l'un des grands distributeurs (groupe Leclerc) a d'ailleurs commencé à tester cette voie et en est satisfait. Il y a actuellement une demande d'appui à leurs opérations de la part des grands distributeurs, dont les organisations représentatives se sont faites l'écho auprès de la mission, en vue d'éviter de payer la TGAP ou d'avoir à acheter des certificats de transfert aux pétroliers.

*« Ceci a conduit la mission interministérielle à proposer le lancement d'une **opération en vraie grandeur d'incorporation de l'éthanol en direct**. Une telle opération devrait pouvoir démarrer avant la fin de l'année : un stockage et des moyens de distribution d'éthanol sont en cours d'installation dans un dépôt pétrolier de Rouen et une autre étude est en cours sur un dépôt de Bordeaux, chacun devant permettre des livraisons de l'ordre de 30.000 tonnes d'essence éthanolée⁽²⁾ par mois, si les conditions du marché sont réunies et une solution trouvée pour la fourniture des bases d'essence nécessaires.*

*« Un accord devrait être recherché entre distributeurs, stockistes et pétroliers français ou étrangers sous l'égide de l'Etat pour un **programme global justifiant l'équipement** d'un nombre plus étendu de **dépôts en stockages d'éthanol**. Un appui technique à l'opération pourrait être demandé à l'IFP et l'ADEME. Cette démarche est apparue pour les membres de la mission plus réaliste que l'hypothèse d'une diminution à court terme des spécifications françaises en matière de tension de vapeur et de volatilité des essences qui ne peuvent passer que par un accord à Bruxelles probablement difficile à obtenir.*

⁸⁸ Directive du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel.

« Si un dispositif fiscal spécifique était mis en place, il ne serait pas déraisonnable d'envisager que, pendant l'hiver 2006-2007, près de **20.000 tonnes d'éthanol soient incorporées en direct** ce qui correspondrait à une part du marché de l'essence en hiver de plus de **10 %** et une progression significative par rapport aux incorporations en direct de l'année 2004. La faisabilité de cet objectif est néanmoins fortement dépendante également de la réduction au minimum des délais d'instruction des dossiers d'installations classées. »

¹ Essentiellement constitué par le manque à gagner qui résulterait de la non incorporation de butane dans l'essence pendant les mois d'hiver et permettrait de faire baisser la tension de vapeur. Ce surcoût est estimé entre 5 et 10 dollars l'hectolitre par Total.

² Correspondant à un volume maximum de 1.600 tonnes d'éthanol incorporées par mois pour chacun des deux, étant rappelé que la consommation mensuelle d'essence est actuellement d'un million de m³.

Source : Extraits du rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants »

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du gouvernement trois amendements :

- le premier prévoit de fixer **une date butoir** pour l'application de l'article 266 *quindecies* du code des douanes **dans les départements d'outre-mer**. A compter du **1^{er} janvier 2010**, le prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes sur les supercarburants et le gazole sera applicable aux personnes mettant à la consommation ces carburants. Les DOM ont donc cinq ans pour développer la production d'éthanol de canne à sucre, pour pouvoir l'incorporer aux carburants fossiles et pouvoir déduire le montant de leurs incorporations de la TGAP pétrolière ;

- le deuxième amendement adopté, à l'initiative de la commission des finances, **supprime les dispositions modifiant l'assiette de la TGAP pétrolière**. Les valeurs nominales de taxation prévues par le présent article du projet de loi seraient ainsi supprimées, et **l'assiette de la taxe resterait fixée par référence au cours du baril de pétrole brut**. Le gouvernement a **entendu les arguments de l'ensemble des députés** qui souhaitaient maintenir l'assiette de la TGAP pétrolière telle qu'ils l'avaient fixée, **à l'unanimité**, l'année dernière et a donné un avis favorable à cet amendement. Les députés ont rappelé qu'ils souhaitaient que la **TGAP varie, en fonction des cours des carburants**, pour être efficace. Ils ont estimé qu'elle devait même avoir un « *effet punitif* » pour ceux qui n'incorporent pas suffisamment de biocarburants. Pour ces raisons, ils ont souhaité **continuer à indexer le calcul de la TGAP plutôt que de fixer un forfait**. Le gouvernement a toutefois noté

que le fait d'indexer la TGAP pétrolière sur le cours du baril pouvait avoir un effet pervers : si le prix du pétrole venait à baisser l'incitation à incorporer des biocarburants baisserait également. Dans la mesure où **les cours sont hauts, l'effet à l'incitation est fort**, mais le gouvernement a craint les effets désastreux d'un retournement de tendance. Cependant les prévisions sur l'évolution du prix du baril donnent plus à penser que ceux-ci vont se **stabiliser** que diminuer;

- le troisième amendement est d'ordre **réductionnel**.

IV. LE COÛT DU DISPOSITIF RELATIF AUX BIOCARBURANTS

Le rapport du 20 septembre 2005 précité présente une **estimation des coûts pour les consommateurs d'une part, et pour les contribuables d'autre part** du coût des incitations financières mises en place pour favoriser l'incorporation des biocarburants.

Estimation des incitations financières mises en place à l'horizon 2010 aux conditions économiques de juin 2005

	Volumes prévisionnels en m3	Déduction TGAP (base juin 2005) €/m3 de biocarburant	Montant défiscalisation (base juin 2005) €/m3 de biocarburant	Effort demandé aux consommateurs (en millions d'euros)	Effort demandé aux contribuables (en millions d'euros)
EMHV	2 759 000	680	330	1 876	910
Ethanol	972 000	560	370	544	359
Total	3 731 000			2 420	1 269

Source : Extraits du rapport conjoint du conseil général des mines, de l'inspection générale des finances et du conseil général du génie rural des eaux et forêts, du 20 septembre 2005, intitulé « L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants »

Cette estimation à l'**horizon 2010** est **transposable à l'horizon 2008** dans la mesure où le gouvernement propose d'augmenter les taux d'incorporation des biocarburants, et que dès 2008 le taux initialement prévu pour 2010 serait applicable.

Le taux de TGAP retenu est celui applicable en juin 2005, et correspond donc au dispositif législatif rétabli par l'Assemblée nationale. En revanche cette estimation ne tient pas compte de la base de la défiscalisation proposée par le présent article et adopté par l'Assemblée nationale. L'estimation se base sur les données économiques de juin 2005 et sur les hypothèses retenues par le ministère chargé de l'agriculture en termes de consommation de biocarburants et de carburants fossiles. Elle suppose que le **coût de la TGAP pétrolière** est intégralement reporté sur le consommateur. En multipliant le coût au mètre cube par le volume prévisionnel consommé, on obtient un **coût total pour le consommateur de 2.400 millions d'euros, en 2008**. En procédant de même pour la **défiscalisation de la TIPP**, on obtient **l'effort demandé aux contribuables, soit 1.269 millions d'euros en 2008**.

L'estimation réalisée par les grands groupes du secteur est inférieure à celle du rapport « *L'optimisation du dispositif de soutien à la filière biocarburants* ». Elle se base sur l'hypothèse d'un taux de TGAP fixé forfaitairement à 55 euros par hectolitre pour les essences et 45 euros par hectolitre pour le gazole, comme le proposait le projet de loi de finances initial pour 2006. Elle envisage également une augmentation de 20 euros par litres de carburant fossile (ce qui correspond au deuxième chiffre dans la colonne « TGAP » du tableau suivant). Pour la TIPP, elle propose une double évaluation en 2006 pour tenir compte de la possibilité nouvelle d'incorporer de nouveaux types de biocarburants (deuxième chiffre de la colonne « TIPP »).

**Coût des dispositions d'incitation à l'incorporation des biocarburants
au montant forfaitaire de TGAP de 55 euros pour les essences et 45 euros pour le gazole**

(en millions d'euros)

Année		TIPP	TGAP	Total
	Essence	98-123	135-184	233-307
2006	Gazole	176	291-421	467-597
	Total	274-299	426-605	700-904
	Essence	297	411-561	708-858
2008	Gazole	558	983-1420	1541-1978
	Total	855	1394-1981	2249-2836

Le coût de la défiscalisation serait compris entre **274 et 299 millions d'euros** en 2006, et devrait atteindre **855 millions d'euros** en 2008. Le coût de la TGAP qui pourrait être reporté sur le prix à la pompe des carburants, et donc peser sur les consommateurs serait compris entre **426 et 605 millions d'euros** en 2006 et **entre 1.394 et 1.981 millions d'euros en 2008**.

Votre rapporteur général s'étonne des différences existant entre les évaluations du « coût » du dispositif fiscal relatif aux biocarburants. Il note toutefois qu'il convient d'être très prudent avant de modifier le dispositif, tant il semble qu'une variation, même minime, des mesures de soutien aux biocarburants peut avoir une ampleur financière significative. Ainsi l'augmentation de 20 euros par litre d'essence ou de gazole de la TGAP pétrolière entraîne une augmentation de près de 200 millions d'euros, qui peuvent être reportés sur les prix des carburants.

De même, l'extension de la définition des biocarburants paraît avoir pour effet immédiat l'augmentation de 25 millions d'euros du coût du dispositif de défiscalisation.

Votre rapporteur général regrette qu'une évaluation globale du coût des dispositifs tendant à favoriser le développement des biocarburants ne lui ait pas été communiquée par le gouvernement.

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

ARTICLE 13 bis (nouveau)

Modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit de l'alcool éthylique non dénaturé

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative de la commission des finances et de nos collègues députés, Charles de Courson et Nicolas Perruchot avec l'accord du gouvernement, prévoit que seul l'alcool éthylique « non dénaturé » peut bénéficier de la réduction de TIPP prévue par l'article 265 *bis* A du code des douanes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 265 *bis* A du code des douanes prévoit que les biocarburants élaborés sous contrôle fiscal dans les unités de production agréées peuvent bénéficier d'une réduction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers dans la limite de certains contingents. Bénéficient de cette réduction :

- les esters méthyliques d'huile végétale (EMHV) ;
- l'alcool éthylique et ses dérivés.

L'article 2 de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil⁸⁹ dresse la liste des biocarburants et des produits considérés comme biocarburants.

De plus, le considérant 27 rappelle : « [qu'] *il convient d'introduire des mesures permettant de mettre rapidement au point des normes de qualité pour les biocarburants destinés au secteur de l'automobile, qu'ils soient employés à l'état pur ou sous forme de mélange avec les carburants classiques. Bien que la fraction biodégradable des déchets soit une source potentiellement utile de production de biocarburant, il faut que les **normes de qualité** prennent en compte l'éventualité de la **présence de facteurs contaminants** dans les déchets afin d'éviter que les composants particuliers **n'endommagent le véhicule** ou ne causent la **détérioration des émissions** ».*

⁸⁹ Directive du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du gouvernement, un article additionnel au présent projet de loi présenté par la commission des finances et cosigné par nos collègues députés, Charles de Courson et Nicolas Perruchot, prévoyant que seul « *l'alcool éthylique sous nomenclature douanière combinée NC 220710 ouvre droit à la réduction de taxe intérieure de consommation* » lorsqu'il est incorporé à des carburants fossiles.

La référence à la nomenclature douanière ci-dessus citée a pour conséquence **d'exclure l'alcool éthylique dénaturé** de la composition des biocarburants, au profit du **seul éthanol pur**.

Cette disposition vise à préserver la qualité des carburants en évitant que ne soient ajoutés des dénaturants, diluant et « augmentant » optiquement la quantité d'alcool éthylique incorporé aux combustibles fossiles. Leur impact sur la qualité des essences et le fonctionnement des moteurs est mal connu, et pourrait avoir des effets nocifs en termes d'environnement. Les émissions de biocarburant fabriquées à partir d'alcool dénaturé pourraient être plus polluantes en raison de la présence d'additifs éventuellement dangereux, ce qui serait finalement contraire à l'esprit du dispositif fiscal favorisant l'incorporation des biocarburants. A ce jour, toutefois, il ne semble pas que la nocivité des biocarburants fabriqués à partir d'alcool éthylique dénaturé ait été démontrée.

Le présent article additionnel pourrait favoriser le développement de la production nationale et européenne de biocarburants, en excluant du bénéfice de la réduction de la TIPP, les biocarburants produits dans l'espace extracommunautaire ne respectant pas les recommandations européennes relatives à l'alcool éthylique.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter sans modification cet article qui devrait inciter les industriels à engager les investissements nécessaires pour produire la quantité de tonnes d'alcool éthylique pur nécessaire pour réaliser les objectifs définis par le gouvernement.

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

ARTICLE 13 ter (nouveau)

Modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit des unités de production d'alcool éthylique agréées

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative de nos collègues députés, avec l'accord du gouvernement, prévoit que le bénéfice de la réduction de TIPP n'est accordé que lorsque l'alcool éthylique ajouté à l'essence est issu d'unités de production agréées.

I. LE DROIT EXISTANT

Les biocarburants incorporés aux carburants fossiles donnent droit à une réduction de la TIPP lorsqu'ils **sont produits dans des unités agréées**, ayant remporté un appel à candidature lancé par le gouvernement et publié au journal officiel des Communautés européennes.

En l'état actuel de la législation cependant, les producteurs d'ETBE ne peuvent s'assurer de la composition de l'alcool éthylique qu'ils ajoutent à de l'essence pour produire l'ETBE.

L'article 3 de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil recommande aux Etats membres de tenir compte de la compétitivité et de la sûreté des approvisionnements en biocarburants, mais aussi du « **bilan climatique et environnemental** » des conditions de leur production.

Le gouvernement se conforme à ces dispositions en précisant dans le texte des appels à candidature pour la délivrance de l'agrément de mise en consommation des biocarburants que pour être redevables « *les dossiers de candidatures doivent contenir (...) une note relative au plan d'approvisionnement en matière première (...) [qui doit indiquer] le niveau d'application d'engrais par hectare, la diversité surfacique d'assolement et le niveau d'application par catégorie de matières actives par hectare* ».

Ces informations permettent d'évaluer l'impact de la culture des matières premières nécessaires à la fabrication d'alcool éthylique en termes :

- de degré **d'intensivité** de l'exploitation des sols,
- de pratique de **l'alternance** des cultures,
- et de niveau d'utilisation des **pesticides**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Pascale Gruny, Françoise Branget, Marc Bernier, Jean-Pierre Decool, Jérôme Bignon, Alain Gest, Daniel Gard, Marc Laffineur, Philippe Feneuil et Jean-Pierre Gorges, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel au présent projet de loi complétant l'article 265 *bis* A du code des douanes (et plus précisément le 2 de son premier alinéa).

Le présent article additionnel prévoit que pour bénéficier de la réduction de la TIPP, les biocarburants composés d'essence et d'alcool éthylique, ou éthanol, doivent respecter une condition précise :

- l'alcool éthylique utilisé doit provenir d'unités de production agréées par le ministre chargé de l'agriculture.

Nos collègues députés ont estimés que cette modification du code des douanes permettrait à l'administration fiscale de s'assurer que les « *conditions de réduction fiscale* » étaient remplies lors de la production d'ETBE, en prévoyant que les unités de production d'éthanol auprès desquelles s'approvisionnaient les producteurs d'ETBE soient agréées par le ministre chargé de l'agriculture.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La procédure d'agrément par le ministère de l'agriculture n'est pas prévue par le présent article additionnel. Il semble, de plus, difficile et redondant de demander au ministère de l'agriculture de délivrer un agrément à tous les producteurs d'alcool éthylique susceptibles de fournir les producteurs ETBE. Comme on l'a vu :

- le gouvernement spécifie des critères de respect environnemental dans les appels à candidature publiés au journal officiel des communautés européennes;

- les producteurs d'ETBE reçoivent déjà, sur la base de ces appels à candidature, l'agrément du ministère chargé du budget, après avis du **ministre chargé de l'agriculture** et du ministre chargé de l'industrie.

De plus, si le ministère de l'agriculture éprouvait, en raison de la quantité de dossiers, et en l'absence de critères précisément définis, des difficultés à accorder les agréments demandés par les producteurs d'alcool éthylique, notamment les nombreux producteurs brésiliens, ou les producteurs appartenant à l'espace communautaire, le régime de soutien aux biocarburants pourrait être remis en cause dans son intégralité.

En effet, l'article 28 du traité de la Communauté européenne prévoit que « *les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les Etats membres* ». Le

gouvernement devra notifier à la fin de l'année cette disposition fiscale à la Commission européenne, qui pourrait estimer, en l'absence de précisions complémentaires, que la France **cherche à protéger son marché de production nationale d'alcool éthylique**. Dans ce cas, la mesure risquerait d'être requalifiée en mesure « *d'effet équivalent à une restriction quantitative* » voire, « *d'effet équivalent à un droit de douane* ». Dans une telle perspective, ce n'est pas la dernière modification législative qui serait remise en cause, mais bien **l'ensemble du dispositif** défini par l'article 265 *bis* A du code des douanes.

Votre rapporteur général vous proposera donc **de supprimer le présent article**, en demandant au gouvernement d'étudier précisément les modalités selon lesquelles un agrément du ministère chargé de l'agriculture pourrait être mis en place pour les producteurs d'alcool éthylique, sans risquer une requalification par la Commission européenne.

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

ARTICLE 14

Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)

Commentaire : le présent article vise à réformer l'imposition forfaitaire annuelle, en modifiant le barème de l'impôt et en transformant l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable.

I. LE DROIT EXISTANT

L'imposition forfaitaire annuelle (IFA) a été instituée en 1974 pour assurer une participation minimale de l'ensemble des personnes morales à la couverture des dépenses publiques.

A. LES CONTRIBUABLES

Codifiée à l'article 223 *septies* du code général des impôts, l'IFA est **une imposition due par toutes les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés et dont le chiffre d'affaires TTC, majoré des produits financiers, est égal ou supérieur à 150.000 euros.**

Le seuil d'exonération a été récemment modifié par l'article 4 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie du 26 juillet 2005 : les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 150.000 euros, contre 76.000 euros auparavant, sont désormais exonérées d'IFA.

Le seuil de 76.000 euros introduit par la loi de finances pour 2000 correspondait à la volonté d'exonérer les très petites entreprises et plus précisément les entreprises correspondant à la catégorie fiscale des « micro-entreprises ».

Rappelons que les entreprises bénéficiant du seuil d'exonération ne sont pas les seuls contribuables exonérés puisque **sont actuellement exonérés d'IFA** :

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

- les personnes morales exonérées de l'impôt sur les sociétés en vertu des articles 207, 208 et 208 D du code général des impôts⁹⁰ ;

⁹⁰ Les exonérations prévues à ces articles concernent notamment les syndicats professionnels, les coopératives, les organismes HLM, les sociétés d'investissement en valeurs mobilières et sociétés assimilées, les sociétés de capital-risque, les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque

- les sociétés nouvelles, dispensées de versement pendant les trois premières années d'activité lorsque leur capital est constitué pour moitié au moins par des apports en numéraire ;

- les sociétés en liquidation judiciaire ;

- 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 (ex : associations de commerçants, cercles ruraux exploitant des buvettes, clubs sportifs) ;

- les sociétés exerçant l'ensemble de leurs activités dans des zones d'entreprises, les zones franches urbaines ou en Corse, pour une période temporaire ;

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

Le barème de l'IFA est présenté dans le tableau suivant :

Chiffres d'affaires T.T.C majoré des produits financiers	Montants de l'IFA
<i>Compris entre 76.000 et 150.000 euros</i> <i>Supprimé par la loi du 27 juillet 2005</i>	<i>750 euros</i>
Compris entre 150.000 et 300.000 euros	1.125 euros
Compris entre 300.000 et 750.000 euros	1.575 euros
Compris entre 750.000 et 1.500.000 euros	2.175 euros
Compris entre 1.500.000 et 7.500.000 euros	3.750 euros
Compris entre 7.500.000 et 15.000.000 euros	15.000 euros
Compris entre 15.000.000 et 75.000.000 euros	18.750 euros
Egal ou supérieur à 75.000 000 euros	30.000 euros

B. LE PRINCIPE DE L'IMPUTATION DE L'IFA SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Sur un plan technique, l'imposition forfaitaire annuelle n'est en principe **qu'un acompte à valoir sur l'un des versements d'impôt sur les sociétés exigibles de l'année en cours ou des deux années suivantes.**

Si par exemple une société a versé l'IFA le 15 mars 2005, elle pourra imputer cette somme sur l'un des acomptes ou sur le solde qui deviendraient

exigibles soit en 2005, soit en 2006, soit en 2007. Passé ce délai, l'impôt est définitivement acquis au Trésor. **Autrement dit, l'avance se transforme en prélèvement définitif si la société accuse des déficits pendant trois années consécutives.**

Il convient de souligner que, le cas échéant, l'IFA est calculé au niveau de chaque société d'un groupe.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le barème de l'IFA et transforme celle-ci en une charge déductible du bénéfice imposable.

A. UNE MODIFICATION SENSIBLE DU BARÈME

1. Relèvement du seuil d'exonération à 200.000 euros

Après avoir été relevé à 150.000 euros en juillet dernier, le présent article propose que le seuil d'exonération soit porté à 200.000 euros.

Ce relèvement permettrait à 75.000 entreprises de ne plus acquitter l'IFA en 2006.

2. Aménagement des tranches de l'IFA

Le présent article prévoit également de modifier les seuils des trois premières tranches du barème ainsi que leur montant.

Il propose également de créer une nouvelle tranche d'imposition pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires hors taxe supérieur à 500.000 euros. Environ 500 entreprises seraient concernées par cette nouvelle tranche.

Le nouveau barème de l'IFA est présenté dans le tableau suivant :

Nouveau barème de l'IFA

(en euros)

Chiffres d'affaires H.T majoré des produits financiers	Montants de l'IFA
Compris entre 200.000 et 300.000 euros	700
Compris entre 300.000 et 750.000 euros	1.300
Compris entre 750.000 et 1.500.000 euros	2.000 s
Compris entre 1.500.000 et 7.500.000 euros	3.750
Compris entre 7.500.000 et 15.000.000 euros	15.000
Compris entre 15.000.000 et 75.000.000 euros	18.750
Compris entre 75.000.000 et 500.000.000 euros	30.000
Egal ou supérieur à 500.000.000 euros	100.000

3. Prise en compte du chiffre d'affaires hors taxe

Dorénavant l'IFA serait calculée sur le chiffre d'affaires hors taxe (HT) de l'entreprise et non plus le chiffre d'affaires toutes taxes comprises (TTC) qui inclut les taxes et les impôts que l'entreprise perçoit mais que celle-ci restitue ensuite au fisc.

Ce mode de calcul est plus avantageux pour les entreprises dans la mesure où le chiffre d'affaires HT est inférieur au chiffre d'affaires TTC.

B. LA TRANSFORMATION DE L'IFA UNE CHARGE DÉDUCTIBLE DU BÉNÉFICE IMPOSABLE

Le I du présent article abroge l'article 220 A du code général des impôts, qui précisait le principe d'imputation de l'IFA sur l'impôt sur les sociétés dû pendant l'année de l'exigibilité de cette imposition et les deux années suivantes.

Parallèlement le III du présent article supprime le premier alinéa de l'article 223 M du code général des impôts, qui étendait la même disposition aux groupes de sociétés.

Cette abrogation transforme la nature de l'imposition forfaitaire annuelle qui devient une charge déductible du bénéfice imposable.

Concrètement, les entreprises récupèrent actuellement 100 % du montant de l'IFA versée. Le nouveau dispositif implique que **66,66% de celui-ci resterait en définitive à leur charge** après sa déduction de leur bénéfice imposable (pour un taux d'impôt sur les sociétés égal à 33,33 %).

Si ce dispositif augmente le niveau d'imposition pour certaines entreprises, il met toutefois un terme à une situation insatisfaisante où l'IFA constituait une charge définitive pour les entreprises déficitaires. Selon le ministère, 70.000 entreprises déficitaires ou faiblement bénéficiaires bénéficieraient ainsi de la déductibilité de l'IFA du bénéfice imposable. En effet, il convient de rappeler, que pour ces entreprises, le nouveau dispositif les autoriserait à imputer l'IFA sur des déficits dont le report est illimité dans le temps (article 209 du CGI).

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le ministère, cette réforme de l'imposition forfaitaire annuelle se traduirait globalement par un **gain de 500 millions d'euros** pour le budget de l'Etat.

Ce chiffre est le résultat de plusieurs mouvements contradictoires :

- d'une part, la transformation de l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable correspond à un gain de 800 millions d'euros ;

- ce gain est toutefois diminué, à hauteur de 300 millions d'euros par le relèvement du seuil de l'exonération, l'abaissement du seuil des trois premières tranches et la possibilité pour les entreprises d'imputer le montant de l'IFA due au titre de l'année 2005 sur le montant d'IS payé en 2005, 2006 et 2007.

Le principal mérite de cette réforme est de mettre fin à un système dans lequel l'IFA constituait une charge définitive pour les entreprises en difficulté (déficitaires ou faiblement bénéficiaires) qui ne pouvaient pas imputer l'IFA sur le montant de l'IS et ce, sur au moins sur trois années consécutives. **Votre commission des finances avait, notamment dans le cadre de son rapport relatif à la loi de confiance et de modernisation pour l'économie du 13 juillet 2005, souligné la nécessité de remédier à cette situation.**

Toutefois, la transformation de l'IFA en une charge déductible du bénéfice imposable représente une nouvelle charge pour les entreprises, ce que critique votre rapporteur général.

Comme le rapport⁹¹ de la commission des finances du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2005 l'avait exposé, **la comparaison européenne des taux implicites globaux d'imposition des entreprises**, c'est-à-dire le rapport de tous les impôts payés par une entreprise à une mesure de son revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation, **n'est pas favorable à la France**. Ainsi le Conseil des impôts indiquait en 2004 dans son XXII^{ème} rapport relatif à la concurrence fiscale et l'entreprise : *« la France fait partie des pays où cet indicateur était le plus élevé en 2002, date des dernières comparaisons établies. Le niveau français reste toutefois très proche de celui constaté dans les autres grands pays de l'Union. Mais la France affiche une dégradation récente de sa position par rapport à la moyenne »*.

Votre rapporteur général rappelle ainsi que votre commission des finances a déjà souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'engager notamment une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, assortie de mesures de simplification et d'une réforme du régime d'imposition des plus-values. Cependant ces réformes nécessitent des marges de manœuvre budgétaires que l'Etat ne possède pas aujourd'hui.

Dans cette perspective, votre rapporteur général propose d'aménager la réforme de l'IFA, en relevant le seuil d'exonération à 300.000 euros, le coût de ce relèvement étant compensé par une modification du montant de l'IFA payé par les entreprises relevant des quatre dernières tranches du barème.

Le relèvement du seuil d'exonération permettra notamment aux plus petites entreprises de ne pas être pénalisées par cette réforme.

Globalement, selon les chiffres communiqués par le ministère des finances, la réforme proposée par le présent article bénéficierait à environ 145.000 entreprises, ce qui représente 20 % des entreprises redevables de l'IFA. **Le relèvement du seuil d'exonération proposé par votre rapporteur général concernerait environ 75.000 entreprises** et permettrait au total à plus de 320.000 entreprises d'être exonérées d'IFA.

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

⁹¹ Rapport n° 74 (2004-2005).

ARTICLE 15

Renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article tend à renforcer le caractère incitatif du crédit d'impôt recherche, en modifiant son mode de calcul et en améliorant la prise en compte de certaines dépenses

I. LE DROIT EXISTANT

En 2003, 5.833 entreprises ont déposé une déclaration de crédit d'impôt recherche (CIR), 2.757 entreprises ont effectivement bénéficié du CIR dont le coût s'est élevé à 428 millions d'euros. La dépense fiscale du CIR s'élèverait en 2004 à environ 500 millions d'euros.

Créé par l'article 67 de la loi de finances pour 1983, le crédit d'impôt recherche est codifié à l'**article 244 quater B du code général des impôts**.

A. LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES

Le crédit d'impôt recherche (CIR) est applicable à **toutes les entreprises qui sont imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu et qui exercent une activité industrielle, commerciale ou agricole**.

L'article 87 de la loi de finances pour 2004 a étendu le bénéfice du dispositif aux entreprises exonérées d'impôt sur les sociétés en application des articles 44 *sexies*⁹², 44 *sexies A*⁹³, 44 *octies*⁹⁴ et 44 *decies*⁹⁵ du code général des impôts.

L'entreprise qui souhaite bénéficier du CIR doit, depuis 2004, exercer annuellement une option en faveur du régime. Matériellement cela se traduit par le dépôt d'une déclaration auprès des services compétents. L'option est irrévocable.

B. DÉFINITION DES OPÉRATIONS DE RECHERCHE

Les opérations de recherche scientifique et technique prises en compte dans le CIR doivent relever d'une des trois catégories suivantes :

- des activités de **recherche fondamentale** ;

⁹² Régime des entreprises nouvelles.

⁹³ Régime des jeunes entreprises innovantes.

⁹⁴ Régime des entreprises implantées dans les zones franches urbaines.

⁹⁵ Régime des entreprises implantées en Corse.

- des activités de **recherche appliquée** ;

- des opérations relevant du **développement expérimental**, c'est-à-dire des opérations effectuées au moyen de prototypes ou d'installations pilotes dans le but de réunir toutes les informations nécessaires pour fournir les éléments techniques des décisions en vue de la production de nouveaux matériaux, dispositifs, produits, procédés, systèmes, services ou en vue de leur amélioration substantielle.

Les opérations de conception et de production sont exclues du domaine de la recherche. Toutefois, ce principe connaît quelques exceptions :

- l'activité de conception de logiciels peut être retenue si le logiciel est nouveau ou constitue une amélioration substantielle ;

- de même, certaines opérations engagées par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir peuvent être prises en compte.

C. DÉPENSES ÉLIGIBLES AU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Le tableau ci-après retrace les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche :

Nature des dépenses	Dépenses éligibles
Dotation aux amortissements des immobilisations affectées à la recherche	<ul style="list-style-type: none"> - biens neufs affectés directement et exclusivement à la recherche ; - immeubles affectés à la recherche ; - autres biens affectés directement à des opérations de recherche.
Dépenses de personnels de recherche, dépenses de fonctionnement	<p>- dépenses de personnel Prise en compte des salaires, avantages en nature, primes et cotisations sociales des chercheurs et techniciens de recherche.</p> <p>- dépenses de fonctionnement Montant réel des dépenses de personnel relatives aux chercheurs et techniciens + 75 % de ces dépenses de personnel correspondant aux dépenses de fonctionnement. <u>Embauche de jeunes docteurs</u> : l'évaluation forfaitaire des dépenses de fonctionnement est portée à 100 % des dépenses de personnel lorsqu'elles concernent les douze premiers mois de la première embauche à durée indéterminée d'un jeune docteur.</p>
Dépenses liées à la recherche externe	<p>Dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche, confiées à des organismes de recherche publics ou privés (agrés) ou à des experts scientifiques (agrés) ou techniques : dans la limite de 2 millions d'euros. <i>Les dépenses doivent correspondre à la réalisation de véritables opérations de recherche nettement individualisées.</i></p>
Frais relatifs aux brevets et à la veille technologique	<ul style="list-style-type: none"> - frais de prise et de maintenance des brevets (honoraires, frais de traduction, taxes) ; - frais de maintenance (taxe et rémunération du mandataire chargé de la surveillance). - dépenses de défense de brevets (honoraires d'avocats, frais de justice) ; - dépenses de veille technologique. <p>Ces deux dépenses sont prises en compte depuis le 01.01.2004 dans la limite de 60.000 euros pour chacune des catégories.</p>
Dépenses de normalisation	<ul style="list-style-type: none"> - frais de participation des salariés aux réunions officielles de normalisation* (le montant des dépenses pris en compte suit des règles précises) ; - frais de participation des dirigeants et des mandataires sociaux aux réunions officielles de normalisation*. <p><i>Les dépenses tendant à garantir la conformité des produits ou des processus de fabrication ou à adapter les produits aux normes, sans réelle innovation, ne sont pas retenues.</i></p>

* ces réunions ont pour objet de définir les normes françaises, européennes ou mondiales et sont organisées par des organismes particuliers.

D. CALCUL DU CRÉDIT D'IMPÔT

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la base de calcul du crédit d'impôt repose sur la distinction d'une part en « volume » et d'une part en « accroissement » :

- **la part dite « en volume »** correspond à 5 % des dépenses de recherche exposées au cours de l'année ;

- **la part dite « en accroissement »** équivaut à 45 % de la différence entre les dépenses de recherche exposées au cours de l'année et la moyenne des dépenses de même nature, revalorisées de la hausse des prix à la consommation hors tabac, exposées au cours des deux années précédentes.

Avant la réforme de l'article 87 de la loi de finances pour 2004 créant la part dite en « volume », le taux du crédit d'impôt était fixé à 50 % de l'excédent de recherche de l'année par rapport à la moyenne des dépenses de même nature, revalorisées de la hausse des prix à la consommation, exposées au cours des deux années précédentes.

Le crédit d'impôt est plafonné pour chaque entreprise à 8 millions d'euros. S'agissant toutefois des entreprises du secteur textile-habillement-cuir, la fraction du crédit d'impôt qui résulte de la prise en compte des dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections reste plafonnée pour chaque entreprise à 100.000 euros par période de trois ans consécutifs.

E. MODALITÉS D'IMPUTATION

Lorsque le crédit d'impôt est positif, **il est imputé sur l'impôt sur les sociétés (IS) ou l'impôt sur le revenu (IR)** dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du crédit d'impôts ont été exposées (articles 199 *ter* B et 200 du code général des impôts).

La part qui n'a pas pu être éventuellement imputée constitue une **créance sur l'Etat. Elle peut être utilisée pour le paiement de l'impôt dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle a été constatée ; sinon elle fait l'objet d'un remboursement.** Cette disposition explique que les modifications du CIR ne peuvent être pleinement appréciées qu'au bout de 4 ans.

Par dérogation, les jeunes entreprises innovantes créées à compter du 1^{er} janvier 2004 peuvent, selon l'article 199 *ter* du CGI, bénéficier d'un remboursement immédiat de leur créance constatée au titre de l'année de création et les deux années suivantes.

Toutefois, le crédit d'impôt peut être négatif lorsque la part « en accroissement » est négative. Les règles d'imputation sont alors les suivantes :

- le crédit d'impôt négatif ne peut s'imputer que sur les parts en « en accroissement » constatées au cours des années suivantes ;
- les crédits d'impôts négatifs font l'objet d'une prescription quinquennale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. MODIFICATION DE LA BASE DE CALCUL

Le A du II du présent article modifie le I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts relatif à la base de calcul du CIR :

- d'une part, le taux de la part dite « en volume » serait doublé pour être porté à 10 % ;
- d'autre part, le taux de la part dite « en accroissement » serait diminué de 5 points, c'est-à-dire serait équivalent à 40 %.

Cette modification s'inscrit dans la ligne de la réforme adoptée en loi de finances pour 2004 qui a mis en place la part dite « en volume ». La prise en compte du volume des dépenses de recherche **permet aux entreprises de bénéficier du régime de faveur dès lors qu'elles exposent des dépenses de recherche et ce, quelle que soit l'évolution du montant de leurs dépenses de recherche.**

Selon le 2° du III du présent article, cette modification des taux serait applicable aux dépenses à compter du 1^{er} janvier 2006. Le coût du doublement du taux de la part dite « en volume » est estimé à 200 millions d'euros.

B. INCITATION À L'EMBAUCHE DE JEUNES DOCTEURS

La loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 a mis en place un crédit d'impôt destiné à favoriser l'embauche de jeunes docteurs, dispositif qui est renforcé par le présent article. Ainsi depuis 1999 et afin d'inciter les entreprises à recruter de jeunes docteurs, le taux des frais de fonctionnement lié à leur salaire a été porté de 75 % à 100 % la première année.

Selon le rapport du ministère de la recherche relatif aux mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique publié en mars dernier, « le nombre d'entreprises ayant bénéficié de cette mesure en 2002 est de 200, dont 80% ont un effectif inférieur à 100 personnes.

« Ce sont donc plutôt des PME qui ont été incitées à embaucher un jeune docteur. »

Le présent article met en place un dispositif très avantageux en faveur des jeunes docteurs :

- d'une part, **les dépenses de rémunération liées à leur salaire seraient prises en compte pour le double de leur montant**, soit le double du montant retenu aujourd'hui ;

- d'autre part, le présent article procède à la revalorisation de l'évaluation forfaitaire des **dépenses de fonctionnement** concernant les jeunes docteurs : alors qu'actuellement, ces dépenses sont évaluées, sous certaines réserves, forfaitairement à 100 % des dépenses de personnel, **le présent article prévoit de prendre en compte le double de ce montant.**

Il convient de souligner que le bénéfice de cet avantage fiscal est lié au respect de certaines conditions :

- condition relative aux « jeunes docteurs » : il s'agit de personnes titulaires d'un doctorat ;

- condition temporelle : la prise en compte des dépenses est limitée aux 12 premiers mois suivant leur embauche ;

- condition de recrutement : cette embauche a été effectuée sous contrat à durée indéterminée. L'instruction fiscale 4 A-1-00 du 21 janvier 2000 a précisé que cette prise en compte avantageuse ne s'appliquait qu'aux cas de **première** embauche à durée indéterminée.

- condition relative à l'entreprise : l'effectif salarié de l'entreprise ne doit pas avoir diminué depuis l'année précédente.

Selon le 3° du III du présent article, cette modification s'appliquerait aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2005.

C. PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES DE SOUS-TRAITANCE ET DES FRAIS DE DÉFENSE DE BREVETS

1. Les dépenses de recherche externalisées

Le **plafond des dépenses de recherche sous-traitées pourrait être porté, sous certaines conditions à 10 millions d'euros**, contre 2 millions actuellement.

Selon le 4° du B du I du présent article, le nouvel alinéa du *d ter* du II de l'article 244 quater B du CGI poserait dorénavant **une nouvelle condition relative à ces opérations de recherche externe** : le plafond de 10 millions d'euros est applicable à condition « *qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et ces organismes* ».

Le 12 de l'article 39 du code général des impôts précise ainsi que :

« Des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises :

a - 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 ;

b - lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise. »

Ainsi coexisteraient deux plafonds :

- un plafond de 2 millions d'euros pour les opérations de recherche réalisées par deux entités ayant des liens de dépendance, concrètement des sociétés appartenant à un même groupe ;

- un plafond de 10 millions d'euros lorsque les opérations de recherche sont réalisées en dehors de tout lien de dépendance.

Il convient de souligner que ces deux plafonds ne se cumulent pas, la prise en compte maximale des dépenses de recherche externe est de 10 millions d'euros.

Selon le 3° du III du présent article, cette modification s'appliquerait aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2005.

2. Les dépenses liées aux brevets

Les frais de défense des brevets seraient pris en compte dans la limite de 120.000 euros, soit un doublement du plafond par rapport au régime antérieur (5° du B du I du présent article).

Les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir et prise en compte dans le calcul du CIR comprendraient dorénavant « *les frais de défense des dessins et modèles, dans la limite de 60.000 euros par an* » (6° du B du I du présent article).

Selon le 4° du III du présent article, ces modifications s'appliqueraient aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2006.

D. LE REMBOURSEMENT IMMÉDIAT DE LA CRÉANCE À CERTAINES ENTREPRISES NOUVELLES

En principe, le crédit d'impôt est imputé sur l'IS ou l'IR. Toutefois lorsque le montant du CIR est supérieur au montant de l'impôt de la société, celle-ci obtient une créance sur l'Etat qui doit lui être remboursée.

Le sort de la créance est différent selon qu'elle est détenue par une entreprise nouvelle ou non (cf. *infra*).

Lorsqu'une entreprise nouvelle est concernée, l'article 199 *ter* B précise que :

« la créance constatée au titre de l'année de création et des deux années suivantes est immédiatement remboursable aux entreprises créées à compter du 1er janvier 2004 qui remplissent les conditions mentionnées au III de l'article 44 *sexies* et dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :

« a. - par des personnes physiques ;

« b. - ou par une société dont le capital est détenu pour 50 % au moins par des personnes physiques ;

« c. - ou par des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds. »

Le I du présent article propose que les entreprises nouvelles relevant du régime de l'article 44 *sexies* du code général des impôts puissent obtenir le **remboursement immédiat** de leur créance **au cours des quatre années suivant leur création**, contre 2 années actuellement. **Ce prolongement se justifie par le constat que ces jeunes entreprises peuvent être déficitaires sur une période supérieure à 3 ans.**

Selon le 1^o du III du présent article, cette modification est applicable aux crédits d'impôt calculés au titre des dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2005.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur la proposition de notre collègue député Jean-Michel Fourgous, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable de la commission des finances, et avec un avis favorable du gouvernement, **un amendement tendant à relever le plafond du crédit d'impôt de 8 à 10 millions d'euros.**

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, qui a levé le gage, a précisé que cette mesure représentait **un coût de 60 millions d'euros.**

A l'initiative de sa commission des finances et avec un avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté deux amendements de précision.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Créé en 1983, le crédit d'impôt recherche a été sensiblement modifié par la loi de finances pour 2004 : le dispositif est devenu pérenne, le mode de calcul a été modifié avec la création de la part dite « en volume », de nouvelles catégories de dépenses ont été prises en compte, les modalités d'imputation ont été précisées.

Le présent article s'inscrit dans la ligne des modifications engagées en 2004, puisque d'une part, il accroît la prise en compte de la part dite « en volume » du crédit d'impôt, et d'autre part, il améliore la prise en compte de certaines dépenses.

Votre rapporteur général est favorable à ce dispositif qui concourt à favoriser l'effort de recherche du secteur privé. L'effort national de recherche en France repose essentiellement sur les organismes publics. Or dans le cadre de la stratégie de Lisbonne qui implique que les pays européens consacrent au moins 3 % de leur PIB à la recherche et au développement, dont 2 % pour la part des entreprises, il est impératif que l'effort de recherche du secteur privé soit accru.

A ce titre le renforcement de la part dite « en volume » est de nature à favoriser l'accroissement des dépenses de recherche.

En effet, l'avantage de la part « volume » est de permettre à toutes les entreprises, quelque soit leur montant de dépenses en recherche de bénéficier du crédit d'impôt.

En outre le relèvement du plafond de 8 à 10 millions d'euros⁹⁶ permet d'accompagner le doublement de la part en volume. Il convient de souligner que le doublement du taux de la part en « volume », sans relèvement du plafond, peut avoir des conséquences négatives sur les entreprises plafonnées, c'est-à-dire des grandes entreprises menant une politique dynamique de R&D.

En effet, en se fondant sur la seule part « volume » une entreprise atteindrait dorénavant le plafond en exposant la moitié seulement des dépenses de recherche (soit 80 millions d'euros, correspondant à 10 % de 8 millions) qui étaient auparavant nécessaires pour atteindre le plafond de 8 millions d'euros (soit 160 millions, correspondant à 5 % de 8 millions d'euros).

D'aucuns pourront critiquer la modification de la part volume avant même qu'une première évaluation complète de sa mise en place en 2004 ait été faite. Il convient de souligner que la montée en charge de la part volume était prévue dès 2004, mais que pour des raisons budgétaires, une première étape à 5 % avait été fixée. Selon les experts, seule une part « volume »

⁹⁶ *Adopté par voie d'amendement lors de la première lecture du projet de loi de finances devant l'Assemblée nationale.*

comprise entre 10 et 15 % est jugée susceptible d'exercer réellement des effets.

S'agissant de l'avantage fiscal accordé au recrutement de jeunes docteurs, **votre rapporteur général note que celui-ci est particulièrement important et s'ajoute à une série de mesures destinées à renforcer l'insertion professionnelle de ces jeunes docteurs** : augmentation du nombre de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), création des contrats d'insertion post-doctorants pour la recherche en entreprise (CIPRE)...

Rappelons que notre pays connaît une certaine exception concernant l'emploi des doctorants : alors que les titres de doctorat ouvrent grandes les portes des entreprises à l'étranger, les services R&D de l'hexagone ne comportent que 16 % de bac +8. Trois ans après l'obtention du titre, 11 % des docteurs sont au chômage et un quart sont en contrat à durée indéterminée.

Le présent article, en prévoyant la prise en compte, pour le double de leur montant, des dépenses de rémunération et des dépenses de fonctionnement liées aux rémunérations des jeunes docteurs, accorde un avantage fiscal important au recrutement de jeunes docteurs.

Toutefois, la modification du CIR par le présent article confirme une fois de plus l'appréciation du Conseil des impôts, qui dans son XXI^e rapport relatif à la fiscalité dérogatoire estimait que le CIR était « *devenu l'un des plus complexes à utiliser pour les entreprises* » du fait « *d'incessantes modifications portant sur son assiette, son taux, la période de référence ou le plafonnement de ses efforts* ». Précisément, le présent article modifie l'assiette, le taux, les plafonnements de certaines dépenses.

Votre rapporteur général estime que cette complexité contrebalance les efforts entrepris en faveur du renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche. En effet, elle de nature à décourager les entreprises, et plus particulièrement les PME, qui bien souvent ne possèdent pas un service comptable similaire à celui des grandes entreprises, ou n'ont pas les moyens de faire appel à un cabinet-conseil afin de présenter une comptabilité recherche adaptée au CIR.

Dans cette perspective votre rapporteur général estime que les enjeux du CIR pour les années à venir sont d'une part, sa simplification et d'autre part, l'évaluation de son impact au regard de l'effort financier réalisé par l'Etat.

S'agissant de l'évaluation du CIR en particulier, votre rapporteur général estime celle-ci indispensable au regard de l'efficacité de la dépense publique. Il convient de rappeler que les sommes qui seront désormais consacrées au CIR dépasseront 1 milliard d'euros. Plus précisément, selon les indications fournies à votre commission :

- la réforme de la loi de finances pour 2004 devait porter la dépense fiscale liée au CIR de 500 millions d'euros en 2004 à 730 millions en 2005 et

à 960 millions d'euros en 2008 (la montée en charge du nouveau dispositif étant de 4 ans) ;

- la modification proposée par le présent article modifie ce schéma de progression, en portant la dépense fiscale à 1,2 milliard d'euros en 2010.

Compte tenu de l'importance des sommes engagées, il importe d'évaluer les modifications apportées ces dernières années.

S'agissant des modifications issues de la loi de finances pour 2004 et applicables au 1^{er} janvier 2004, il est encore trop tôt pour avoir une appréciation générale. Toutefois, selon les informations communiquées à votre rapporteur général, il semblerait que les remontées des premières enquêtes statistiques confirment l'augmentation du nombre de bénéficiaires du CIR ainsi que l'accroissement du montant moyen du crédit d'impôt recherche par entreprises lié à la création de la part « volume ».

Par ailleurs une enquête d'évaluation du crédit d'impôt recherche a été conjointement lancée par le ministère de la recherche et le ministère des finances afin d'évaluer la satisfaction des entreprises d'une part, et l'impact économique du CIR, aussi bien sur le plan macro-économique que micro-économique.

Si l'enquête de satisfaction sera disponible dès le début de l'année prochaine, les résultats de l'analyse économique, qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle, seront donnés plus tardivement.

Votre rapporteur général se félicite de cette démarche d'évaluation. Il souligne toutefois que cette évaluation, qui s'attachera sans doute à évaluer la pertinence de la prise en compte des dépenses actuellement éligibles, **devra, le cas échéant, se traduire par la suppression des mesures inefficaces.**

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

ARTICLE 16

Imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors d'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI)

Commentaire : le présent article précise les modalités d'imposition des produits acquis sur la fraction des sommes reçues lors d'émission de TSDI (dits « reconditionnés ») et placées hors de France dans le cadre de ces opérations entre 1988 et 1992.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux titres participatifs et certificats d'investissement du début des années 80 ont succédé dans le milieu des années 80 les titres subordonnés **permettant aux entreprises d'augmenter leurs fonds propres sans pour autant diluer le capital.**

Les titres subordonnés ont été autorisés par la loi n° 85-1321 du 14 décembre 1985 dont les dispositions prévoyaient que *« lors de l'émission de valeurs mobilières représentatives de créances sur la société émettrice ou donnant droit de souscrire ou d'acquérir une valeur mobilière représentative de créance, il peut être stipulé que ces valeurs mobilières ne seront remboursées qu'après désintéressement des autres créanciers à l'exclusion des titulaires de prêts participatifs et de titres participatifs »*.

Le point commun des titres subordonnés est de n'être remboursés, en cas de liquidation de la société émettrice, que si l'ensemble des créanciers de la société l'a été.

L'émission de titres subordonnés a elle-même connu plusieurs périodes : ainsi, après une première série d'émissions de titres subordonnés dits simples, ont été émis des titres plus complexes, tels que **les titres subordonnés à durée indéterminée dits « reconditionnés », qui ont bénéficié jusqu'en 1992 d'un traitement fiscal avantageux en raison de la capitalisation en franchise d'impôt du zéro coupon.**

A. LA TECHNIQUE DU RECONDITIONNEMENT

Les entreprises industrielles et commerciales ainsi que les banques ont eu recours à la **technique du reconditionnement** qui présentait de nombreux **avantages comptables et fiscaux**. Elle a pour objet **d'assurer le rachat des titres et de mettre fin au versement des intérêts. Elle permet ainsi de maintenir le principe d'une émission à durée indéterminée et en même temps d'en assurer l'extinction.**

Les principales étapes d'un tel montage sont au nombre de quatre :

1°) une société X émet un emprunt, très souvent à taux variable, représenté par des TSDI. Cet emprunt est placé auprès des investisseurs ;

2°) une société « coquille » *ad hoc* (parfois désignée sous le vocable anglo-saxon de *special purpose vehicle* – SPV) créée dans un paradis fiscal prend l'engagement de racheter au pair les TSDI à une échéance de quinze ans (durée du montage généralement retenue), aux investisseurs qui les ont souscrits et qui s'engagent à les lui revendre ;

3°) afin de permettre ces opérations, la société émettrice reverse à la société « coquille » une **soulte de désintéressement** correspondant à la valeur actuelle des intérêts qui devraient être payés à compter de la seizième année. Celle-ci achète alors une obligation à **zéro coupon** à échéance de quinze ans dont le montant, après quinze années de capitalisation en franchise d'impôt (la société coquille étant dans un paradis fiscal), sera égal au nominal des TSDI. Il est donc très important que le zéro coupon soit émis par une très bonne signature (par exemple un titre d'Etat) ;

4°) enfin, à l'issue de la période, l'émetteur du zéro coupon rembourse sa dette à la société « coquille », qui peut ainsi racheter les titres aux investisseurs. L'émetteur de TSDI ne verse plus qu'un intérêt symbolique sur ces titres qu'il peut racheter, car ceux-ci existent toujours juridiquement.

B. LE TRAITEMENT FISCAL DES ÉMISSIONS DE TITRES SUBORDONNÉS RECONDITIONNÉS

La santé financière d'une entreprise étant largement mesurée par le ratio dettes sur fonds propres, les émetteurs cherchaient au moyen des TSDI reconditionnés à **profiter des avantages qu'offre l'endettement tout en recourant à des financements répondant aux caractéristiques de fonds propres**. En l'absence de position officielle des organismes de normalisation, les entreprises ont pu utiliser la marge de manœuvre offerte par ces produits pour bénéficier d'avantages sur les plans comptable et fiscal, en jouant principalement sur l'ambiguïté des caractéristiques de ces instruments (emprunts remboursables à terme déterminé ou autres fonds propres).

Le régime fiscal des TSDI a été défini pour la durée de l'opération dans les lettres particulières adressées par l'administration aux sociétés. Ces dernières se sont adressées en effet individuellement à l'administration pour faire valider le principe des schémas mis en œuvre, demandes s'apparentant à celles prévues dans le cadre de la procédure du **rescrit**.

Par ailleurs, il faut rappeler que ces émissions répondaient alors aux besoins de financement de sociétés du secteur public, qui étaient empêchées par la règle « ni nationalisation, ni privatisation, », de se procurer de vrais fonds propres sur les marchés en ouvrant leur capital. Ces montages ont donc

été « bénis » par les pouvoirs publics, et les émetteurs privés en ont à leur tour largement profité...

1. La fiscalité des intérêts versés aux souscripteurs

Contrairement aux dividendes, les intérêts payés au titre de la rémunération d'une dette subordonnée sont déductibles du bénéfice imposable, comme une dette ordinaire.

Toutefois, compte tenu du montage particulier opéré pour procéder au reconditionnement (rachat des titres aux souscripteurs par la structure *ad hoc* – fréquemment constituée sous forme de *trust* – au terme de la période), **la déductibilité, dans le cadre des TSDI, était donc limitée à la part des intérêts de la somme conservée par l'émetteur**. Ainsi, les intérêts des TSDI, payés directement par l'entreprise émettrice aux souscripteurs, étaient déductibles fiscalement au *prorata* de la partie levée restant à disposition de la société, de l'ordre de 75 % des intérêts versés.

2. La fiscalité des sommes transférées hors de France avant et après 1992

Le Service de la législation fiscale (SLF), qui autorisait au cas par cas les projets d'émission qui lui étaient soumis, a longtemps considéré qu'il ne fallait pas imposer les produits du zéro coupon et qu'il ne fallait pas déduire la charge d'intérêt afférente à la quote-part de l'emprunt placée dans la structure *ad hoc*.

Toutefois, l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1992 du 31 décembre 1992 a réassujéti les intérêts courus au titre des obligations à zéro coupon en réintégrant les sommes transférées hors de France dans le résultat imposable de la société. **L'article 238 bis-I-O du code général des impôts** définit ainsi les modalités de cette imposition, qui a fait perdre de leur attrait aux TSDI reconditionnés à partir de 1992.

Dans le cadre de la discussion d'un **projet de loi sur la fiducie** qui n'a jamais été adopté, l'article 238 bis-O-I devait initialement définir et fixer le régime de la fiducie-gestion d'entreprise, et plus généralement les contrats s'analysant comme une affectation de patrimoine réalisée par une entreprise dans son intérêt. Concrètement, l'article 238 bis-O-I a eu pour effet de viser les TSDI reconditionnés et les « *defeasances*⁹⁷ », opérations techniquement proches de la fiducie.

⁹⁷ La « defeasance » est à l'origine une technique de gestion de haut de bilan pour éliminer un engagement constituant un passif (émission obligataire) en individualisant dans une structure autonome un actif garantissant le paiement de cet engagement. En France, la defeasance est devenue une technique pour séparer la « bonne » entreprise de la « mauvaise » entreprise, en compartimentant les activités à risque difficilement déterminable et les activités saines.

Il convient de préciser que l'article 238 bis-O-I du code général des impôts ne s'est pas appliqué aux émissions de TSDI antérieures à 1992. Ceci a été justifié à l'époque par la nécessité de prendre en compte les besoins en fonds propres des entreprises françaises et la **volonté de ne pas remettre en cause l'économie des émissions initiales.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère un nouvel article 238 bis-O-J après l'article 238 bis O-I du code général des impôts, afin de préciser les modalités d'imposition des produits acquis sur la fraction des sommes reçues lors de l'émission des TSDI et placées hors de France dans le cadre de ces opérations réalisées entre 1988 et 1992.

Le nouvel article 238 bis-O-J propose ainsi d'imposer la somme des produits qui ont résulté du placement hors de France de la fraction correspondant à la soulte prélevée sur le montant des sommes versées par les souscripteurs pour les émissions de TSDI. **Cette imposition se traduit par l'intégration desdits produits dans le résultat imposable de l'entreprise émettrice.**

A. LES MODALITÉS D'IMPOSITION

1. Les opérations concernées

Les émissions concernées sont définies au **II** du texte proposé par le présent article pour le nouvel article 238 O-J du code général des impôts. Il s'agit :

- d'une part, des émissions ayant eu lieu entre 1988 et 1991 ;
- d'autre part, des opérations annoncées en 1991 et réalisées en 1992, sous réserve « *que les produits [issus du placement à l'étranger d'une fraction de l'émission] n'aient pas été imposés sur le fondement de l'article 238 bis O-I* » du code général des impôts.

Il convient de souligner que les entreprises qui ont déjà procédé au dénouement des opérations (par rachat des titres) ou auront procédé au dénouement avant l'entrée en vigueur de la loi de finances ne seront pas soumises à ce nouvel article, puisqu'elles auront été imposées lors du dénouement, suivant les conditions fixées dans les lettres individuelles envoyées par le ministère des finances.

Cette garantie est assurée dans le **II** du nouvel article 238 O-J du code général des impôts par la mention relative à « *l'inscription des dettes corrélatives aux émissions de TSDI au bilan d'ouverture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005 de l'entreprise émettrice* ».

2. La définition de l'assiette

L'assiette imposable correspond :

- au montant des produits issus du placement de la fraction transférée en vue de réaliser l'opération de reconditionnement ;
- sous déduction des intérêts déjà imposés.

Le nouvel article 238 bis O-J du code général des impôts proposé par le présent article précise également que le montant de ces produits serait « *égal au montant nominal de l'émission sous déduction de la fraction transférée hors de France* ».

En l'absence d'une définition juridique précise des TSDI, la rédaction du nouvel article 238 bis-O-J du CGI ne peut mentionner directement les titres. Cette difficulté est contournée :

- par la référence à « *l'émission de valeurs mobilières relevant des dispositions de l'article L. 228-97 du code de commerce* », c'est-à-dire l'article qui a codifié l'article de la loi du 14 décembre 1985 autorisant les titres subordonnés ;

- par la description de l'opération de reconditionnement, selon des termes suffisamment généraux (cf. le mot « entité ») pour envisager toutes les catégories de véhicules qui ont pu être utilisées par les sociétés émettrices : l'article mentionne la fraction de l'émission de TSDI « *transférée hors de France à une personne ou une entité, directement ou indirectement, par l'entreprise émettrice ou par l'intermédiaire d'un tiers* »

Exemple

- montant initial de l'émission de TSDI : 1 million d'euros ;
- fraction placée à l'étranger dans un produit zéro coupon d'une durée de 15 ans à un taux qui permette à la fin de ces 15 ans d'avoir 1 million d'euros : 250.000 euros, soit 75 % de l'émission ;
- taux de rémunération des souscripteurs des TSDI par la société émettrice : 6 %, soit 60.000 euros par an ;
- part des intérêts payés par la société émettrice et déduits du bénéfice imposable : 75 %, donc les intérêts imposés représentent 25 %, soit 15.000 euros par an ;

- assiette imposable dans le cadre de l'article 16 du PLF 2006 :
750.000 euros (produits du placement des 250.000 euros) - 225.000 euros (correspondant au montant imposé des intérêts payés par la société émettrice) = 525.000 euros

B. ENTRÉE EN VIGUEUR

Les modalités d'entrée en vigueur de l'imposition des produits visés prennent en compte la diversité des situations, toutes les opérations de reconditionnement n'étant pas parvenues à échéance :

- pour les entreprises ayant procédé à des émissions de titres reconditionnés d'une durée de 15 ans en 1988, 1989, 1990, et n'ayant pas encore procédé au dénouement, l'intégration des produits se fera « *au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2005* », c'est-à-dire l'exercice 2005 pour les entreprises calées sur l'année civile ou, pour les autres, le premier exercice clos en 2006 et ouvert en 2005 ;

- pour les entreprises ayant procédé à des émissions de titres reconditionnées d'une durée de 15 ans à partir de 1991, l'intégration se fera « *au titre de l'exercice clos au cours de la quinzième année qui suit la date d'émission* », **afin de prendre en compte le fait que la période de reconditionnement n'étant pas encore parvenue à terme, il existe une dette réelle.**

- pour les entreprises émettrices qui versent toujours des **intérêts effectifs significatifs**, preuve de l'existence d'une dette, **l'intégration est reportée, par exception**, au titre de l'exercice au cours duquel les valeurs mobilières donnent lieu au paiement d'intérêts effectifs « *inférieur au montant nominal de l'émission par le taux d'intérêt légal* ». **Il s'agit, en instituant un fait générateur d'imposition autre que la durée, tant de garantir que ne seront pas intégrés pour imposition des produits liés à une dette réelle, que de soumettre à l'imposition les produits liés à des opérations donnant encore lieu au versement d'intérêts mais non caractéristiques d'une dette.**

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES OBJECTIFS DU PRÉSENT ARTICLE

Au-delà de son intérêt budgétaire qui est de **concourir à l'équilibre des finances publiques**⁹⁸, le présent article a, selon l'exposé des motifs, pour objet de « **permettre le dénouement des opérations de financement réalisées entre le 1^{er} janvier 1988 et le 31 décembre 1992 par l'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI).** »

Le constat est le suivant : les opérations de reconditionnement liées aux TSDI ont été fixées sur une durée moyenne de 15 ans, ce qui signifie qu'au terme de la quinzième année, la capitalisation des intérêts de l'obligation zéro coupon permet à l'entité *ad hoc*, qui agit pour le compte de la société émettrice, de racheter aux différents souscripteurs les créances qu'ils détiennent sur la société émettrice.

Economiquement, à l'issue de la période de reconditionnement, la dette de la société émettrice disparaît (le principal est remboursé) mais elle reste juridiquement inscrite au passif de son bilan.

Si l'émetteur souhaite effacer juridiquement la dette de son bilan, elle doit en principe racheter, pour un prix symbolique, au gestionnaire *ad hoc* les titres qu'il a lui-même rachetés aux souscripteurs. **Cette opération entraîne pour la société émettrice une imposition liée à la diminution de son passif.** Les modalités de cette imposition en cas de rachat par titres ont été indiquées dans les lettres individuelles du ministère aux sociétés concernées.

Concrètement, les émetteurs ont donc intérêt à ne pas racheter ces titres afin de ne pas être imposés. Il convient de rappeler que le rachat des titres au bout de la quinzième année n'est pas une condition initiale du montage des TSDI, ce rachat peut intervenir 30 ou 40 ans après le remboursement du principal aux souscripteurs ; les titres subordonnés étant en effet fondés sur un remboursement au gré de l'émetteur.

La possibilité de procéder à un dénouement tardif des opérations, et donc à une régularisation comptable également tardive, pose clairement un **problème de sincérité des comptes des sociétés concernées : en l'absence de dénouement des opérations, elles conservent une dette inscrite juridiquement mais qui n'a plus de réalité économique.** La sincérité des comptes est également entravée par le recours aux SPV.

Afin de permettre une mise en cohérence des situations juridique et économique des entreprises, le présent article **propose de « déconnecter » l'imposition des intérêts capitalisés à l'étranger du dénouement des opérations.**

⁹⁸ Selon le ministère de l'économie, le présent article devrait rapporter environ 823 millions d'euros sur trois ans.

Ce faisant, le présent article touche à des enjeux majeurs des TSDI reconditionnés émis entre 1988 et 1992, à savoir la capitalisation en franchise d'impôt du zéro coupon d'une part, et la possibilité pour les sociétés émettrices de choisir l'imposition de cette capitalisation en décidant du moment du rachat des titres, d'autre part.

B. LE NOUVEL ARTICLE 238 BIS-O-J DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. Appréciation du régime fiscal des TSDI émis entre 1988 et 1992

L'apparition de certaines opérations financières complexes, parmi lesquelles les émissions de TSDI a conduit, à partir de 1988, l'administration fiscale à déterminer, **dans le silence de la loi**, le régime fiscal de ces émissions compte tenu de leur intérêt économique.

Le développement de ces opérations, qui a permis d'apprécier les conséquences fiscales du régime octroyé par l'administration dans le cadre de la procédure de rescrit, **a amené le gouvernement à demander en 1992 un encadrement législatif de ces opérations, et notamment la fin de la défiscalisation des revenus provenant des actifs remis au gestionnaire.**

L'article 55 de la loi de finances rectificatives pour 1992, aujourd'hui codifié sous l'article 238 bis-O-I du code général des impôts, a ainsi posé le principe de l'intégration annuelle dans le bénéfice imposable des produits issus du placement à l'étranger d'une fraction de l'émission de TSDI. Comme le précisait le IV de l'article 55 de la loi précitée, ces dispositions étaient applicables pour la détermination des résultats imposables des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1992. **Cependant, l'administration fiscale a choisi de ne pas appliquer le nouvel article aux émissions antérieures de TSDI et aux opérations de reconditionnement afférentes.**

S'agissant précisément de la définition du régime fiscal des TSDI par l'administration fiscale, votre rapporteur général souhaite faire deux remarques en distinguant notamment la période précédant 1992 et la période postérieure à l'intervention du législateur.

Comme il a été rappelé ci-dessus, le régime fiscal des TSDI a été fixé par des **échanges écrits** entre l'administration et les sociétés concernées.

Jusqu'à l'intervention du législateur en 1992, l'administration fiscale a pris position, **en l'absence de texte juridique**, en faveur de la non-imposition des intérêts capitalisés à l'étranger. **Cette absence de base légale a notamment été mise en évidence lors des débats au Sénat⁹⁹ relatifs à la loi de finances rectificatives de 1992.**

⁹⁹ Séance du 18 décembre 1992.

En outre le rapport de la commission des finances du Sénat¹⁰⁰, présenté par notre collègue Jean Arthuis, alors rapporteur général, avait explicitement souligné cet état de fait : *« A l'évidence, une telle situation est loin d'être satisfaisante et apparaît comme la conséquence directe des errements de l'administration au cours des dernières années. En fait, le gouvernement demande au Parlement les moyens de « récupérer » les opérateurs ayant organisé leurs montages en s'appuyant sur l'absence de dispositif fiscal de nature législative. »*

Votre rapporteur général s'interroge sur le point de savoir si les premières réponses de l'administration, c'est-à-dire antérieure à 1992, entrent dans le cadre de la procédure de rescrit. En effet, selon l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, la garantie prévue au premier alinéa de l'article L. 80 A du même livre (c'est-à-dire l'absence de redressement) est applicable *« lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal »*. Or l'administration a créé ce régime fiscal sans base légale, et pour des raisons de pure convenance.

L'attitude de l'administration après 1992 prête également à critiques. Suite à l'adoption de la loi de finances rectificative pour 1992, l'administration fiscale a été à nouveau saisie par les sociétés émettrices sur le point de savoir si l'article 55 de cette loi s'appliquait aux émissions antérieures à 1992. Elle a indiqué aux émetteurs que ce texte ne s'appliquait pas et qu'elles continuaient à bénéficier du régime qu'elles avaient exposé dans leurs lettres précédentes.

Cette réponse de l'administration, annoncée avant le vote de la loi de finances rectificative pour 1992, est, comme l'ont souligné les travaux préparatoires du Parlement sur la loi précitée, contraire au principe de l'égalité devant la loi et ne respecte pas le partage de compétences entre la loi et le règlement.

Ainsi, le rapport de la commission des finances du Sénat précité, exposait : *« D'une manière générale, votre commission des finances est peu favorable à ce type d'approche « rétroactive ». Mais au cas particulier, la refuser conduirait à maintenir un avantage fiscal extraordinaire sur des montages quelque peu litigieux et qui vont se dérouler sur une période d'environ quinze ans. Or, une telle conséquence serait également difficilement acceptable. Dans ce contexte, se pose toutefois le problème des entreprises ayant obtenu un « rescrit » et donc un agrément préalable et écrit de l'administration fixant les caractéristiques fiscales de l'opération qu'elles envisageaient.*

Il est évident que la combinaison de cette procédure et des dispositions du présent article ne doit pas conduire à créer une situation contraire au principe d'égalité devant la loi. Il appartiendra donc au

¹⁰⁰ Rapport n° 141 (1992-1993) relatif à la loi de finances rectificatives pour 1992.

gouvernement de gérer cette contradiction qui repose sur des engagements pris en dehors de toute base légale. »

Pour autant le Parlement n'a pas clairement tranché le sort des émissions de TSDI antérieures à 1992 à l'occasion de ladite loi.

Si les conditions de fixation du régime fiscal des TSDI sont critiquables, la question est de savoir quelle est la portée d'une procédure de rescrit pour la société qui en bénéficie.

Le rescrit est une garantie liée à l'exercice du pouvoir de redressement de l'administration. Il a pour principale conséquence la suppression du droit de reprise lorsque l'administration a pris position dans certaines situations. Ainsi, la conséquence de la réponse du ministère aux sociétés émettrices les dispensant d'appliquer l'article 238 *bis*-O-I du code général des impôts **est que l'administration s'interdisait de redresser ces entreprises sur le fondement de cet article.**

Or, cette libéralité était consentie en marge de la loi, et l'administration n'a pas respecté l'étendue des pouvoirs du législateur.

2. L'article 238-bis-O-J du code général des impôts proposé par le présent article

Comme ceci a été expliqué ci-dessus, le présent article propose d'imposer les produits issus des placements à l'étranger une fois perçus l'ensemble des produits perçus et une fois éteinte la dette économique de la société émettrice.

En effet, le présent article se fonde sur le constat qu'à l'issue de la période de reconditionnement (d'une durée moyenne de 15 ans), la somme qui a été constituée par les produits d'un placement en franchise d'impôt, permet à la société émettrice de se désendetter.

Il propose d'imposer cette somme, sans pour autant remettre en cause le gain de trésorerie acquis les 15 années précédentes, lié notamment à l'absence d'imposition. Par ailleurs, il impose cette somme au taux actuel de l'impôt sur les sociétés qui lui-même est aujourd'hui plus favorable aux entreprises qu'il y a quelques années.

Concrètement, le présent article ne procède pas à un redressement des entreprises en appliquant rétroactivement l'article 238 *bis*-O-I du CGI sur les quinze dernières années. Par ailleurs, il n'autorise pas l'administration fiscale à déroger aux délais de prescription.

Selon l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, le droit de reprise de l'administration s'exerce, en matière d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu, **jusqu'à la fin de la troisième année** qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due. Rappelons que les délais de reprise

servent à réparer des erreurs de l'administration, des omissions ou des insuffisances de la part du contribuable.

Or le présent article ne s'inscrit pas dans cette logique puisqu'il ne remet pas en cause le montant d'impôt payé les années précédentes. Il propose une imposition, dont le fait générateur est l'échéance des opérations de reconditionnement et l'extinction de la dette de la société émettrice. Ce fait générateur est en cours de constitution.

Ce dispositif permet de fiscaliser les revenus provenant des actifs remis au gestionnaire. A ce titre, il rétablit une certaine égalité entre les entreprises dont les revenus ci-dessus cités ont été imposés annuellement dès 1992 sur le fondement de l'article 238-bis-O-J du code général des impôts et les sociétés concernées par le présent article.

Votre rapporteur général convient que ce nouveau dispositif remet en cause la conviction des entreprises selon laquelle elles pouvaient bénéficier à leur convenance de la capitalisation en franchise d'impôts et choisir leur moment d'imposition en décidant du moment de rachat des titres au trust.

Les premiers échanges entre les sociétés émettrices (ou leurs banques conseils) et le Service de la législation fiscale montrent que le principe d'une imposition des intérêts capitalisés à l'étranger au bout de la quinzième année était envisagé avec réticence, car il enlevait, selon les sociétés, une partie de l'intérêt financier au montage. Dans cette perspective, les sociétés avaient proposé une imposition en cas de rachat des titres à l'entité *ad hoc*, point sur lequel le SLF avait donné son accord.

Cela étant, et comme il a eu l'occasion de l'expliquer ci-dessus, votre rapporteur général souligne que la fixation du régime fiscal des TSDI s'est faite dans des conditions non satisfaisantes, dénoncées à l'époque par le Sénat. On peut notamment regretter que les échanges entre l'administration fiscale et les sociétés n'aient pas défini plus explicitement les conséquences de l'arrivée à terme de la période de reconditionnement.

En outre, en déconnectant l'imposition des revenus provenant des actifs remis au gestionnaire du rachat des titres par la société émettrice, le présent article incitera les sociétés concernées à dénouer les opérations. **Ce dénouement permettra à ces sociétés de se conformer au principe de sincérité des comptes** (en effaçant juridiquement une dette qui économiquement n'existe plus), **principe auquel est attaché votre rapporteur général.**

Dans ces conditions, votre rapporteur général estime l'intervention du législateur justifiée.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)

Modification du régime du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles

Commentaire : le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, adopté avec l'accord du gouvernement, modifie le régime du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles, afin de permettre aux entreprises concernées d'en bénéficier dès le dépôt auprès du Centre national de la cinématographie (CNC) de leur demande d'agrément provisoire.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 88 de la loi de finances pour 2004¹⁰¹ a créé un crédit d'impôt en faveur de la production d'œuvres cinématographiques, assis sur les dépenses de production correspondant à des dépenses effectuées en France. L'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2004¹⁰² en a étendu le bénéfice aux dépenses de production d'œuvres audiovisuelles. Ce crédit d'impôt est régi par l'article 220 *sexies* du code général des impôts.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DU CRÉDIT D'IMPÔT

Les entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt sont des entreprises de production cinématographique ou de production audiovisuelle soumises à l'impôt sur les sociétés, qui assument les fonctions d'entreprise de production déléguée réalisant des œuvres cinématographiques de longue durée ou des œuvres audiovisuelles appartenant au genre de la fiction, du documentaire ou de l'animation, et pouvant bénéficier du compte de soutien de l'industrie cinématographique (prévu par l'article 57 de la loi de finances pour 1996, alimenté par des taxes prévues aux articles 302 *bis* KB et 302 *bis* KE du code général des impôts).

Les conditions dans lesquelles doivent être réalisées les œuvres, pour donner droit au crédit d'impôt dépendent du fait que celles-ci ont un caractère de fiction ou de documentaire ou qu'il s'agit d'œuvres d'animation.

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles de fiction et à caractère documentaire doivent être réalisées avec le concours :

¹⁰¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

¹⁰² Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

- de techniciens, collaborateurs de production ainsi que d'ouvriers de la production¹⁰³ ou de techniciens collaborateurs de création, autres que le réalisateur, de nationalité française ou ressortissants communautaires ou assimilés. Les cotisations sociales doivent être acquittées auprès des organismes régis par le code de la sécurité sociale, ce qui signifie que ces personnes doivent être employées dans le cadre d'un contrat de travail de droit français. Les étrangers ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français ;

- d'industries techniques de la cinématographie et d'industries techniques de l'audiovisuel agréées en application de l'article 14 du code de l'industrie cinématographique par le Centre national de la cinématographie (CNC), dès lors qu'elles effectuent « personnellement » les prestations de tournage de post-production, ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas les sous-traiter à l'étranger.

Les règles d'éligibilité des œuvres d'animation sont tout à fait symétriques à ceci près que les industries techniques concernées doivent fournir des « *prestations spécialisées dans les travaux de préparation et de fabrication de l'animation* ».

De la même façon que ce qui est prévu pour les œuvres cinématographiques, le respect des conditions d'éligibilité des œuvres audiovisuelles est apprécié au moyen d'un barème de points attribués aux personnels et aux prestations. Ce barème est fixé par décret. Pour bénéficier du crédit d'impôt, il faut obtenir tous les points prévus par le barème.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DU CRÉDIT D'IMPÔT

1. Dépenses éligibles et taux du crédit d'impôt

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 20 % du montant total des dépenses éligibles, correspondant aux dépenses de tournage et de post production.

L'assiette est définie de façon très voisine pour les œuvres cinématographiques de fiction ou à caractère documentaire et les œuvres d'animation. Il s'agit, pour les œuvres de fiction et à caractère documentaire : des salaires et charges sociales afférents aux techniciens engagés par l'entreprise de production et pour lesquels les cotisations sociales sont acquittées dans les conditions déjà mentionnées ainsi que des dépenses liées à l'utilisation de studios de prise de vue, y compris la construction de décors, d'effets spéciaux de tournage et de dépenses de costumes, de coiffure et de maquillage.

¹⁰³ Expression que l'on retrouve notamment dans l'arrêté du 25 septembre 1985 relatif à l'agrément des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Pour les œuvres d'animation, la formule est un peu différente, puisque s'ajoutent aux techniciens de la production les collaborateurs chargés de la préparation et de la fabrication de l'animation, ainsi que les dépenses liées au recours à des prestataires spécialisés dans les travaux de préparation et de fabrication de l'animation.

Les dépenses éligibles correspondent à des prestataires établis en France et effectuant personnellement ces prestations.

Un **mécanisme d'agrément à titre provisoire délivré par le CNC** permet à l'entreprise productrice de bénéficier, **dès réception de l'agrément provisoire**, du crédit d'impôt. L'attestation définitive du CNC doit ensuite être jointe à la déclaration fiscale, faute de quoi cette dernière procède au recouvrement des sommes indûment perçues.

Enfin, il convient de préciser que :

- les **subventions publiques** non remboursables reçues par les entreprises et directement affectées aux dépenses éligibles sont exclues de l'assiette de l'impôt. Il s'agit de ne pas prendre en compte les dépenses ayant fait l'objet de subventions allouées par des collectivités territoriales notamment ;

- **sont exclues des dépenses éligibles au crédit d'impôt** : les œuvres audiovisuelles utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité, et les émissions sportives, de variétés ou de jeux, et tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale ;

- **le crédit d'impôt est plafonné à un million d'euros pour les œuvres cinématographiques de fiction ou à caractère documentaire et pour les œuvres d'animation**, étant entendu qu'en cas de co-production déléguée le crédit d'impôt est accordé à chacune des entreprises de production proportionnellement à sa part dans les dépenses ;

- les œuvres audiovisuelles documentaires ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt que **lorsque le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 2.333 euros par minute produite**¹⁰⁴ ;

- **la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre audiovisuelle ne peut excéder 1.150 euros par minute produite et livrée pour une œuvre de fiction ou un documentaire et 1.200 euros par minute produite et livrée pour une œuvre d'animation.**

¹⁰⁴ Ce montant a été défini afin :

- de ne pas faire entrer dans le dispositif les « petites » productions de documentaires qui ne risquent pas de délocaliser leur réalisation, selon les informations communiquées par le ministère de la culture ;

- de limiter le coût global du crédit d'impôt destiné aux productions audiovisuelles, qui devait être compris entre 30 et 34 millions d'euros en 2005, selon les informations communiquées à votre rapporteur général.

2. Imputation du crédit d'impôt

L'article 220 F du code général des impôts définit les modalités selon lesquelles les entreprises bénéficient du crédit d'impôt. Le principe est que le crédit d'impôt est **imputé sur l'impôt sur les sociétés** dû par l'entreprise au titre de l'exercice au cours duquel les dépenses éligibles ont été exposées. Le g du 1 de l'article 233 O du code général des impôts prévoit que les crédits d'impôt dégagés par chaque société d'un groupe bénéficient à l'ensemble du groupe.

Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est restitué. Le reversement du crédit d'impôt est également prévu dans le cas où l'entreprise de production n'obtiendrait pas l'agrément définitif, délivré sur la base de pièces justificatives comprenant notamment un document comptable certifié par un expert comptable indiquant le coût définitif de l'œuvre, les moyens de financement et faisant apparaître précisément les dépenses engagées en France ainsi que la liste nominative définitive des salariés. Doivent également être fournis, les copies et bordereaux récapitulatifs des cotisations sociales.

3. Un dispositif encadré dans le temps

On doit rappeler qu'un film ou une œuvre audiovisuelle bénéficiant d'un crédit d'impôt dispose d'un nombre d'années limité pour se terminer. En effet, le producteur ayant bénéficié d'un crédit d'impôt sur certaines dépenses effectuées l'année N, dispose de deux ans, à partir de la clôture de l'exercice N, pour obtenir l'agrément définitif, qu'il joindra alors à sa déclaration suivante. Entre temps, il pourra bénéficier d'un crédit d'impôt sur les éventuelles dépenses effectuées en années N+1 et N+2 sur le même film ou la même production audiovisuelle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le régime du crédit d'impôt dont peuvent bénéficier les entreprises de production cinématographique et les entreprises de production audiovisuelle afin de prévoir que :

- sont éligibles les dépenses exposées à compter de **la date de réception**, par le directeur général du CNC, de la demande de délivrance d'agrément à titre provisoire et non plus à compter de la date de délivrance de cet agrément (*A* du *I* du présent article, modifiant le 3 du III de l'article 220 *sexies* du code général des impôts) ;

- la part du crédit d'impôt obtenu sur la base des dépenses exposées à compter de la date de réception de la demande de délivrance de l'agrément à titre provisoire est reversée à l'Etat **si l'agrément provisoire n'est pas délivré dans les six mois suivant la réception de la demande par le**

directeur général du CNC (1° du B du II du présent article insérant un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de l'article 220 F du code général des impôts. Le 2° du B du I du présent article est une conséquence rédactionnelle du 1°) ;

- les dispositions précédentes sont applicables aux dépenses exposées pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles la demande d'agrément provisoire est déposée par l'entreprise à **compter du 1^{er} janvier 2006** (II du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif de soutien à la production cinématographique remporte un **certain succès** (l'extension du dispositif à la production audiovisuelle est trop récente pour que ses effets puissent être réellement mesurés).

Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2005, 62 tournages de films « *majoritairement français* » ont commencé, au titre desquels 39 dossiers de crédit d'impôt ont été ouverts, soit 63 % en nombre de films. Tous films confondus, **la part des dépenses françaises représente 77 % des devis**. Pour les films candidats au crédit d'impôt, cette part monte à **89 %** (elle n'est que de 46 % pour les films n'ayant pas fait de demande).

Le dispositif est incitatif, comme le montre la croissance des productions de films relocalisées : en 2002, 54 % des films produits auraient présenté des dépenses éligibles au crédit d'impôt, ils étaient 69 % en 2004 et sont 63 % au 30 juin 2005.

Enfin, la **proportion des semaines de tournage effectuées en France**, par rapport à celles délocalisées à l'étranger, a largement **augmenté** grâce au crédit d'impôt. Elle était de 72 % en 2002, de 61 % en 2003 et de **74 % en 2004**. Par comparaison avec une situation où la tendance à la délocalisation se serait prolongée en 2004, on considère que **le gain net de relocalisation représente 66 millions d'euros en masse salariale en 2004**, ce qui correspond, dans une hypothèse haute, à la création ou à la préservation de 2.200 emplois.

Le coût de la dépense fiscale s'est élevé à **25 millions d'euros en 2005** et devrait atteindre **60 millions d'euros en 2006**, en raison de l'augmentation du montant du plafond du crédit d'impôt prévue par la loi de finances rectificative pour 2004 précitée. Le plafond est ainsi passé de 500.000 euros pour une œuvre de fiction et 750.000 euros pour une œuvre d'animation à un million d'euros pour toute œuvre cinématographique, afin de **favoriser la relocalisation de productions plus importantes en France**.

La modification adoptée par l'Assemblée nationale devrait **renforcer l'impact du crédit d'impôt**. Elle étend pour les dépenses pour lesquelles la demande d'agrément provisoire a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2006 une **mesure de tolérance**, prise à **titre exceptionnel** par l'instruction fiscale

du 4 avril 2005¹⁰⁵. Cette instruction tirait les conséquences de la **multiplication des cas où le début des prises était intervenu avant la date de délivrance de l'agrément provisoire**. La lenteur de traitement de ces demandes par le CNC se traduisait par le fait que les dépenses réalisées avant la délivrance de l'agrément provisoire ne pouvaient pas être retenues pour le calcul du crédit d'impôt. La direction générale des impôts, pour ne pas pénaliser les entreprises concernées, a ainsi admis, pour le calcul du crédit d'impôt cinéma calculé au titre des exercices clos en 2004 et en 2005, que les dépenses engagées par l'entreprise avant la délivrance de l'agrément provisoire pourraient ouvrir droit au crédit d'impôt, selon les modalités exposées ci-après :

- lorsque l'agrément provisoire a été délivré **avant** la date de dépôt de la déclaration spéciale n° 2069-CI-1 SD (pour les œuvres cinématographiques de fiction ou documentaires) ou n° 2069-CI-2-SD¹⁰⁶ (pour les œuvres cinématographiques d'animation), les dépenses exposées au cours de l'exercice au titre duquel la déclaration spéciale est déposée pourront être comprises dans l'assiette du crédit d'impôt ;

- lorsque l'agrément provisoire a été délivré **après** la date de dépôt de la déclaration spéciale, seules les dépenses éligibles exposées au titre de l'exercice au cours duquel l'agrément provisoire a été délivré pourront donner lieu à un crédit d'impôt.

Cette mesure vise à ne pas pénaliser les entreprises dont le calendrier de tournage est toujours très contraint. La lenteur de traitement des dossiers de demande d'agrément provisoire par le CNC tenait aux dispositions du décret n° 2004-21 du 7 janvier 2004¹⁰⁷ qui prévoyait que l'agrément provisoire ne pouvait être délivré avant le dépôt des pièces justificatives suivantes :

- un devis détaillé des dépenses de production individualisant les dépenses prévues en France ;

- la liste nominative des techniciens collaborateurs de création et ouvriers de la production mentionnés au a du 1° et au a du 2° de l'article 220 *sexies* du code général des impôts ainsi que, pour chacun d'eux, la copie de la déclaration prévue à l'article L.320 du code du travail et du document en accusant réception par l'organisme destinataire ;

- la liste nominative des industries techniques et des prestataires auxquels il est fait appel ;

¹⁰⁵ Instruction 4 A-8-05, bulletin officiel n° 61 du 4 avril 2005, NOR : BUD F 05 10019 J « Crédit d'impôt pour dépenses de production cinématographique : Dépenses éligibles au crédit d'impôt exposées antérieurement à la délivrance de l'agrément provisoire ».

¹⁰⁶ Il est rappelé que la déclaration spéciale doit être déposée en même temps que le relevé de solde de l'impôt sur les sociétés, soit au plus tard le 15 avril pour les entreprises dont l'exercice coïncide avec l'année civile.

¹⁰⁷ Décret pris pour l'application des articles 220 *sexies* et 200 F du code général des impôts et relatif à l'agrément des œuvres cinématographiques de longue durée ouvrant droit au crédit d'impôt pour dépenses dans la production d'œuvres cinématographiques.

- le contrat de coproduction déléguée lorsque la fonction d'entreprise de production déléguée est assumée par deux entreprises de production.

Cette procédure lourde entraînait un délai avant que ces pièces ne soient rassemblées et que la demande d'agrément provisoire ne puisse être délivrée. Un décret du 1^{er} avril 2005¹⁰⁸ a simplifié cette procédure.

La modification législative du dispositif restait toutefois nécessaire pour permettre l'éligibilité des dépenses engagées dès le dépôt de la demande d'agrément provisoire. Même si son délai de traitement a été raccourci, certaines dépenses devant être engagées très en amont des prises de vues, et dès le dépôt de la demande précitée, étaient de fait exclues de l'assiette du crédit d'impôt.

Enfin, votre rapporteur général connaît les motifs justifiant les délocalisations de tournage. En dehors des cas, rares, réellement liés à des contraintes de scénario ou de décor naturel, il s'agit :

- de la proximité de certains pays concurrents ;
- de l'existence d'un pôle productif fort, tant au niveau des infrastructures – studios de prises de vues, laboratoires et auditoriums entre autres, facilités dans les réservations et aménagements des lieux de tournage, etc – qu'au niveau des éléments artistiques – acteurs, techniciens et ouvriers – ou du savoir-faire – effets spéciaux en Grande-Bretagne - ;
- des coûts de main d'œuvre sensiblement plus bas – c'est ainsi par exemple, que la figuration n'est pas soumise à charges sociales en Belgique, que la durée du travail journalier est plus longue au Portugal, que l'ensemble des coûts est beaucoup plus faible en Europe centrale et orientale, etc. -, et des prestations de qualité comparable à des prix très compétitifs (logement, restauration, pellicule).

Il note, que comme il l'avait souligné lors de la création du présent crédit d'impôt puis de son extension en 2004, que la multiplication des niches fiscales n'est jamais une solution adéquate.

S'il est nécessaire d'agir pour soutenir le secteur culturel de la production cinématographique et audiovisuelle, votre rapporteur général préférerait qu'une **stratégie fiscale soit engagée afin de réduire le taux nominal de l'impôt sur les sociétés**, plutôt que de créer des dispositifs fiscaux dérogatoires, qui doivent constamment être adaptés et dont la stabilité juridique n'est pas garantie, ce qui représente une source d'incertitude grave pour les entreprises concernées.

¹⁰⁸ Décret n° 2005-315 du 1^{er} avril 2005.

Une fois encore, en effet, le dispositif fiscal a dû être **notifié à la Commission européenne**. S'il semble que la Commission européenne puisse accepter de ne pas considérer le crédit d'impôt pour dépenses de production cinématographique et audiovisuelle comme une aide d'Etat soumise à la règle de *minimis*¹⁰⁹, il est probable que cette interprétation sera conditionnée par une **adaptation de la définition des dépenses éligibles** pour garantir leur caractère « *culturel* ». Ceci pourrait entraîner le remboursement d'une partie des sommes versées au titre du crédit d'impôt versé en 2004, 2005 et 2006.

Votre rapporteur général souhaite que le gouvernement informe le Parlement de l'avancement des discussions actuellement en cours avec la Commission européenne sur ce sujet.

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

¹⁰⁹ Cette règle est prévue par les articles 87 et 88 du traité de l'Union européenne. Elle établit que les aides d'Etat ne doivent pas excéder 100.000 euros sur une période de trois ans et ne doivent ni fausser, ni menacer la concurrence.

ARTICLE 17

Plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des moins-values latentes

Commentaire : dans la continuité du nouveau régime fiscal afférent aux plus-values de long terme et aux titres de participation, le présent article a pour objet d'instaurer un plafonnement, à hauteur des moins-values latentes nettes, de la déductibilité des provisions pour dépréciation constituées sur l'ensemble des titres de participation, dont les deux définitions figurant dans le code général des impôts sont harmonisées. Il étend également ce plafonnement aux immeubles de placement, dont une nouvelle définition est proposée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRAITEMENT FISCAL ET COMPTABLE DES PROVISIONS

1. Le principe des provisions

a) Une traduction du principe de sincérité des comptes

La règle de sincérité du bilan et le principe de prudence requièrent que l'on constate sur le plan comptable des provisions, correspondant aux dépréciations de valeur subies par certains éléments de l'actif ou à une augmentation du passif exigible. Le caractère de provision, conforme à un « principe de précaution », suppose que l'augmentation du passif ou la dépréciation de l'actif soit **précise dans sa nature, incertaine dans sa réalisation mais rendue probable ou prévisible** à la date de clôture du bilan par la survenance de certains événements. A l'inverse, **le principe de prudence interdit de comptabiliser les plus-values qui sont encore latentes**, et de les compenser avec des moins-values latentes.

On distingue plusieurs types de provisions. Les provisions afférentes au passif sont les **provisions pour risques et charges**, tandis que celles relatives à la diminution de valeur de l'actif sont nommées **provisions pour dépréciation**, qui se distinguent des provisions pour perte d'exploitation. Des provisions réglementées peuvent également être constituées, mais elles sont comptablement assimilées à des capitaux propres. Certaines provisions pour dépréciation sont interdites, telles que celles portant sur des titres en pension, prêtés ou remis en garantie.

La dépréciation doit être précisée et individualisée, mais son montant peut ne pas être définitif, dans la mesure où la diminution prévisible de la valeur d'éléments d'actifs doit résulter de causes dont les effets sont **réversibles**. Les dépréciations de caractère irréversible doivent, en effet, être constatées sous forme de **pertes ou d'amortissements**, sous réserve des aménagements apportés par la jurisprudence récente (cf. *infra*). Une provision pour dépréciation est donc irrégulière si elle correspond à une dépense conduisant à une augmentation de la valeur de l'actif, à une diminution de recettes éventuelles ou à un manque à gagner.

Les provisions pour dépréciation peuvent concerner des **immobilisations**, amortissables ou non, des **stocks** et **productions** en cours, et des **créances** douteuses, ce qui constitue le cas le plus fréquent. Le risque d'irrecouvrabilité d'une créance justifiant la constitution d'une provision doit toutefois être évalué avec précision, et se situe entre les deux extrêmes que sont le risque simplement éventuel et la perte certaine et irrémédiable¹¹⁰. La provision est calculée à partir du montant hors taxe de la créance, et peut le cas échéant être ajustée chaque année en fonction de l'évolution de son risque de non-recouvrement.

b) Les aménagements apportés par la jurisprudence en faveur du provisionnement des actifs amortissables

La perte de valeur des immeubles se traduit normalement sur le plan comptable par la pratique d'un amortissement complété, le cas échéant, par la constatation d'une provision pour dépréciation en cas de perte de valeur jugée non irréversible à la clôture de l'exercice.

Dans un arrêt « *Société Roissy Films* » du 10 décembre 2004, portant sur les provisions constituées sur certains actifs incorporels (en l'espèce les films) le Conseil d'Etat est revenu sur la doctrine de l'administration fiscale et a jugé qu'une dépréciation non définitive d'un élément d'un actif immobilisé pouvait être constatée par voie de provision, correspondant à la différence entre la valeur nette comptable et la valeur probable de réalisation de l'actif, **quand bien même cet actif serait amortissable**. La dépréciation constatée était constitutive d'une provision, dans la mesure où il ne pouvait être prouvé qu'elle était irréversible. L'arrêt précise ainsi :

*« Il résulte des dispositions du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts qu'une entreprise qui constate, par suite d'évènements en cours à la clôture de l'exercice, une dépréciation **non définitive** d'un élément de son actif immobilisé peut, **alors même que celui-ci est amortissable**, constituer une provision, (...) à la condition, notamment, que le mode de calcul de la provision soit propre à exprimer avec une approximation suffisante le montant probable de cette dépréciation. S'agissant d'une faculté que l'entreprise peut ne pas exercer, et qu'il lui est dès lors loisible de n'exercer que partiellement, il y a lieu d'admettre qu'après avoir calculé avec une approximation*

¹¹⁰ La créance doit alors être traitée comme une perte déductible et cesse de figurer au bilan.

suffisante le montant de la provision qui serait justifiée, l'entreprise peut constituer une provision d'un montant moindre ».

Le Conseil d'Etat n'a pas retenu le critère de cessibilité qui fondait jusqu'à présent l'appréciation de l'administration fiscale, et selon lequel le risque de perte ne pouvait être justifié qu'en cas d'engagement de cession de l'actif concerné. Au-delà de la catégorie d'actifs incorporels visée par l'arrêt, il résulte de ce jugement que les **immeubles**, qui sont amortissables, sont également susceptibles de faire l'objet d'une provision pour dépréciation.

2. Les conditions de la déductibilité fiscale

Lorsqu'elles ne sont pas expressément prohibées, les provisions comptables peuvent faire l'objet d'une déductibilité du résultat imposable dès lors que sont réunies **trois conditions de fond** : les pertes, charges ou dépréciations à provisionner doivent être nettement précisées dans leur nature et leur montant, être probables et trouver leur origine dans l'exercice en cours, et **être elles-mêmes déductibles** si l'événement s'était réalisé au cours de l'exercice.

Le 5° du 1¹¹¹ de l'article 39 du code général des impôts, applicable pour l'impôt sur les sociétés et les bénéficiaires industriels et commerciaux, prévoit ainsi la déductibilité pour « *les provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables, à condition qu'elles aient été effectivement constatées dans les écritures de l'exercice* ». Bien que cette disposition ne vise expressément que les provisions pour pertes et charges, la doctrine administrative comme la jurisprudence du Conseil d'Etat subordonnent la déductibilité des provisions pour dépréciation aux mêmes conditions.

Deux conditions de forme sont également prévues : les provisions doivent être comptabilisées avant l'expiration du délai de déclaration, et figurer sur le relevé spécial des provisions n° 2056, qui est annexé à la déclaration de résultats des entreprises et fait apparaître le montant des provisions à l'ouverture et à la clôture de l'exercice, ainsi que les reprises réalisées en cours d'exercice.

3. Les modalités de reprise ultérieure des provisions

A la différence des amortissements et conformément à leur étymologie, les provisions ont un caractère provisoire et devront donc *in fine* être rapportées au résultat comptable, et donc reprises en comptabilité et en fiscalité (par le contribuable ou par l'administration) **à l'occasion de la réalisation de la charge ou de la perte provisionnée**. Le traitement fiscal est

¹¹¹ Qui expose les charges venant en déduction du bénéfice imposable.

analogue à celui des dotations : **si la provision a été déduite du résultat comptable lorsqu'elle a été constituée, sa reprise constituera un produit imposable**, et inversement il n'y a pas de conséquence fiscale si la provision était à l'origine non déductible. En cas de constatation de moins-value sur l'élément cédé, celle-ci se compense à due concurrence avec la reprise de la provision.

Le dispositif proposé au présent article, relatif à la déductibilité des provisions, **n'a pas d'effet sur la règle comptable de reprise**, mais uniquement sur le montant du résultat imposable, sans assujettir les plus-values latentes à imposition avant qu'elles ne soient effectivement réalisées.

B. LE RÉGIME DES PLUS ET MOINS-VALUES

Les immobilisations sont en principe destinées à demeurer durablement dans le bilan de l'entreprise, et la plus ou moins-value afférente à leur cession doit être prise en compte pour la détermination du résultat imposable de la société. Mais en raison de l'origine et de l'affectation des plus-values, souvent réinvesties pour renouveler les immobilisations, un régime dérogatoire favorable aux entreprises a été instauré, conduisant à **distinguer les plus-values à court ou long terme**, les premières étant soumises à l'impôt sur le revenu (IR) au barème progressif ou à l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de droit commun, et les secondes bénéficiant d'un taux d'imposition réduit ou d'une exonération. **Ce régime spécial des plus-values de long terme trouve particulièrement à s'appliquer aux titres de portefeuille.**

1. Le champ d'application

a) Dans les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu

La mise en œuvre du régime des plus-values dépend de la nature des opérations réalisées et des biens ou droits objets de ces opérations. Les biens ou droits doivent en principe, sous réserve de quelques exceptions, avoir la **nature d'immobilisations** (et non, par exemple, de stocks), et la plus-value doit provenir d'une cession, entendue selon une acception large. La plus ou moins-value est égale à la différence entre la valeur de cession et la valeur comptable des éléments cédés.

La définition des plus-values et moins-values à court terme est liée à la durée de détention et au caractère amortissable ou non des éléments sous-jacents. Les plus-values à court terme sont ainsi celles réalisées sur la cession d'immobilisations acquises ou créées par l'entreprise **depuis moins de deux ans**, et celles provenant de la cession d'éléments détenus depuis au moins deux ans, à hauteur des amortissements déduits pour l'assiette de l'impôt. Quant aux moins-values, elles sont réputées à court terme lorsqu'elles résultent de la cession de biens non amortissables détenus depuis moins de

deux ans, ou de biens amortissables quelle que soit la durée de leur détention. **Les plus ou moins-values ne répondant pas à ces définitions sont considérées comme de long terme.**

S'agissant des deux catégories d'actifs concernées par le présent article, les titres de participation sont éligibles au régime des plus-values de long terme après deux ans de détention, et les plus-values réalisées sur des immeubles de placement sont à court terme dans la limite de l'amortissement déduit, et à long terme au-delà.

b) Dans les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

Les plus-values réalisées dans les entreprises soumises à l'IS sont imposables quel que soit le montant du chiffre d'affaires. Le champ d'application du régime de long terme, ouvrant droit à une imposition réduite ou à une exonération, **a été progressivement réduit** à compter du 1^{er} janvier 1997, de telle sorte que la plupart des plus-values sont imposables au taux de droit commun, de la même façon que les bénéfices d'exploitation.

Quoique restreint, le champ des plus-values de long terme peut toutefois revêtir une importance déterminante pour certaines entreprises, et en particulier pour les *holdings* de participations et les groupes.

Le régime des plus-values de long terme est applicable aux titres de participation, aux produits nets de concession de brevets et à certains placements à risque. Constituent ainsi de « vrais » titres de participation, aux termes du *a ter* du I de l'article 219 du code général des impôts, les « ***parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable*** ». En outre, certains titres de portefeuille ne revêtant pas ce caractère comptable **sont fiscalement assimilés aux titres de participation**, sous réserve qu'ils soient comptablement inscrits au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable :

- les actions acquises en exécution d'une **offre publique d'achat ou d'échange** par l'entreprise qui en est l'initiatrice ;

- les titres ouvrant droit au **régime des sociétés mères** des articles 145 et 146 du code général des impôts, quand bien même l'entreprise n'aurait pas opté pour l'application du régime, et indépendamment de leur éventuelle qualification comptable ;

- les titres dont le prix de revient est au moins égal à 22,8 millions d'euros et qui remplissent les conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice. Il s'agit en particulier d'inclure les titres détenus par certains investisseurs institutionnels, tels que les compagnies d'assurance, dont le portefeuille est composé de participations diluées.

Outre les titres de participation, le régime des plus-values de long terme s'applique :

- aux produits nets de concessions de **brevets**, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle ;

- aux cessions de parts de fonds communs de placement à risque (**FCPR**) et actions de sociétés de capital risque (**SCR**), détenues depuis au moins cinq ans par l'entreprise, lorsque ces fonds ou sociétés respectent certaines conditions prévues à l'article 163 *quinquies* B du code général des impôts¹¹² et au I de l'article premier de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Les actions ou parts de sociétés constituant des titres de placement, les bons de souscription d'actions ou d'obligations, les obligations et titres assimilés, les parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières et de fonds communs de créances sont en revanche **exclus** du régime.

2. Le régime d'imposition de la plus-value nette

a) Le principe et l'application dans les sociétés soumises à l'impôt sur le revenu

En application du deuxième alinéa de l'article 39 *quindecies* du code général des impôts, les plus-values et moins-values à long terme doivent, à la clôture de chaque exercice, être **compensées** pour dégager une plus ou moins-value nette.

La **moins-value nette**, en particulier celle réalisée sur les titres de portefeuille, n'est pas déductible du résultat imposable à l'IS ou au taux progressif de l'IR, et peut seulement être imputée sur les plus-values à long terme réalisées au cours des dix exercices suivants. **La plus-value nette peut quant à elle être imputée sur le résultat de l'exercice, s'il est déficitaire.**

Les entreprises relevant de l'IR ne sont, en revanche, pas concernées, et les plus-values nettes à long terme réalisées demeurent passibles de l'IR au **taux réduit à 16 %**, majoré des prélèvements sociaux, soit 27 %. En outre, les plus-values à court ou long terme sont totalement ou partiellement exonérées lorsque leur montant est inférieur à certains seuils prévus par l'article 151 *septies* du code général des impôts.

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, les plus ou moins-values à **court terme** constatées au cours de l'exercice, sous réserve de quelques exceptions, sont prises en compte pour la détermination du résultat imposable à l'IS au taux de droit commun ou à l'IR selon le barème progressif.

¹¹² Il s'agit, pour les FCPR dits « fiscaux », de l'exonération dont bénéficient les personnes physiques sur les plus-values réalisées.

b) Le nouveau régime fiscal des plus-values de long terme dans les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés

Comme pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le régime fiscal dérogatoire des plus-values à long terme se caractérise, dans les sociétés assujetties à l'IS, par une imposition à un taux réduit. Jusqu'à la réforme intervenue fin 2004, **ce taux était de 19 % et subordonné à la dotation du montant net de la plus-value à une réserve spéciale**, dénommée « réserve spéciale des plus-values à long terme ». Tout prélèvement sur cette réserve, en particulier à des fins de distribution, donnait lieu à une **imposition complémentaire** au taux de 14,33 %, correspondant *in fine* à une imposition au taux normal de l'IS.

L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 a supprimé ce régime et introduit une **réforme ambitieuse de la fiscalité des plus-values de long terme**, et plus particulièrement des cessions de titres de participation, consistant en la pérennisation d'un taux réduit à 15 %, sans obligation de doter la réserve précitée, et en une **exonération des plus-values sur la plupart des titres de participation**.

Cette réforme, permise par une concertation efficace entre le gouvernement et votre commission des finances, qui en avait pris l'initiative lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, **a permis de mettre fin à l'isolement de la France dans la compétition fiscale et à un régime nuisible aux restructurations de capital**.

Les grandes lignes du nouveau régime, prévu par l'article 219 du code général des impôts, sont les suivantes :

- pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, le taux d'imposition, au titre de l'impôt sur les sociétés, du montant net des plus-values à long terme est **réduit de 19 % à 15 %**. Corrélativement, l'obligation de doter une réserve spéciale pour bénéficier de ce taux réduit a rétroactivement disparu pour les plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

- **une exonération progressive est prévue pour les plus-values à long terme afférentes à certaines catégories de titres de participation**. Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, le montant net de ces plus-values est imposé au taux de 8 %. Elles sont ensuite exonérées pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007, sous réserve de la réintégration dans le résultat d'une quote-part pour frais et charges égale à 5 % du montant de la plus-value nette annuelle et imposée au taux normal de l'IS ;

- l'article 17 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a également étendu le bénéfice de l'exonération progressive aux **distributions réalisées par les fonds FCPR et SCR**, ainsi qu'aux cessions de parts de FCPR et actions de SCR détenues depuis plus de cinq ans. En outre, l'article 3 de la loi précitée a introduit une

anticipation de l'exonération pour les plus-values de cession de titres de participation réalisées depuis le 17 mai 2005 dans le cadre d'une cotation sur le marché Alternext ;

Les catégories de titres de participation non concernées par le nouveau régime d'exonération progressive, mais qui bénéficient de la diminution du taux de droit commun, sont les titres de sociétés à prépondérance immobilière et les titres éligibles au régime des sociétés mères, dont le prix de revient est supérieur ou égal à 22,8 millions d'euros et qui représentent une participation inférieure à 5 % ;

- afin de financer la réforme, une **taxe exceptionnelle** (« *exit tax* »), au taux de 2,5 % et comportant deux fractions, est prélevée en deux étapes (au 15 mars 2006 et au 15 mars 2007) sur le montant des réserves spéciales de plus-values à long terme existant à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2004.

L'imposition est obligatoire pour la fraction de la réserve n'excédant pas 200 millions d'euros, sous déduction d'un abattement de 500.000 euros, tendant donc à exonérer les petites et moyennes entreprises (PME). L'*exit tax* est en revanche optionnelle pour les réserves spéciales d'un montant supérieur à ce seuil, de telle sorte que les entreprises ont le choix entre le paiement de l'impôt exceptionnel, qui libère les réserves de toute imposition future, et le maintien de la réserve au-delà de ce montant, avec paiement du complément d'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en cas de distribution ultérieure de la réserve ;

- il est enfin prévu un **régime spécifique et encadré d'imputation des moins-values à long terme reportables**, passées et futures, existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, selon que ces moins-values ont trait à des cessions d'éléments imposés au taux de 15 % ou à des titres de participation exonérés.

Le a *quinquies* du I de l'article 219 du code général des impôts prévoit ainsi que la fraction des moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006 et afférente à des titres imposés au taux de 15 % **demeure imputable sur les plus-values à long terme imposées au taux de 8 %**, sous réserve de justifier la ou les cessions de ces éléments. Elle est majorée, le cas échéant, des provisions pour dépréciation constituées sur ces mêmes titres et non réintégrées à cette date, dans la limite des moins-values à long terme reportables à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006.

Il dispose également que la fraction non imputable des moins-values à long terme existant à l'ouverture du premier des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, peut être déduite des plus-values à long terme afférentes aux titres de participation imposables au titre des seuls exercices ouverts en 2006. Le solde de cette fraction et l'excédent éventuel des moins-values à long terme constaté au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006 **ne**

sont plus imputables ou reportables à partir des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007.

c) L'évaluation des plus et moins-values sur titres de participation

L'évaluation des titres de participation à la fin de chaque exercice permet de déterminer une plus ou moins-value par rapport à la valeur comptable inscrite lors de l'entrée dans le patrimoine de l'entreprise. Cette valeur d'entrée est le prix d'acquisition ou la valeur contractuelle, avec une distinction selon que les titres ont été acquis à titre onéreux ou en contrepartie d'un apport¹¹³. La valeur actuelle du titre postérieure à son entrée au bilan correspond à la **valeur d'usage**, qui est fonction de l'utilité que présente la participation pour l'entreprise.

S'agissant des **titres** (de placement ou de participation) **non cotés**, aucune méthode n'est spécifiquement requise par le code général des impôts, et **trois méthodes** d'évaluation sont en pratique utilisées, alternativement ou cumulativement : la référence à une transaction récente réalisée sur les actions de la même société, la valeur économique reposant sur l'évaluation de l'actif net rapportée au nombre de titres et éventuellement corrigée des plus-values latentes, et la prise en compte de la rentabilité de l'entreprise, notamment la capitalisation des bénéfices prévisionnels à moyen terme, sur trois exercices ou davantage.

Les méthodes d'évaluation des **titres cotés** se révèlent proches, et intègrent généralement le cours moyen de bourse du dernier mois.

Lorsqu'une cession porte sur un ensemble de titres de même nature et conférant les mêmes droits mais acquis à des dates différentes, la valeur d'entrée est estimée au prix d'achat moyen pondéré par les volumes successifs ou, à défaut, en supposant que le premier élément sorti est le premier entré. Si la cession conduit l'entreprise cédante à perdre la majorité des voix ou une minorité de blocage, la valeur de la fraction conservée doit être corrigée en conséquence.

La constatation éventuelle d'une provision repose sur l'estimation de chaque catégorie de titres de **même nature**, les catégories de titres étant appréciées en fonction de critères tels que l'émetteur, la nature des droits conférés, le caractère coté ou non, ou le régime fiscal applicable (tel que le régime mère-fille). La provision peut également être limitée lorsque les titres ont été acquis à un prix excessif, à concurrence de la fraction du prix excédant la valeur réelle à la date de la transaction.

¹¹³ Le prix de revient correspond alors à la valeur réelle des éléments apportés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit **quatre principales dispositions** :

- afin de neutraliser l'exonération des reprises des provisions pour dépréciation des titres de participation et de tirer les conséquences de la réforme mise en place fin 2004, **il est proposé de limiter leur déductibilité au montant des moins-values latentes nettes** à la clôture de l'exercice. Pour ce faire, la fraction des dotations aux provisions sur ces actifs, correspondant aux plus-values latentes sur des actifs de même nature, serait rendue non déductible (B du I) ;

- la déductibilité des provisions serait appréciée distinctement au sein de chaque catégorie de titre de participation, bénéficiant ou non du nouveau régime d'exonération (II) ;

- tirant les conséquences de la jurisprudence du Conseil d'Etat précitée et des nouvelles normes comptables applicables en 2005, ce dispositif de plafonnement serait **également appliqué aux provisions pour dépréciation des immeubles de placement**, en vue d'admettre en déduction la seule moins-value nette latente sur l'ensemble du patrimoine immobilier (F du I).

Corrélativement, les reprises de ces provisions pour dépréciation de titres de participation ou d'immeubles de placement non admises en déduction seraient rendues **non imposables** ;

- il est enfin prévu une **harmonisation de la définition** des titres de participation prévue aux articles 39 et 219 du code général des impôts (A du I), et une nouvelle définition des immeubles de placement (F du I).

Ces dispositions s'appliqueraient, aux termes du IV, aux exercices clos à compter du **31 décembre 2005**, c'est-à-dire à l'exercice 2005 pour les entreprises dont les comptes sont alignés sur l'année civile, et à l'exercice ouvert en 2005 et clos en 2006 pour les autres. Le III prévoit qu'un décret fixe les modalités d'application du nouveau dispositif, en particulier les obligations déclaratives des entreprises.

A. L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DES TITRES DE PARTICIPATION ET L'INTRODUCTION D'UNE DÉFINITION DES IMMEUBLES DE PLACEMENT

1. Les titres de participation

Le A du I du présent article tend à aligner la définition des titres de participation du dix-huitième alinéa du 5° de l'article 39 du code général des impôts, qui établit une simple présomption de titre de participation pour les « *actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange* »

ainsi que les titres ouvrant droit au régime fiscal des sociétés mères », **sur celle du a ter du I de l'article 219, qui se révèle plus précise.**

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, sont considérés comme des titres de participation « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* », ainsi que, s'ils sont « *inscrits en comptabilité au compte de titres de participation ou à une subdivision spéciale d'un autre compte du bilan correspondant à leur qualification comptable* », les titres suivants :

- les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ainsi que les titres ouvrant droit au régime fiscal des sociétés mères, à l'instar de la définition actuelle de l'article 39 ;

- les titres dont le prix de revient est au moins égal à 22,8 millions d'euros et qui satisfont aux conditions ouvrant droit au régime de la société-mère, autres que la détention d'au moins 5 % du capital de la société émettrice.

Par coordination, les deux nouveaux alinéas introduits par le B du I font référence à cette nouvelle définition.

2. Les immeubles de placement

Le premier alinéa du texte proposé par le F du I du présent article inclut une nouvelle définition des immeubles de placement, qui sont la seconde catégorie d'actifs concernée par le plafonnement de la déductibilité des provisions, et n'étaient jusqu'à présent pas définis par le code général des impôts. Cette définition se révèle proche de celle des sociétés à prépondérance immobilière, prévue par l'article 150 UB¹ relatif aux plus-values immobilières.

Sont ainsi considérés comme immeubles de placement « *les biens immobiliers inscrits à l'actif immobilisé et **non affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale*** ». Cette définition repose donc sur un double critère de **nature comptable** des biens immobiliers, dont l'inscription à l'actif tend à exclure les immeubles détenus par les marchands de biens, et de **destination**, ces immeubles ne devant pas constituer des biens utiles à l'exploitation.

Ne sont toutefois pas considérés comme immeubles de placement les « *biens donnés en **location à titre principal à des entreprises liées au sens du 12 de l'article 39 affectant ce bien à leur propre exploitation*** ». Le critère de

¹ *Le I de cet article dispose ainsi que « sont considérées comme sociétés à prépondérance immobilière les sociétés dont l'actif est, à la clôture des trois exercices qui précèdent la cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par des immeubles ou des droits portant sur des immeubles, non affectés par ces sociétés à leur propre exploitation industrielle, commerciale, agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale ».*

location à titre principal implique donc que la surface du bien affectée aux entreprises locataires soit significative, et le critère d'affectation à leur propre exploitation tend à exclure la sous-location. Le 12 de l'article 39 du code général des impôts définit quant à lui les **liens de dépendance** de droit ou de fait, directs ou indirects, entre deux entreprises, qui sont réputés exister :

« a. 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 ;

« b. lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre, dans les conditions définies au a, sous le contrôle d'une même tierce entreprise ».

Cette notion de contrôle doit être entendue au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce¹.

B. LE PLAFONNEMENT DE LA DÉDUCTIBILITÉ DES PROVISIONS AU MONTANT DES MOINS-VALUES LATENTES NETTES

Le B du I du présent article propose d'insérer, après le dix-neuvième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, deux nouveaux alinéas tendant à instituer la **non déductibilité des provisions** pour dépréciation comptabilisées au titre de l'exercice sur **l'ensemble des titres de participation**, à hauteur des **plus-values latentes** existant sur ces titres à la clôture du même exercice.

L'application du nouveau régime conduit à distinguer **plusieurs étapes**, détaillées ci-après : la détermination du montant des plus-values latentes, minorées des provisions non reprises et non déductibles au titre des exercices précédents, l'affectation de ces dotations aux provisions à chaque titre de participation provisionné, et la minoration des reprises sur provisions ultérieures par les provisions non déductibles.

Aux termes du II, cette déductibilité est, en revanche, appréciée en distinguant les titres de participation exonérés et imposés au taux réduit. Le F du I étend enfin ce dispositif aux immeubles de placement.

¹ Une société est ainsi considérée comme en contrôlant une autre :

« 1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;

« 2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

« 3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;

« 4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société.

« II. - Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne ».

Bien qu'il ait essentiellement vocation à s'appliquer aux entreprises soumises à l'IS, auxquelles ressortissent généralement les sociétés détenant des titres de participation ou des immeubles de placement, **ce nouveau régime concerne également les entreprises imposées à l'IR au titre des bénéfices industriels et commerciaux**, dont les plus-values nettes sont imposées au taux réduit de 16 %. Le dispositif est dès lors inséré au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, applicable tant aux sociétés imposées à l'IS qu'à celles relevant du régime des bénéfices industriels et commerciaux.

1. Le principe et l'application du plafonnement pour les titres de participation

a) L'anticipation des effets de l'exonération future de certaines plus-values de cession

Le plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation constitue une **contrepartie de l'exonération** dont bénéficieront les plus-values sur titres de participation à compter des exercices clos en 2007. En effet, les reprises de provisions pour dépréciation de titres de participation ne seront plus imposées, alors que les provisions auront été préalablement déduites du résultat imposable de la société. **Le plafonnement de la déductibilité des provisions constituées en 2005 et 2006 vient donc anticiper l'application de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation en 2007.** Cette exonération progressive, dont il a été précisé *supra* les incidences sur le régime d'imputation des moins-values à long terme reportables, selon le taux d'imposition des titres sous-jacents, s'accompagne d'une « **sectorisation** » **des provisions afférentes aux titres qui seront cédés.**

Les provisions pour dépréciation et reprises sur provisions de titres imposés au taux réduit de 15 % participeront, à compter de 2006, à la détermination de la plus ou moins-value nette à long terme imposable au même taux. Comme dans le droit actuel, l'imputation des moins-values sur les plus-values pourra être réalisée durant les **dix exercices** suivant celui au cours duquel la moins-value aura été enregistrée.

A compter de 2007, les provisions pour dépréciation constituées sur des titres de participation exonérés ne pourront être déduites du résultat imposable. Le plafonnement de la déductibilité des provisions constituées lors des exercices 2005 et 2006 sur cette même catégorie de titres apparaît également justifié si l'on considère que dans le cas contraire, les reprises en 2007 de provisions constituées lors d'exercices antérieurs seraient exonérées, alors que les provisions correspondantes auraient été déduites pour la détermination d'une plus-value nette à long terme taxable au taux de 15 % ou 8 % selon l'exercice.

Le **II** étend la « sectorisation », déjà prévue par le droit actuel pour la détermination et l'imputation des plus-values nettes, **à la déductibilité des provisions pour dépréciation**. Il prévoit ainsi d'insérer un nouveau VI à l'article 209 du code général des impôts, relatif à la détermination du résultat imposable des personnes soumises à l'IS, qui dispose que le nouveau plafonnement de la déductibilité (instauré par le nouveau vingtième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du même code) **s'applique « distinctement aux titres de participations » bénéficiant du nouveau régime d'exonération progressive, et aux « autres titres de participation », imposés au taux réduit de 15 % puis de 8 %.**

b) L'extension du plafonnement de la déductibilité aux titres de participation dont la plus-value demeure imposable

Le champ d'application défini par le **B du I** du présent article est plus vaste que celui des seules provisions pour dépréciation constatées sur les titres qui seront exonérés, puisqu'il vise « *l'ensemble des titres de participation* », selon leur nouvelle définition. **Le présent article contribue donc à introduire un nouveau principe fiscal sur la déductibilité des provisions afférentes à tous les titres de participation.**

Cette conception participe d'une logique économique et de sincérité des comptes, tendant à ce que le patrimoine soit appréhendé globalement et à ce que la minoration du résultat imposable, résultant de la constatation des provisions, soit plafonnée dès lors qu'il existe des plus-values latentes, et *a fortiori* dès lors que les plus-values réalisées sur les mêmes titres bénéficient d'un taux réduit de 19 % à 15 %.

c) La détermination des plus-values latentes

Le nouveau régime de déductibilité suppose que l'entreprise détermine avant la clôture de l'exercice le montant des plus ou moins-values latentes sur ses titres. Aux termes du premier des deux alinéas insérés par le **B du I**, les plus-values latentes sont entendues comme « *la différence existant entre la valeur réelle de ces titres à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur ces mêmes titres* ».

La référence à la « valeur réelle » des titres est importante pour la détermination de la plus-value latente, en ce qu'elle implique qu'il ne soit pas nécessairement fait référence, dans le cas d'un titre coté, à la seule définition comptable que constitue le cours de bourse, mais à la valeur d'usage ou au montant qui serait perçu en cas de cession.

Votre rapporteur général est réservé sur cette appréciation, et considère que la valorisation de titres cotés sur un marché suffisamment liquide devrait être assise sur le cours de bourse, éventuellement majoré d'une prime en cas de détention d'un bloc de contrôle.

Les plus ou moins-values en sursis d'imposition sont prises en compte dans la détermination du prix de revient et de la référence du plafonnement. Ces plus ou moins-values en sursis sont en particulier celles découlant du **régime spécial des fusions et opérations assimilées**, prévu aux articles 210 et suivants du code général des impôts, en application duquel la société absorbante reprend à son bilan les plus et moins-values latentes qui étaient inscrites dans les comptes de la ou des sociétés absorbées.

En outre, **ces plus-values latentes doivent être minorées du montant des provisions non déductibles au titre des exercices précédents et non encore rapportées** – c'est-à-dire non encore reprises – **au résultat de l'exercice**. Cette limitation du plafonnement tient compte de l'historique de chaque ligne de titre, puisque sont prises en compte les provisions non déductibles de tous les exercices antérieurs. Le sort des provisions reprises est quant à lui précisé par le second alinéa du B, de telle sorte que les provisions non déductibles ne soient pas déduites deux fois, lors de leur constitution et lors de leur reprise.

L'exigence économique de connaissance du patrimoine, les méthodes actuelles d'évaluation des titres, comme les nouvelles normes comptables relatives aux comptes consolidés, conduisent en général les entreprises à procéder au calcul de leurs plus ou moins-values latentes, de telle sorte que le **nouveau plafonnement ne poserait pas, dans les faits, de grandes difficultés de valorisation**.

S'agissant des titres de participation de **sociétés cotées**, qui constituent une part importante des titres détenus par les entreprises, et en particulier par les établissements financiers, la valorisation comme la constitution des provisions ne devraient guère poser de difficultés, **pour autant que ne soit pas ouvert le débat sur la valeur d'usage** et la diversité potentielle de critères d'évaluation que cette notion comporte.

S'agissant des titres de participation **non cotés**, la détermination de la plus ou moins-value latente peut certes impliquer une documentation plus étoffée et un processus plus long. La méthode la plus fruste consiste en effet à mesurer la variation de l'actif net, et peut être affinée en établissant la valeur des actifs immatériels des sociétés sous-jacentes.

Néanmoins, **les sociétés les plus concernées par la détention de plusieurs lignes de titres non cotés demeurent les *holdings* de participation et sociétés têtes de groupe**, qui sont d'une certaine taille, disposent de moyens techniques et humains, et se livrent d'ores et déjà – pour autant qu'elles fassent preuve d'un minimum de prudence comptable et financière – à une valorisation annuelle de leur patrimoine.

d) L'affectation par ligne de titres des provisions non déductibles et des reprises ultérieures

Le plafonnement prévu par le B du I s'applique pour chaque exercice et sur la totalité des titres de participation. Le **traitement des dotations aux provisions non déductibles au titre des exercices antérieurs** (cf. *supra*) est exposé par la dernière phrase du premier alinéa inséré par le B et par le second alinéa, qui prévoient respectivement l'affectation **par ligne de titres** de ces montants non déduits et la minoration des reprises sur provisions imposées lors des exercices ultérieurs.

La dernière phrase du premier des deux alinéas que le B propose d'insérer prévoit ainsi que le montant de ces provisions non admises en déduction est affecté « **à chaque titre de participation provisionné** » et « **à proportion des dotations de l'exercice comptabilisées sur ce titre** ».

Dans les **groupes de sociétés** régis par les articles 223 A et suivants du code général des impôts, le montant des dotations aux provisions constituées par une société après son entrée dans le groupe, à raison des participations qu'elle détient dans d'autres entités du groupe, vient majorer le montant de la plus-value nette à long terme de l'ensemble du groupe ou minorer celui de la moins-value nette.

Aux termes du second alinéa inséré par le B, les **reprises de provisions** pour dépréciation réalisées sur une ligne de titres au cours d'un exercice ultérieur (ie « *le montant des provisions pour dépréciation sur ce titre rapporté au résultat des exercices ultérieurs* ») sont **minorées des provisions antérieures non déductibles pour la part revenant à cette ligne**.

Cette disposition respecte logiquement le parallélisme des dispositifs de « provision-déduction » et de « reprise-imposition », est cohérente avec le nouveau régime de plafonnement des provisions et **permet d'éviter une double imposition**, puisque les reprises ne sont imposables qu'à hauteur de la quote-part du montant des provisions correspondantes qui a été considéré comme déductible du résultat.

Ces dispositions peuvent être éclairées par l'exemple suivant portant sur trois lignes de titres de participation :

Deux lignes de titres de participation sur les sociétés A et B présentent chacune une **moins-value latente**, de respectivement 80 euros et 40 euros. Les provisions constituées s'élèvent donc à 120 euros.

La ligne de titres afférents à la participation C présente une **plus-value latente** de 100 euros. Le montant de la déduction admise sur les provisions est donc de 20 euros (120-100).

Les 100 euros non admis en déduction sont **réaffectés au prorata** des dotations constituées sur les lignes A et B, soit les deux tiers sur les titres A ($80/(80+40)$) – 66,7 euros – et le tiers – 33,3 euros – sur les titres B.

Au cours de l'exercice suivant, une **reprise sur provision** est inscrite à hauteur de 100 euros sur la ligne A. Elle n'est alors imposable qu'à hauteur de $100-66,7$, soit 33,3 euros.

2. La transposition du plafonnement aux immeubles de placement

a) Les justifications de l'extension du principe du plafonnement

Le F du I du présent article propose d'insérer deux alinéas à la fin du 5° du 1 de l'article 39, afin d'étendre aux immeubles de placement le régime du plafonnement des provisions pour dépréciation de titres de participation. **Trois principales justifications** peuvent être données :

- le régime précédemment décrit s'appliquant à l'ensemble des titres de participation, et donc aux titres de sociétés à prépondérance immobilière, il apparaît nécessaire de l'étendre à la détention d'immeubles de placement afin d'établir **un traitement cohérent et équivalent entre la détention directe de biens immobiliers non professionnels et indirecte via des titres** de sociétés à prépondérance immobilière ;

- la **jurisprudence « Roissy Films »** précédemment décrite, qui permet le provisionnement d'actifs amortissables, comme **les nouvelles normes comptables internationales** et en particulier la méthode de valorisation par composants (qui rendent obligatoire la détermination des plus et moins-values latentes sur les immeubles, et incitent à la constitution de provisions dès lors que les risques de moins-values apparaîtront plus clairement), **devraient contribuer à accroître le montant des provisions pour dépréciation d'immeubles**. Sans remettre en cause la nouvelle jurisprudence, le présent article en limite néanmoins les conséquences par le plafonnement de la déductibilité de provisions destinées à augmenter ;

- incidemment, ce plafonnement permettrait de **palier les conséquences néfastes, en termes de rendement fiscal, d'un éventuel retournement du marché immobilier**. En l'absence d'une telle limitation, les résultats pourraient en effet se trouver fortement minorés par des provisions

élevées, alors qu'existeraient par ailleurs des plus-values latentes sur d'autres immeubles de placement, selon leur date d'acquisition.

Dans les faits, le nouveau régime afférent aux immeubles de placement concernera presque exclusivement des sociétés imposées à l'IS, telles que des sociétés civiles immobilières de groupes.

b) La valorisation selon une approche globale

Le principe du plafonnement et le calcul de son montant comme la définition des plus-values latentes sont les mêmes que ceux prévus pour les titres de participation¹, dont le texte proposé par le F du I reprend la rédaction. **Une différence importante réside toutefois dans ce que le plafonnement est établi pour l'ensemble des immeubles**, sans affectation par bien.

Le deuxième alinéa du texte proposé par le F du I prévoit ainsi, à l'instar des dispositions proposées pour les titres de participation, que « *le montant des dotations aux provisions non admises en déduction au titre de l'exercice* » en application du plafonnement vient **minorer** celui des « *provisions pour dépréciation des immeubles de placement rapporté au résultat des exercices antérieurs* ». Il est toutefois précisé que le montant visé de part et d'autre est le montant « **total** » des provisions, alors que le deuxième alinéa du texte proposé par le B du I vise les provisions constituées pour chaque titre de participation pris individuellement.

Comme pour les titres de participation, les plus-values latentes pourront être minorées du montant des provisions non déductibles au titre des exercices précédents et non rapportées, en vue de dégager la moins-value nette déductible du résultat imposable. En cas de **reprise** ultérieure sur provisions consécutive à la cession d'un immeuble, le produit comptabilisé **sera exonéré à hauteur des provisions non déductibles** précédemment constituées sur l'ensemble des immeubles de placement.

C. LES DISPOSITIONS DE CONSÉQUENCE

Les C, D et E du I du présent article tirent les conséquences de l'insertion par le B de deux nouveaux alinéas au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, en **modifiant des références** au sein des vingt-sixième, vingt-septième et vingt-neuvième alinéas du même article, tenant compte du nouveau décalage de deux alinéas.

¹ *Le texte proposé par le F du I prévoit ainsi que les plus-values latentes « s'entendent de la différence existant entre la valeur réelle de ces immeubles à la clôture de l'exercice et leur prix de revient corrigé des plus ou moins-values en sursis d'imposition sur les immeubles appartenant à cet ensemble ». Ces plus-values sont, comme pour les titres de participation, « minorées du montant des provisions non admises en déduction au titre des exercices précédents », par application du plafonnement, « et non encore rapportées au résultat à la clôture de l'exercice ».*

L'Assemblée nationale a adopté cet article moyennant une modification rédactionnelle à la première phrase du texte proposé par le A du I pour la dernière phrase du dix-huitième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, proposée par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable aux présentes dispositions, certes très techniques mais qui n'en sont pas moins légitimes. S'agissant des titres de participation, le plafonnement de la déductibilité des provisions à hauteur des moins-values latentes nettes présente une **justification tant conjoncturelle que structurelle**. Il permet d'éviter certains « effets d'aubaine » sur les exercices 2005 et 2006 dans la perspective de l'exonération d'une large part de ces titres – et des reprises sur provisions y afférentes – à compter de 2007.

Sur le plan des principes, la nouvelle conception de la déductibilité des provisions, née de l'extension de ce plafonnement à l'ensemble des titres de participation, quel que soit leur régime d'imposition, et aux immeubles de placement, **n'est pas dénuée de logique économique** en ce qu'elle est **conforme à l'approche des nouvelles normes comptables internationales**, qui privilégient la prise en compte des plus et moins-values latentes, et tend à appréhender le patrimoine de l'entreprise dans sa globalité, en tenant compte de l'existence de plus ou moins-values latentes, quelle que soit la catégorie de titres.

On ne peut néanmoins éluder le fait que ces dispositions constituent également une mesure de rendement, dont le produit fiscal est estimé à **115 millions d'euros**.

Les réserves parfois exprimées et portant sur les difficultés et lourdeurs administratives nées de la détermination des plus-values latentes méritent d'être quelque peu nuancées. La grande majorité des entreprises concernées, qui disposent d'un portefeuille comprenant un nombre plus ou moins élevé de lignes de titres, procèdent à la valorisation des sous-jacents de leur patrimoine (c'est-à-dire des émetteurs des titres détenus) et disposent déjà des moyens, de la documentation y afférente et de l'expérience du calcul des plus ou moins-values latentes comme des provisions correspondantes.

Une telle démarche correspond tant à une nécessité économique qu'à un impératif comptable de prudence. La détermination de la valeur réelle des titres non cotés repose sur des méthodes éprouvées, *a fortiori* dans les *holdings* de participation dont la vocation même implique de procéder régulièrement à la réactualisation de la valorisation du patrimoine détenu.

La valorisation des titres cotés se trouverait néanmoins facilitée, et bénéficierait d'une plus grande sécurité fiscale et juridique, si le **cours de bourse**, le cas échéant augmenté d'une « prime de contrôle », **pouvait en droit comme en pratique constituer la référence de la valeur réelle** des titres. Votre rapporteur général vous propose donc un **amendement** en ce sens.

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

ARTICLE 17 bis (nouveau)

Exonération partielle d'ISF des parts détenues dans leur entreprise par les salariés et les anciens salariés à la retraite

Commentaire : le présent article tend à prévoir que les parts ou actions nominatives d'une société ne sont pas comprises dans les bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur, lorsque leur propriétaire exerce ou a exercé son activité principale dans cette société comme salarié ou mandataire social.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

Alors que certains cadres exercent des fonctions dirigeantes proches de celles exigées pour bénéficier du régime des biens professionnels au titre de l'ISF, et des exonérations afférentes, le recensement systématique par le code général des impôts des fonctions¹ ouvrant droit à exonération entraîne des distorsions entre des situations professionnelles proches si l'on prend en considération leur rôle au sein de l'entreprise et leur intérêt économique.

Étudiant le régime des biens professionnels susceptibles d'être exonérés de l'impôt de solidarité sur la fortune, le rapporteur du volet fiscal du projet de loi pour l'initiative économique au nom de la commission spéciale du Sénat, notre ancien collègue René Trégouët, avait écrit dans son rapport² : *« la conception restrictive de ce qu'est un dirigeant, aujourd'hui binaire, entre un certain nombre de fonctions reconnues et toutes les autres, exclues du dispositif, engendre des distorsions dans le traitement fiscal de personnes placées pourtant dans une situation proche. Enfin, l'ignorance d'une « zone grise » autour du régime des biens professionnels, qui concerne l'ensemble des personnes détenant collectivement le contrôle d'une entreprise sans y exercer de fonction dirigeante, et l'absence d'un régime intermédiaire, qui permet au dirigeant de cesser son activité sans perdre un avantage fiscal essentiel pour pérenniser sa participation de l'entreprise, empêchent la transmission de l'entreprise, aujourd'hui enjeu essentiel pour une population de dirigeants vieillissante, de s'opérer dans des conditions satisfaisantes ».*

De même, n'est pas reconnue la place occupée par l'actionnariat salarié au regard de l'ISF, malgré le rôle qu'il joue pour stabiliser le capital des entreprises en croissance et pour apporter des capitaux en période de pénurie d'investisseurs individuels et institutionnels sur les marchés financiers. Les modalités complexes de reprise d'une entreprise par des

¹ Gérant d'une SARL ou d'une société en commandite par actions, associé d'une société de personnes, président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions aux termes de l'article 885 O bis du code général des impôts.

² Rapport n° 217 (2002-2003).

salariés, par le biais notamment des véhicules de l'épargne salariale, ne sont pas prises en compte par l'article 885 O *bis* du code général des impôts qui ne considère comme biens professionnels que « *dans la limite de 150.000 euros, les parts ou actions acquises par un salarié lors de la constitution d'une société créée pour le rachat de tout ou partie du capital d'une entreprise* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative de nos collègues députés Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez et Hervé Novelli, au nom de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, a été adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement portant article additionnel, prévoyant que les parts ou actions nominatives d'une société ne sont pas comprises dans les bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur, lorsque leur propriétaire exerce son activité principale dans cette société comme salarié ou mandataire social. Le bénéfice de cette mesure s'étend aux anciens salariés en retraite.

Le I du présent article insère, après l'article 885 I *ter* du code général des impôts, un article 885 I *quater*. Cet article s'insère au sein du chapitre relatif aux « biens exonérés » d'ISF, et non au sein de celui relatif aux « biens professionnels ».

Il crée, en matière d'ISF, un **abattement de 75 % sur les parts ou actions nominatives d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale pour ceux qui exercent au sein de cette société leur activité principale comme salarié ou mandataire social**. Lorsque la société est une société de personnes soumise à l'impôt sur le revenu visée aux articles 8 à 8 *ter* du code général des impôts, le détenteur des parts doit y exercer son activité principale.

La notion d'activité principale n'est pas précisée¹. Elle fera vraisemblablement l'objet d'indications au moment de la publication de l'instruction fiscale.

L'exonération partielle d'ISF est subordonnée à la condition que les parts ou actions restent la propriété du contribuable pendant une **durée minimale de six ans** courant à compter du premier fait générateur au titre duquel l'exonération a été demandée. Le fait générateur en matière d'impôt de solidarité sur la fortune est le 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

¹ Dans le régime des biens professionnels prévu à l'article 885 O *bis* du code général des impôts, les fonctions doivent être effectivement exercées et donner lieu à une rémunération normale. Celle-ci doit représenter plus de la moitié des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires, des BIC, des BA, des BNC ou des revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du code général des impôts.

Le **I** du présent article prévoit les conditions dans lesquelles les parts ou actions détenues par une même personne dans plusieurs sociétés peuvent bénéficier du régime de faveur. Le redevable doit exercer une activité principale éligible dans chaque société. Les sociétés doivent avoir des activités, soit similaires, soit connexes et complémentaires.

Afin d'inclure dans le champ du régime de faveur les salariés des filiales, le **I** du présent article prévoit que l'exonération partielle s'applique dans les mêmes conditions aux titres détenus dans une **société possédant une participation majoritaire** dans la ou les sociétés dans laquelle ou lesquelles le redevable exerce ses fonctions ou activités.

De la même manière, les parts ou actions de sociétés détenues par le redevable **depuis au moins trois ans** au moment de son départ en retraite bénéficieraient du même abattement, sous réserve du respect de la **durée minimale de conservation des titres de six ans** courant à compter du premier fait générateur au titre duquel l'exonération a été demandée.

En l'absence de précision apportée par le **I** du présent article, le non-respect de l'engagement de conservation de six ans, obligerait le redevable à rembourser l'exonération dont il aurait bénéficié, augmentée des intérêts de retard.

Le **II** du présent article prévoit par cohérence de porter l'exonération partielle applicable aux titres et parts faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation de six ans, en application de l'article 885 I *bis* du code général des impôts, de 50 % à 75 %.

Le **III** du présent article prévoit que les dispositions des I et II sont applicables pour la détermination de l'impôt sur la fortune dû à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le coût de cette mesure serait d'environ 70 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite de cette mesure en ce qu'elle est susceptible de relancer la dynamique de l'actionnariat salarié et de contribuer à la stabilité du capital des entreprises cotées et non cotées.

La disposition est de nature à resserrer le lien entre l'entreprise et ses salariés par la reconnaissance, non seulement de leur travail, mais aussi de leur participation au capital de la société.

Votre rapporteur général souhaite toutefois apporter à ce dispositif **trois amendements de précision.**

Le premier vise à **inclure dans le champ de l'exonération les titres détenus par le biais des véhicules de l'épargne salariaée**. L'exonération prévue au **I** du présent article s'appliquerait dans les mêmes conditions aux parts de fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) ou de SICAV d'actionnariat salarié (SICAVAS). Ces FCPE ou SICAVAS devraient évidemment être composée d'un pourcentage minimal de titres de la société dans laquelle le redevable exerce son activité principale comme salarié ou mandataire social. Seule la quote-part des titres investie dans l'entreprise concernée bénéficierait évidemment de l'exonération.

Le deuxième prévoit de **mieux appréhender la notion économique de groupe, composé de filiales et de sous-filiales**, en ouvrant l'exonération aux salariés des sociétés contrôlées, au sens de l'article 233-3 du code de commerce, par l'entreprise dont ils détiennent les titres. L'ouverture de l'exonération aux seules filiales détenues à plus de 50 % par la société mère paraît aujourd'hui trop stricte pour appréhender correctement le champ de l'actionnariat salarié au sein d'un groupe.

Le troisième prévoit, sur le modèle de ce qui est prévu à l'article 885 I *bis* du code général des impôts en ce qui concerne les engagements collectifs de conservation auxquels peuvent souscrire les actionnaires minoritaires, les **conditions dans lesquelles le régime de faveur n'est pas remis en cause pour le passé**, prévoyant les cas de fusion, scission, offre publique d'échange de titres, ou de liquidation judiciaire.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 17 bis (nouveau)

Raccourcissement du délai de reprise en matière de droits d'enregistrement

Commentaire : le présent article additionnel propose de réduire le délai de reprise de droit commun de l'administration fiscale applicable aux droits d'enregistrement de dix ans à six ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Le chapitre V du livre des procédures fiscales définit les délais de prescription en matière fiscale. Au sein de ce chapitre, l'article L. 186 dispose que le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce pendant dix ans à partir du jour du fait générateur de l'impôt, dans tous les cas où il n'est pas prévu de délai plus court.

Ce délai de prescription décennal ne s'applique plus en réalité qu'en matière de **droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, d'impôts de solidarité sur la fortune, de droits de timbre** ainsi que de taxes et de redevances assimilées à ces impositions.

Pour un grand nombre d'impositions, et au premier chef pour les impositions annuelles, le délai de reprise est ainsi bien inférieur à dix ans. Il en est ainsi pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, pour lesquels, en application de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales, le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due. Ce délai est porté à six ans en cas d'omission des déclarations que le contribuable aurait dû souscrire et s'il n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, il existe certes une « prescription abrégée » de trois ans, prévue par l'article L. 180 du livre des procédures fiscales, pour les cas où « *l'exigibilité des droits et taxes a été suffisamment révélée par le document enregistré ou par la déclaration, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des recherches ultérieures* », c'est-à-dire de telle sorte que le service soit mis à même de constater immédiatement, au seul vu du document présenté, l'existence du bien imposable. En pratique, en matière d'ISF, ce délai abrégé a vocation à s'appliquer aux erreurs de calcul ou d'évaluation réalisées par le redevable dans sa déclaration et non en cas d'omission de déclaration.

Le délai de reprise décennal de droit commun a pour point de départ le fait générateur de l'impôt, à savoir pour l'ISF le 1^{er} janvier de l'année d'imposition ou pour les droits de mutation par décès la date du décès, et plus généralement pour les droits d'enregistrement la date de la mutation.

Au cours de ce délai de reprise, les redevables qui ne s'acquittent pas de leurs obligations déclaratives sont redevables du paiement des intérêts de retard calculés sur le montant de l'impôt dû. Il s'y ajoute une majoration de 10 % pouvant être portée à 40 % ou à 80 % lorsque les mises en demeure de l'administration fiscale n'ont pas été entendues ou en cas de manœuvres frauduleuses.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En matière d'ISF, comme plus généralement en ce qui concerne les droits d'enregistrement, le « délai de prescription » de droit commun de dix ans imposé par l'administration place le contribuable dans une situation de forte incertitude juridique alors que le risque, une reprise sur les dix années antérieures, est très élevé.

En outre, l'impôt de solidarité sur la fortune est un impôt annuel : **le rappel des droits par l'administration fiscale peut s'avérer particulièrement lourd pour les redevables.** L'augmentation des prix de l'immobilier a fait franchir à certains patrimoines la barre des 732.000 euros, au-delà de laquelle les redevables se trouvent imposés à l'impôt de solidarité sur la fortune, sans que ceux-ci, en toute bonne foi, faute d'intérêt pour la valeur de leur résidence principale et/ou de connaissance fiscale, en aient pris conscience. Leur « réveil », grâce à l'attention de l'administration fiscale, s'est révélé particulièrement douloureux. Il en est ainsi d'habitants de l'Ile de Ré, dont la situation a attiré l'attention de beaucoup d'observateurs, et qui, vivant de revenus limités, n'ont pas perçu dans l'accroissement de la valeur vénale de leurs terres, qu'ils n'envisageaient pas de céder, une obligation de déclaration de leur « fortune » à l'ISF. Certaines de ses personnes, aux revenus très faibles, ont eu à subir un redressement fiscal sur les dix années antérieures.

On est d'ailleurs fondé à s'interroger, par ailleurs, sur les raisons qui ont conduit à assimiler, notamment pour le délai de reprise, l'impôt de solidarité sur la fortune aux droits d'enregistrement : s'ils sont assis sur le patrimoine, ces impositions en diffèrent fortement, l'ISF s'apparentant pour beaucoup de redevables à un supplément d'impôt sur le revenu, dû de manière annuelle. Cette interprétation est d'ailleurs renforcée par l'inclusion de l'ISF parmi les impôts figurant au numérateur de la fraction représentative du futur « bouclier fiscal ».

Il est proposé, en prenant tout particulièrement en considération les risques qu'un délai de reprise de dix ans fait courir sur le droit de propriété des redevables, d'introduire un **délai de reprise de droit commun pour les droits d'enregistrement de six ans**, comme cela existe pour la plupart des autres impôts. Il aurait vocation à s'appliquer aux omissions de déclarations. Le délai de « prescription abrégée » de trois ans s'appliquerait aux erreurs de déclaration.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 17 bis (nouveau)

Relèvement de l'abattement applicable à la valeur de la résidence en matière d'impôt de solidarité sur la fortune

Commentaire : le présent article additionnel tend à relever, de 20 % à 30 %, l'abattement applicable à la valeur de la résidence principale dont le propriétaire est redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune.

I. LE CONSTAT

La résidence principale est incluse dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Son évaluation, à la valeur vénale, a des conséquences lourdes pour de nombreux assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune, par suite de l'accélération récente de la hausse des prix de l'immobilier.

A. LE DROIT EXISTANT : LA PRISE EN COMPTE DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE DANS L'ASSIETTE DE L'ISF

Aux termes de l'article 885 S du code général des impôts, la valeur des biens est déterminée, pour l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, selon les règles en vigueur en matière de droits de mutation par décès.

Toutefois, l'article 17-III de la loi de finances pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a complété l'article 885 S du code général des impôts et précisé que, par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 761 du code général des impôts, un abattement¹ de 20 % est effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire. En cas d'imposition commune, un seul immeuble est susceptible de bénéficier de l'abattement précité.

La valeur vénale réelle n'est pas définie par la loi. On considère qu'elle correspond au prix que le jeu normal de l'offre et de la demande permettrait de retirer de la vente du bien, abstraction faite de toute valeur de convenance.

En matière d'imposition sur la fortune, elle résulte de l'analyse des prix déclarés lors des mutations de biens présentant des caractéristiques identiques et affectés au même usage.

¹ En outre, lorsque l'insuffisance d'un bien n'excède pas 10 % de la base d'imposition (règle dite de la « tolérance du dixième »), l'administration fiscale ne procède pas à l'application de sanctions fiscales, et ne perçoit pas d'intérêt de retard même si elle rectifie néanmoins les droits à percevoir.

B. LA RÉSIDENCE PRINCIPALE, UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'ACTIF NET IMPOSABLE À L'ISF

La part représentée par les immeubles dans le total de l'actif net imposable à l'ISF est en progression constante : elle est passée de 32,9 % en 2001 à 35,8 % en 2002. La résidence principale représentait en 2002 12,8 % de l'actif net imposable contre 10,9 % en 2001.

La résidence principale constitue une part importante du patrimoine net imposable pour les premiers déciles. **Elle représente pour les deux premiers déciles plus de 20 % de l'assiette imposable après prise en compte de l'abattement de 20 %.**

Ces chiffres méritent néanmoins une actualisation tenant compte de l'évolution récente des prix de l'immobilier¹.

Part de la résidence principale dans le patrimoine net taxable à l'ISF en 2001

(en millions d'euros)

	Patrimoine net imposable	Résidence principale	Part de la résidence principale dans le patrimoine net imposable
décile 1	20.866	4.601	22,05%
décile 2	23.238	4.670	20,10%
décile 3	24.497	4.850	19,80%
décile 4	27.968	4.938	17,66%
décile 5	30.845	5.062	16,41%
décile 6	34.480	5.194	15,06%
décile 7	39.408	5.405	13,72%
décile 8	46.970	5.749	12,24%
décile 9	61.461	6.388	10,39%
décile 10	169.310	8.958	5,29%

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

L'importance de la résidence principale est moindre dans le dernier décile. Pour les patrimoines imposables supérieurs à 15 millions d'euros, la part de la résidence principale dans l'assiette de l'impôt est seulement de 3,4 %.

¹ Votre rapporteur général, en application de l'article 57 de la LOLF, adressera à ce sujet un questionnaire détaillé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

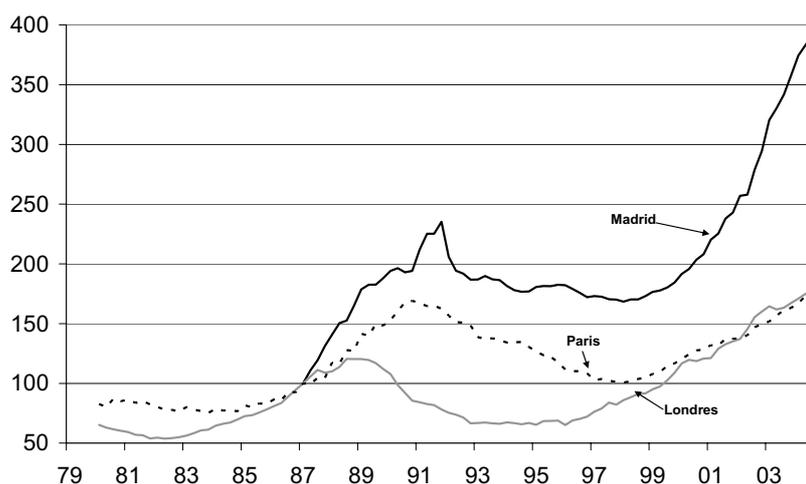
C. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE LA VALEUR VÉNALE DES RÉSIDENCES PRINCIPALES

60 % des assujettis à l'ISF résident dans la région parisienne. Or cette région, comme d'autres régions urbaines, connaît depuis plusieurs années une hausse continue du prix de l'immobilier. Il en résulte mécaniquement pour les redevables à l'ISF une augmentation de la valeur vénale de leur résidence principale et donc de leur imposition.

Dans la région Ile-de-France, les prix au mètre-carré ont cru de plus de 90 % depuis 1998. En euros constants, les prix au mètre-carré des appartements anciens à Paris ont dépassé leur niveau de 1992.

Evolution des prix immobiliers réels à Londres, Madrid et Paris depuis 1979

(1987 : base 100)

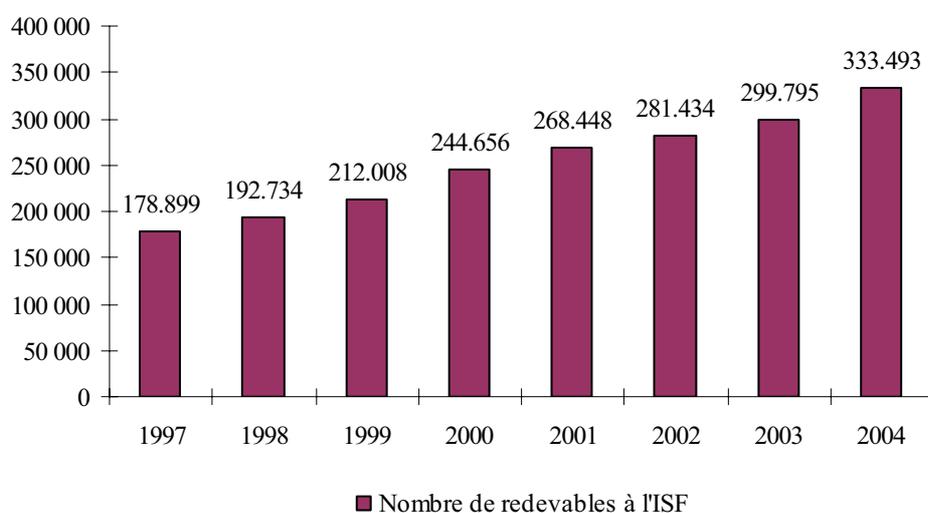


Sources : Nationwide, INSEE, Ministerio de vivienda.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La hausse du coût de l'immobilier a provoqué pour les premiers déciles de l'impôt de solidarité sur la fortune une augmentation de leur cotisation d'impôt qui atteint dans certains cas plus de 90 %. Elle a été à l'origine d'une croissance soutenue du nombre de redevables qui tend à perdurer.

Evolution du nombre de redevables à l'ISF depuis 1997



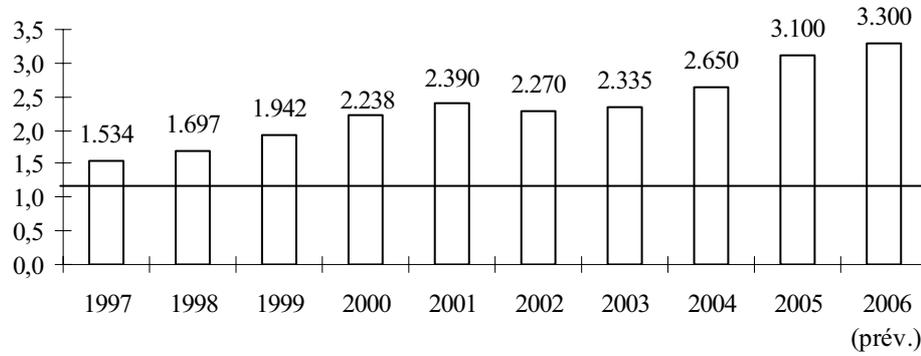
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour éviter que la hausse de l'immobilier ne pèse trop sur l'ISF dû par les redevables des premiers déciles, dont certains peuvent avoir des revenus sans rapport avec la valeur de leur bien, **vo**tre rapporteur général vous propose un amendement qui relève l'abattement applicable à l'évaluation de la résidence principale au titre de l'ISF de 20 à 30 %.

Le coût de cette mesure est estimé à 57 millions d'euros. Ce chiffre est à mettre en regard de l'augmentation du produit de l'ISF due pour l'essentiel à la hausse des prix de l'immobilier.

Evolution du produit de l'ISF

(en millions d'euros)



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

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

ARTICLE 18

Financement de l'apprentissage

Commentaire : le présent article, supprimé par l'Assemblée nationale, a pour objet d'accélérer le processus de suppression de la dotation budgétaire versée aux régions au titre de l'apprentissage et son remplacement par l'augmentation de la contribution au développement de l'apprentissage.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin, notamment, de renforcer l'autonomie financière des régions, qui assurent, depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue, l'article 37 de la **loi de finances pour 2005** a modifié profondément le financement de l'apprentissage. Elle a, en particulier, créé au profit des régions une **contribution au développement de l'apprentissage** sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

Les règles relatives à cette contribution sont fixées par l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts qui précise que :

- le produit de la contribution est reversé aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue¹ ;
- sont redevables de la contribution les personnes ou entreprises soumises à la taxe d'apprentissage en application de l'article 224 du code général des impôts ;
- la contribution est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage.

Le taux de la contribution a été fixé à 0,06 % des rémunérations versées en 2004, 0,12 % des rémunérations versées en 2005 et 0,18 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2006. **La montée en puissance de cette taxe est gagée par une réduction correspondante des dotations de décentralisation** relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage à raison d'un tiers chaque année jusqu'au montant de 593,76 millions d'euros en valeur 2005, « *indexé chaque année selon le taux de la dotation globale de fonctionnement* ».

¹ Selon une clef de répartition « fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du travail et du budget ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 18 du projet de loi de finances vise à accélérer la mise en place de la nouvelle contribution à la charge des entreprises en **anticipant la dernière étape** et en fixant, dès 2006, le taux de la taxe à 0,18 %.

Les schémas de transfert, actuel et proposé, sont détaillés dans les tableaux suivants :

(en % et en millions d'euros)

		2005	2006	2007
Système actuel	Taux de la contribution	0,06 %	0,12 %	0,18 %
	Produit attendu	197,92	395,84	593,76
	Dotations de décentralisation	395,84	197,92	0

		2005	2006	2007
Système proposé	Taux de la contribution	0,06 %	0,18 %	0,18 %
	Produit attendu	197,92	593,76	593,76
	Dotations de décentralisation	395,84	0	0

Le I du présent article modifie l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts pour supprimer le taux intermédiaire de 0,12 %.

Le paragraphe II suivant modifie, en conséquence, l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales pour supprimer le montant intermédiaire des crédits transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage qui devraient s'élever, en 2006, à 395,84 millions d'euros.

Le paragraphe III du présent article, par coordination, supprime, pour l'année 2007, l'obligation de remise d'un rapport annuel par le gouvernement au Parlement sur la question du rendement de la contribution au développement de l'apprentissage.

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances et de nos collègues députés Philippe Auberger et François Vannson, un **amendement de suppression** du présent article. Cette suppression a été approuvée par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État **qui a reconnu que « l'idée d'accélérer le processus n'était pas bonne, car les entreprises pourraient l'interpréter comme une remise en cause de la parole donnée »**.

En conséquence de ce vote, l'Assemblée nationale a prévu d'inscrire une dotation de décentralisation aux régions à hauteur de 203 millions d'euros lors de l'examen des crédits de la mission « Travail et emploi » en deuxième partie du présent projet de loi.

Cette inscription sera **neutre pour les finances publiques** car si l'amendement vise à augmenter les crédits du programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques », et précisément ceux de l'action n° 2 « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification » (ce qui correspond aux crédits nécessaires s'agissant des dotations de décentralisation pour les régions) il diminue à due concurrence, comme le permet la LOLF, les crédits du programme 2 « Accès et retour à l'emploi » de la mission.

Par ailleurs, comme le souligne notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », ce transfert de crédits *« ne remet aucunement en cause ni le bon fonctionnement des outils de la politique de l'emploi ni la montée en charge des dispositifs récemment mis en place pour encourager l'emploi des publics les plus fragiles. En fonction des informations disponibles à ce jour, il pourrait être suggéré de diminuer les crédits relatifs à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à hauteur de 50 millions d'euros, les crédits relatifs au budget de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) à hauteur de 103 millions d'euros (action n° 1 « Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande »), ainsi que les crédits relatifs à certains contrats de travail aidés à hauteur de 50 millions d'euros, étant donné les chiffres parfois moins importants que prévu en termes d'entrées dans les différents dispositifs concernés (action n° 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles ») ».*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances s'était félicitée, en 2005, de la réforme du financement de l'apprentissage notamment parce qu'elle substituait des ressources propres à des dotations budgétaires.

Elle ne peut admettre pour autant l'accélération du processus telle qu'elle figurait au projet de loi de finances initiale et que l'Assemblée nationale a fort justement supprimée. Trois raisons principales s'y opposent :

- cette accélération aurait pour conséquence une forte augmentation, dès 2006, des charges des entreprises au moment où tous nos efforts doivent porter sur l'amélioration de la situation de l'emploi ;

- comme le soulignait le ministre lui-même, cette initiative, intervenant un an après le vote de la réforme et sans qu'il y ait eu de concertation réelle avec les entreprises, risquerait de porter atteinte à la crédibilité des engagements du gouvernement ;

- enfin, la réforme du financement de la taxe d'apprentissage était assortie d'un engagement de présenter au Parlement un bilan de son application. Alors que celui-ci n'a pas encore été présenté, une modification des textes un an après leur adoption serait à la fois prématurée et difficile à justifier.

Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

ARTICLE 19

Alignement des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires

Commentaire : le présent article a pour objet d'aligner les taux de l'intérêt de retard, aujourd'hui fixé à 0,75 % par mois (soit 9 % par an), et des intérêts moratoires, lequel s'élève à 2,05 % en 2005, à un taux unique de 0,40 % par mois (soit 4,80 % par an).

I. LE DROIT EXISTANT

Le taux d'intérêt légal des intérêts moratoires, fixé annuellement par décret interministériel pour la durée de l'année civile, est égal à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariels des adjudications de bons du Trésor à taux fixe à treize semaines.

Le taux d'intérêt légal s'établit ainsi à 2,05 % pour l'année 2005.

L'intérêt légal trouve notamment à s'appliquer :

- à la liquidation des intérêts moratoires dus en cas d'obligations cautionnées impayées ou de restitutions consécutives à des instances fiscales ;
- au calcul d'intérêts créditeurs sur remboursement de consignations constituées en garantie d'impositions contestées ;
- en matière domaniale pour le recouvrement différé des produits ;
- au paiement fractionné ou différé des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et des taxes additionnelles exigibles sur certaines mutations de propriété et apports en société.

L'intérêt de retard et la détermination de son taux sont définis par l'article 1727 du code général des impôts : *« le défaut ou l'insuffisance dans le paiement ou le versement tardif de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts donnent lieu au versement d'un intérêt de retard qui est dû indépendamment de toutes sanctions¹. Le taux de l'intérêt de retard est fixé à 0,75 % par mois et s'applique sur le montant des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé ».*

L'intérêt de retard et l'intérêt légal correspondent chacun tous deux à des créances au montant unifié entre les contribuables et le Trésor. **Un différentiel de taux s'est toutefois instauré et accru au détriment des**

¹ Ces sanctions peuvent notamment prendre en compte le comportement du contribuable.

contribuables, en raison de l'évolution des taux des bons du Trésor à taux fixe. Le taux de l'intérêt de retard a été fixé par la loi à 9% en 1987¹, alors que le taux de l'intérêt légal a diminué de 9,50 %² à cette date à 2,05 % en 2005.

Les intérêts de retard concernent deux à trois millions de contribuables et atteignent souvent le quart des sommes dues à l'administration fiscale, compte tenu des délais des notifications du redressement³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à un alignement des taux d'intérêt de retard et d'intérêt légal à 0,40 % par mois (soit 4,80 % par an), respectivement à l'article 1727 du code général des impôts établissant le taux de l'intérêt de retard (I) et aux articles L. 208 et L. 209 du livre des procédures fiscales visant le taux d'intérêt légal (II).

Le III du présent article précise que **le nouveau régime s'applique aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires courant à compter du 1^{er} janvier 2006** : il s'agit donc d'une **mesure « de flux »**, ne valant que pour l'avenir, sans affecter le stock des intérêts en cours.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements** au présent article.

A. L'ABAISSMENT DU TAUX DE LA TAXE SUR LES EXCÉDENTS DE PROVISIONS DES ENTREPRISES D'ASSURANCES DE DOMMAGES

Sur l'initiative de notre collègue député Yves Censi, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement, un amendement défendu par notre collègue député Michel Bouvard **tendant également à abaisser de 0,75 % à 0,40 % par mois le taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages.**

¹ Cf. article 12 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales.

² Ce taux était alors proche des taux de marché: en 1987, les taux d'intérêt à trois mois s'élevaient à 8,3 % et les taux sur les emprunts d'Etat à dix ans à 10,2 %.

³ En général, un à quatre ans après la date d'exigibilité des impôts redressés.

Ces dispositions figurent au paragraphe I *bis* (nouveau) du présent article. Par coordination, le III a été complété pour délimiter le champ d'application de cette mesure à compter du 1^{er} janvier 2006, à l'instar des nouvelles mesures proposées pour l'intérêt de retard et l'intérêt légal.

L'article 235 X *ter* du code général des impôts définit ainsi la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages :

« Les entreprises d'assurance de dommages de toute nature doivent, lorsqu'elles rapportent au résultat imposable d'un exercice l'excédent des provisions constituées pour faire face au règlement des sinistres advenus au cours d'un exercice antérieur, acquitter une taxe représentative de l'intérêt correspondant à l'avantage de trésorerie ainsi obtenu. »

« La taxe est assise sur le montant de l'impôt sur les sociétés qui aurait dû être acquitté l'année de la constitution des provisions en l'absence d'excédent. (...) La taxe est calculée au taux de 0,75 % par mois écoulé depuis la constitution de la provision (...) ».

Compte tenu de sa nature, la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages est ainsi assimilée par l'auteur de l'amendement à *« une forme particulière de l'intérêt de retard »*.

De fait, le taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages est aligné sur le taux de l'intérêt de retard. En conséquence, il est proposé d'abaisser le taux des deux taxes à 0,40 %.

Le rendement de la taxe s'étant élevé à 47 millions d'euros en 2004, une diminution du taux de 0,75 % à 0,40 % se traduirait par une diminution du rendement estimée à 22 millions d'euros. Toutefois, dans la mesure où la taxe est déductible au titre de l'impôt sur les sociétés, **les pertes de ressources pour l'Etat sont évaluées à 15 millions d'euros** par an, et non à 22 millions d'euros. Il s'agit enfin d'une évaluation de la mesure en année pleine à moyen terme : en effet, l'abaissement du taux ne valant pour l'avenir sans effet sur le stock existant, les pertes de recettes devraient progressivement atteindre 15 millions d'euros par an. Il est difficile de mesurer le délai exact à l'issue duquel ce chiffre devrait atteindre 15 millions d'euros, compte tenu de l'étalement dans le temps des reprises de provisions qui dépend du comportement des entreprises quant à la durée du maintien des provisions dans leur bilan.

B. L'AUGMENTATION DU TAUX DE L'INTÉRÊT DE RETARD DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE DE RÉGULARISATION

Sur l'initiative de notre collègue député Jean-Yves Cousin, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement, un amendement défendu par notre collègue député Michel Bouvard tendant à **augmenter le taux de l'intérêt de retard laissé à**

la charge du contribuable dans le cadre de la procédure de régularisation spontanée à l'initiative du contribuable, au cours d'une procédure de vérification, moyennant le paiement d'une pénalité dont le taux est établi en fonction de celui de l'intérêt de retard.

Ces dispositions figurent au paragraphe I *ter* (nouveau) du présent article. Par coordination, le III a été complété pour délimiter le champ d'application de cette mesure à compter du 1^{er} janvier 2006, à l'instar des nouvelles mesures proposées pour l'intérêt de retard et l'intérêt légal.

La procédure de régularisation est définie à l'article L. 62 du livre des procédures fiscales :

« Au cours d'une vérification de comptabilité et pour les impôts sur lesquels porte cette vérification, le contribuable peut régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations souscrites dans les délais, moyennant le paiement d'un intérêt de retard égal à 50 % de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts », soit 4,50 % par an dans le droit actuellement applicable.

Afin de prendre en compte la diminution du taux de l'intérêt de retard de 9 % à 4,80 % par an, **l'amendement adopté par l'Assemblée nationale fixe le taux de l'intérêt de retard en cours de procédure de régularisation à 70 % (et non plus 50 %) du taux d'intérêt de retard de droit commun, soit 3,36 %, ce qui reste nettement plus favorable au contribuable que le taux de 4,50% applicable dans le droit actuel.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SUJET D'INTÉRÊT ANCIEN DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **a proposé à plusieurs reprises une réforme du taux de l'intérêt de retard** tendant à l'abaisser plus fortement que le dispositif proposé au présent article, lequel ne s'applique qu'aux flux futurs et pas à l'encours.

Lors des **débats relatifs à la loi de finances pour 2001**, le Sénat avait adopté un **amendement¹ indexant le taux de l'intérêt de retard sur celui de l'intérêt légal majoré de 0,25 % par mois** (soit 3 % par an). La différence proposée se justifiait par la volonté d'éviter des calculs d'optimisation fiscale des contribuables.

Cette proposition n'avait pas été reprise par l'Assemblée nationale. Lors des débats relatifs à la loi de finances pour 1999, le Sénat avait adopté un amendement similaire de votre commission des finances².

¹ Amendement portant article additionnel après l'article 7.

² Amendement de notre collègue Jean Arthuis et des membres du groupe de l'Union centriste portant article additionnel après l'article 12 quinquies.

Devant l'Assemblée nationale le **11 décembre 2002**, le **ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a déclaré vouloir arriver à cet objectif dans la loi de finances pour 2004**, après en avoir étudié le coût. Ce débat est intervenu suite à l'avis défavorable du gouvernement sur un amendement proche¹ déposé par le groupe socialiste.

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire avait alors estimé que *« nous devons traiter le contribuable de la même manière lorsque l'Etat est débiteur et lorsqu'il est créancier. Vu le calendrier de la démocratie française, Monsieur Goulard, on bâtit un budget trois semaines après avoir été nommé au gouvernement (...) Il faut naturellement analyser l'impact financier d'une telle décision, mais mon objectif, c'est d'arriver dans la loi de finances pour 2004 à cette équité »*. Notre collègue député Didier Migaud a alors retiré l'amendement *« en prenant tout à fait acte de (v)otre engagement à nous faire une proposition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 »*².

Le **coût** global de l'amendement de votre commission des finances avait été estimé en 1998 à **un demi-milliard d'euros**, mais les estimations s'avèrent trop variables faute de connaître précisément le champ d'application éventuel d'une telle mesure.

En outre, le Médiateur de la République a adopté en 2003 une proposition de réforme 98-R18 qui a relevé la différence de traitement *« relativement inéquitable »* entre les contribuables débiteurs et créanciers de l'administration fiscale :

« Le Médiateur de la République a cru devoir attirer l'attention sur une partie du problème qui lui paraissait sous-estimée, alors même qu'elle témoignait, plus que toute autre, du caractère inégalitaire des relations entre les contribuables et les services fiscaux : la différence entre les valeurs du taux applicable aux premiers et de celui retenu pour les seconds pour tenir compte du « prix du temps », et le fait que l'un est fixe et que l'autre est variable.

« S'il est légitime, dès lors que l'intérêt de retard auquel sont soumis les contribuables, n'est pas une pénalité, de rechercher la plus grande adéquation possible de sa valeur avec celle du loyer de l'argent, puisque les deux notions relèvent globalement du même concept – le prix du temps –, il me semble aussi indispensable, par souci d'équité, de parvenir à une égalité de traitement entre les citoyens et l'Etat (...).

« Le Médiateur de la République souhaiterait connaître l'issue éventuelle de la réflexion dont le gouvernement avait annoncé, en 1999, le lancement sur le lien entre le taux des intérêts de retard et le taux légal (...).

¹ L'amendement proposait d'aligner le taux de l'intérêt retard sur le taux de l'intérêt légal majoré de 0,33 % par mois.

² JO Débats Sénat 11 décembre 2002 p. 6.517.

« Il estime que l'argument de la complexité des calculs induits par une éventuelle modification des taux – argument avancé par le ministère dans sa réponse à la question écrite n° 8658 JOAN 13/01/03 – ne saurait être retenu s'agissant d'une administration moderne et bien équipée, qui effectue le même type de calcul à son profit s'agissant des trop-perçus d'impôts qu'elle est tenue de rembourser ».

B. LA RÉFORME PROPOSÉE : UN PAS IMPORTANT POUR L'AVENIR

La mesure proposée se différencie à un double titre des amendements qu'avait proposés votre rapporteur général lors de l'examen des projets de loi de finances antérieurs :

- d'une part, les nouveaux taux ne valent que pour l'avenir, à compter du 1^{er} janvier 2006, ce qui allège nettement le coût du dispositif ;

- d'autre part, le présent article propose non seulement de diminuer le taux de l'intérêt de retard, ce qui se traduit par de moindres recettes budgétaires, mais également d'augmenter le taux de l'intérêt légal, entraînant ainsi une hausse des dépenses.

Au total, le **coût** de la nouvelle mesure est ainsi évalué par le gouvernement à **29 millions d'euros en 2006¹, 77 millions d'euros en 2007² et 147 millions d'euros en 2008³, non compris** la dépense supplémentaire – estimée à **15 millions d'euros par an, à terme** – qu'occasionne l'amendement adopté par l'Assemblée nationale et tendant à abaisser le taux de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances de dommages.

Compte tenu des actuelles contraintes qui pèsent sur les finances publiques, **votre rapporteur général se félicite que le dispositif proposé assure une égalité de traitement entre les contribuables débiteurs et créanciers de l'Etat, tout en maîtrisant son impact budgétaire.**

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

¹ Dont 13,5 millions d'euros de moindres recettes du fait de l'abaissement du taux de l'intérêt de retard et 15,4 millions d'euros de dépenses nouvelles dues au titre de l'augmentation du taux de l'intérêt légal moratoire.

² Dont 46 millions d'euros pour les intérêts de retard et 31 millions d'euros pour les intérêts moratoires.

³ Dont 101 millions d'euros pour les intérêts de retard et 46 millions d'euros pour les intérêts moratoires.

ARTICLE 20

Budgétisation du compte de tiers « tabac »

Commentaire : dans le cadre de la budgétisation du compte de tiers n° 466-123 « remise sur vente au détail des tabacs manufacturés », le présent article tend à clarifier le régime juridique des redevances payées par les débitants de tabac.

I. UNE RÉFORME RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT D'AVENIR POUR LES BURALISTES

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉBITANTS DE TABAC RETRACÉES PAR UN COMPTE DE TIERS

En application de l'article 568 du code général des impôts, **la gestion du monopole de vente au détail des tabacs manufacturés est confiée, depuis le 1^{er} janvier 1993, à la direction générale des douanes et droits indirects, qui l'exerce par l'intermédiaire de débitants désignés comme ses préposés, des titulaires du statut d'acheteur-revendeur¹ ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement chez les débitants de tabacs.**

L'article 568 précité précise que **les débitants sont « tenus à redevance »**, celle-ci venant, en pratique, abonder le compte de tiers n° 466-123 « remise sur vente au détail des tabacs manufacturés ». Cette redevance représente la contrepartie de la garantie du monopole de vente au détail qui leur est accordée.

1. Les recettes du compte de tiers n° 466-123

Le compte de tiers n° 466-123 précité bénéficie de **trois ressources**, au premier rang desquelles figurent les redevances payées par les débitants.

¹ Il s'agit des personnes physiques ou morales, agréées par la direction générale des douanes et des droits indirects, qui exploitent soit des comptoirs de vente dans l'enceinte d'un port, d'un aéroport ou du terminal du tunnel sous la Manche, soit des boutiques à bord de moyens de transports et qui vendent des tabacs manufacturés aux seuls voyageurs titulaires d'un titre de transport mentionnant comme destination soit un autre Etat membre de la Communauté européenne, soit un pays tiers.

a) Les redevances payées par les débiteurs

En pratique, **les redevances payées par les débiteurs de tabac sont déduites de la rémunération qui leur est accordée par les fournisseurs sous la forme de remises.**

En effet, l'article 570 du code général des impôts dispose que **les fournisseurs de tabacs manufacturés sont tenus de consentir à chaque débiteur une remise**, qui comprend l'ensemble des avantages directs ou indirects qui lui sont alloués. Le taux de cette remise est fixé par arrêté : il est de **8 % pour la France continentale** et de **11,65 % pour les départements de Corse**¹.

Ce taux de remise ne correspond toutefois pas à la rémunération perçue par le débiteur de tabac. En effet, il s'agit d'une **remise brute, sur laquelle vient s'imputer un « précompte »** fixé à 2 % pour la France continentale et à 2,91 % pour les départements de Corse.

Ce précompte comprend deux retenues :

- **la redevance due par le débiteur à l'administration des douanes et droits indirects, en contrepartie de la gérance qui lui est concédée** : elle représente 23 % de la remise brute, soit 1,84 % des 2 % du précompte en France continentale ;

- **la cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débiteurs de tabac (RAVGDT)**, qui représente 2 % de la remise brute, soit 0,16 % des 2 % du précompte en France continentale.

Ce précompte, qui vient alimenter le compte de tiers n° 466-123 précité, **est directement versé par les fournisseurs à l'administration des douanes et droits indirects, pour le compte du débiteur.**

La rémunération nette des débiteurs correspond donc à la remise directe accordée sur facture, à laquelle peut s'ajouter un complément de remise versé par l'administration, lorsque le précompte prélevé à la source s'avère supérieur aux retenues réellement dues, en fonction de la situation de chaque débiteur. **Cette rémunération nette s'élève donc à 6 % en France continentale et à 8,74 % dans les départements de Corse.**

b) Les compléments de redevance éventuellement versés par les adjudicataires

La deuxième ressource du compte de tiers réside dans les compléments de redevance éventuellement versés par les adjudicataires.

En effet, lorsque la gérance d'un débit de tabac est attribuée par adjudication, elle est confiée au candidat offrant de payer annuellement, au titre de la redevance à laquelle est tenu tout gérant de débit de tabac, la somme en euros la plus élevée. Chaque fin d'année, il est vérifié si cette somme est

¹ Ces taux sont fixés, respectivement, par les arrêtés du 21 septembre 1976 et du 7 janvier 2003.

supérieure à celle qu'il devrait régler au titre de la redevance. Si c'est le cas, le débitant doit alors verser la différence à l'administration des douanes et des droits indirects.

c) Les indemnités pour rupture anticipée de contrat

Les indemnités pour rupture anticipée de contrat constituent la troisième ressource du compte de tiers. Ces indemnités sont dues par les adjudicataires qui cessent leur fonction avant une période de 3 ans pour un motif grave (décès d'un proche, agression,...).

2. Les cinq catégories de dépenses du compte de tiers n° 466-123

a) Les compléments de remise versés aux débitants de tabac

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, outre la remise directe accordée par le fournisseur, le débitant peut percevoir un complément de remise versé par l'administration, **lorsque le précompte prélevé à la source s'avère supérieur aux retenues réellement dues** (redevance et cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac).

Par ailleurs, les débitants qui gèrent leur débit depuis plus de trois ans bénéficient d'une **exonération de redevance** au titre de la première part de chiffre d'affaires (152.500 euros en France continentale et 101.600 euros pour les départements de Corse). **La part de redevance qui s'applique à cette somme leur est donc rendue sous forme de complément de remise.**

Ces compléments de remise sont versés mensuellement depuis 2004, alors qu'ils étaient auparavant versés chaque trimestre.

b) Les transferts à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)

La deuxième charge de ce compte est constituée par un transfert trimestriel à la Caisse des dépôts et consignations au titre du RAVGDT.

Ce transfert correspond au montant des cotisations des débitants (0,16 % des 2 % du précompte en France continentale) et à la part de l'Etat (qui représente le double de celle des débitants).

c) Les parts de redevance des débits de tabac

Le compte de tiers finance également les parts de redevance des débits de tabac qui, en application des décrets des 28 novembre 1873 et 17 mars 1874, sont attribuées aux « *personnes qui justifient de services rendus à l'Etat et dont les moyens d'existence sont insuffisants* » (notamment les veufs et veuves de fonctionnaires, sous certaines conditions). Ces parts de redevance représentent une dépense de 28 millions d'euros en 2006.

d) La subvention de sécurité des débits de tabac

A partir de ce compte de tiers, une subvention est également versée aux débitants afin de leur permettre d'améliorer la sécurité des débits de tabac. Cette subvention est égale à **80 % du montant hors taxes des matériels de sécurité**. Depuis la mise en œuvre du contrat d'avenir pour les buralistes annoncé par le gouvernement le 18 décembre 2003, elle est **plafonnée à 10.000 euros par période de trois ans**, contre 8.000 euros auparavant.

e) Les aides prévues par le contrat d'avenir des buralistes du 18 décembre 2003

Enfin, depuis la mise en place du contrat d'avenir pour les buralistes, le compte de tiers sert également à financer trois nouvelles aides : la « remise additionnelle », la « remise compensatoire » et la « démarche expérimentale » (cf. infra B.).

B. LE COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL DU FAIT DU CONTRAT D'AVENIR POUR LES BURALISTES

1. La montée en charge des aides prévues par le contrat d'avenir pour les buralistes

Au titre de l'exercice 2004, les buralistes ont perçu **156,7 millions d'euros d'aides au titre du contrat d'avenir du 18 décembre 2003**, dont 144 millions d'euros correspondant aux trois aides précitées.

a) La remise compensatoire

La « remise compensatoire » concerne les **débitants dont le chiffre d'affaires a baissé, sur une année pleine, d'au moins 5 % par rapport à 2002, qui constitue l'année de référence pour l'établissement de la compensation**. Cette remise vise à compenser une partie de la remise nette que le débitant n'a pas encaissée du fait de cette baisse de chiffre d'affaires.

Le montant de la compensation **varie suivant la perte de chiffre d'affaires constatée**. Il correspond ainsi à :

- 50 % de la perte de remise nette, pour les débits dont le chiffre d'affaires a diminué de 5 à 10 % ;

- 70 % pour ceux dont le chiffre d'affaires a diminué de plus de 10 % et jusqu'à 25 % ;

- 80 % pour ceux dont le chiffre d'affaires a diminué de plus de 25 %, à l'exception de certains départements où elle atteint 90 % (l'Aude, les Landes, le Pas-de-Calais et les Vosges ainsi que le Gers, la Gironde et l'Hérault à compter du 1^{er} janvier 2006).

Le coût de cette remise compensatoire s'est élevé à **44,5 millions d'euros pour l'exercice 2004** : 11.000 débitants environ en ont bénéficié.

Au titre des **trois premiers trimestres 2005**, son coût atteint **39,7 millions d'euros, qui ont été répartis entre 10.000 débitants environ.**

b) La remise additionnelle

La remise additionnelle consiste à accorder à l'ensemble des débitants une **subvention** ainsi calculée :

- sur les 152.500 premiers euros de chiffre d'affaires, la remise additionnelle représente 2 % de ce chiffre d'affaires annuel ;

- sur la tranche de chiffre d'affaires comprise entre 152.500 euros et 300.000 euros, la remise additionnelle est de 0,70 %.

Cette remise additionnelle est plafonnée à 4.083 euros par an.

Au titre de la gestion 2004, 103,5 millions d'euros de remise additionnelle ont ainsi été versés à l'ensemble des débitants, 53 % d'entre eux ayant atteint le plafond de 4.083 euros.

Au cours des **trois premiers trimestres 2005**, plus de 30.000 débitants en auraient bénéficié, pour un coût de **95,3 millions d'euros.**

c) La démarche expérimentale

A côté de ces aides a été menée, dans certains départements¹, une « démarche expérimentale » qui consiste à accorder une **aide à la cessation d'activité d'un montant équivalent à trois fois le montant de la remise nette 2002.**

En 2004, 120 aides ont ainsi été accordées pour un montant global de 9 millions d'euros, soit une moyenne de 75.000 euros par aide.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, 120 aides auraient déjà été autorisées en 2005, pour un montant de 9 millions d'euros. Au total 140 aides devraient être accordées sur l'ensemble de l'année et 160 aides seraient prévues en 2006.

2. Le compte de tiers en situation structurellement déficitaire

Le compte de tiers n° 466-123 présentait jusqu'à présent un excédent structurel. Son solde était versé au budget général de l'Etat, au titre des recettes non fiscales² : 94 millions d'euros ont ainsi été perçus en 2002 et 100 millions d'euros en 2003.

¹ L'Aude, les Landes, les Vosges, le Pas-de-Calais et, à compter du 1^{er} janvier 2006, le Gers, la Gironde et l'Hérault.

² Ligne 0805 « Recettes accidentelles à différents titres ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, compte tenu des charges nouvelles résultant du contrat d'avenir pour les buralistes, le compte de tiers deviendrait structurellement déficitaire et ne permettrait plus, à lui seul, d'assurer le financement du contrat d'avenir. Dès lors, il ne serait plus possible de conserver la structure du compte de tiers, ce qui impose la budgétisation de ce compte.

3. Le maintien du compte de tiers critiquable au regard du principe d'universalité budgétaire

Cette budgétisation est également souhaitable, dans la mesure où le mécanisme du compte de tiers contrevient au principe d'universalité budgétaire.

Pour ces deux motifs, le gouvernement a décidé que les dépenses jusqu'à présent financées par le compte de tiers seraient désormais inscrites sur la mission « Développement et régulation économiques »¹.

Les crédits inscrits sur la mission « Développement et régulation économiques »

La justification au premier euro présentée dans le bleu budgétaire correspondant à cette mission fait ainsi apparaître que **les crédits inscrits pour faire face à ces dépenses s'élèvent à 374,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement**, ainsi répartis :

- 82 millions d'euros au titre du complément de remise ;
- 68,7 millions d'euros correspondant aux transferts à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac ;
- 16,4 millions d'euros afin de renforcer la sécurité des débits de tabac ;
- 28 millions d'euros pour financer le dispositif des parts de redevance ;
- 179 millions d'euros pour financer les aides prévues par le contrat d'avenir des buralistes.

En contrepartie, le budget général percevrait **310 millions d'euros de recettes** correspondant aux redevances payées par les débiteurs de tabac, que le présent article propose de transformer en « droits de licence ».

Le rapprochement de ces données fait ainsi apparaître, pour l'exercice 2006, un solde négatif pour l'Etat, à hauteur de 64,1 millions d'euros.

¹ Action n° 3 « Maîtrise et régulation des flux de marchandises » du programme n° 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services ».

II. L'OBJET DU PRÉSENT ARTICLE : CLARIFIER LE RÉGIME JURIDIQUE DES REDEVANCES DUES PAR LES DÉBITANTS DE TABAC

A. LA « REDEVANCE » PAYÉE PAR LES DÉBITANTS TRANSFORMÉE EN UN « DROIT DE LICENCE »

Le 1^o du I du présent article tend à modifier l'article 568 du code général des impôts afin de prévoir que les débiteurs de tabac seront désormais « tenus à droits de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés fixé à 152.500 euros pour les débits de France continentale et à 101.600 euros pour ceux des départements de Corse », au lieu d'être « tenus à redevance ».

Cette modification permet d'éviter toute référence à un service rendu par l'Etat et affirme le caractère fiscal de ce droit de licence. On relève ainsi que son produit (310 millions d'euros en 2006) apparaît en recettes fiscales¹.

Les seuils de 152.500 euros et 101.600 euros précisés dans le texte proposé pour l'article 568 du code général des impôts **correspondent aux seuils actuels.**

B. UN RÉGIME JURIDIQUE QUI REPREND LARGEMENT LES RÈGLES ACTUELLES

1. les règles relatives à la liquidation du droit de licence

Le 2^o du I du présent article insère un nouvel alinéa au sein de l'article 568 du code général des impôts, afin de préciser les règles relatives à la liquidation du droit de licence. **En pratique, ce nouvel alinéa reprend des dispositions existantes :**

- le droit de licence correspondra à 23 % de la remise brute;
- il sera exigible à la livraison des tabacs manufacturés au débiteur et liquidé par les fournisseurs, au plus tard le 25 de chaque mois, sur la base d'une déclaration des quantités livrées au débiteur au cours du mois précédent, qui aura fait l'objet d'une transmission à l'administration des douanes et des droits indirects.
- ce droit sera acquitté, à la date de la liquidation, par les fournisseurs pour le compte des débiteurs. Une caution garantissant le paiement du prélèvement sera exigée des fournisseurs ;

¹ Se reporter au bleu « Evaluation des voies et moyens », Tome I « Les évaluations de recettes », ligne 1758.

- l'administration restituera au débitant les sommes encaissées au titre du droit de licence sur la part du chiffre d'affaires inférieure ou égale au seuil de 152.500 euros en France continentale et de 101.600 euros en Corse, sur la base d'une déclaration mensuelle des livraisons effectuées à chaque débitant, adressée par les fournisseurs au plus tard le quinzième jour du mois suivant.

Un décret devrait fixer les modalités ainsi que les conditions d'application de ce nouvel alinéa de l'article 568 du code général des impôts. Il devrait, notamment, prévoir que la caution exigée des fournisseurs sera au moins égale à 0,4 % de la valeur, au prix de détail, des tabacs manufacturés que le fournisseur envisage de livrer en douze mois aux débitants, sans pouvoir être inférieure à 726,25 euros.

Par ailleurs, **les 1° du I et II** du présent article apportent quelques modifications de **coordination** avec cette mesure tendant à insérer un nouvel alinéa au sein de l'article 568 du code général des impôts.

2. Les règles relatives à la constatation, au recouvrement et au contrôle de ce droit

Le 3° du I du présent article vise à réécrire l'actuel deuxième alinéa du code général des impôts.

Celui-ci dispose que les redevances payées par les débitants sont recouvrées « *selon les règles, conditions et garanties prévues en matière domaniale* ».

Le 3° du I du présent article prévoit que **le droit de licence sera constaté, recouvré et contrôlé suivant les règles propres aux contributions indirectes.**

Cette précision n'avait pas apportée lorsque la compétence relative aux redevances des débitants avait été transférée, en 1993, à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Elle paraît cohérente, dans la mesure où elle permet d'harmoniser les règles applicables aux contributions relevant de la DGDDI.

Il faut toutefois relever que l'effet pratique de cette disposition paraît limité, dans la mesure où un seul fournisseur – Altadis – assure la quasi-totalité de la distribution de tabacs manufacturés, ce qui entraîne un taux de recouvrement de 100 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par elles-mêmes, les mesures contenues dans le présent article n'appellent **pas de remarques particulières.**

En revanche, dans la mesure où la budgétisation du compte de tiers n° 466-123 « remise sur vente au détail des tabacs manufacturés » n'intervient qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, votre rapporteur général souhaite que des précisions soient apportées sur la situation de ce compte en 2005 et, le cas échéant, sur les mesures envisagées pour combler un éventuel déficit et, ainsi, faire face aux dépenses dues au titre du contrat d'avenir du 18 décembre 2003. Il lui semble en effet nécessaire que des mesures soient prises tout à la fois pour simplifier un dispositif devenu illisible par sa complexité et pour revenir rapidement à l'équilibre du compte.

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

ARTICLE 20 bis (nouveau)

Relèvement du plafond de ressources ouvrant droit au prêt à taux zéro

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre le bénéfice des prêts à taux zéro à un nombre accru de ménages par le relèvement des plafonds de ressources dans les zones où la hausse des prix de l'immobilier est la plus forte.

I. L'ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DE L'ACCÈS AU PRÊT À TAUX ZÉRO

Depuis 1995, le prêt à taux zéro (PTZ), dont la mission initiale consistait à relancer la construction de logements neufs dans un marché déprimé, est le principal instrument de la politique d'accession sociale à la propriété.

Accessible aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources qui dépendent de la taille de la famille et de la zone géographique d'acquisition, il a été créé par le décret n° 95-1064 du 29 septembre 1995 ainsi que par deux arrêtés du 2 octobre 1995. Cette aide, sous forme d'avance remboursable sans intérêt, s'applique depuis le 1^{er} octobre 1995 et s'est substituée aux prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et à des avantages fiscaux attachés à l'accession à la propriété (exonération de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties, réduction d'impôt sur intérêts d'emprunt).

Néanmoins, ce dispositif a vu son efficacité s'éroder au fil des années. Les ménages disposant de ressources modestes qui souhaitaient réaliser une première acquisition en centre-ville, où l'offre de logements neufs est limitée, n'avaient quasiment plus recours à cette aide.

Le dispositif du prêt à taux zéro a fait l'objet, en conséquence, d'une réforme importante en 2005, l'objectif étant de rendre le dispositif « plus social », « plus familial » et de l'étendre à l'habitat ancien.

A. UN PRÊT OUVERT À L'ANCIEN

La loi de finances pour 2005 a étendu le prêt à taux zéro à l'acquisition de logements anciens sans conditions de travaux alors que l'ancien prêt à 0 % ne pouvait être attribué pour l'acquisition d'un logement existant qu'à la condition que des travaux représentant plus de 50 % du prix de ce logement y soient réalisés.

Afin d'éviter que cette extension à l'ancien n'encourage l'acquisition de logements dégradés, des normes de surface et d'habitabilité ont été imposées.

Les opérations désormais éligibles au prêt à taux zéro sont :

- les opérations de construction ou d'acquisition d'un logement neuf ;
- les opérations d'acquisition d'un logement existant avec ou sans travaux d'amélioration ;
- les opérations de location-accession pour chacun des types d'opérations précédents.

En outre, les montants maxima du prêt à taux zéro ont été augmentés de 12 % en moyenne, la progression des montants de prêt avec la taille du ménage a été améliorée, et les plafonds d'éligibilité ont été relevés de 3 % en moyenne en faveur des familles.

Le tableau suivant montre l'évolution, entre l'ancien et le nouveau dispositif, des montants maxima de prêts à taux zéro pour l'acquisition d'un logement neuf.

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Ancien prêt à taux zéro		Nouveau prêt à taux zéro	
	Ile-de-France	Autres régions	Zone A (1)	Zones B et C
1 personne	15 250	10 700	16 000	11 000
2 personnes	21 350	15 250	22 500	16 500
3 personnes	22 900	16 800	25 000	19 000
4 personnes	24 400	18 300	27 500	21 500
5 personnes	25 900	19 800	30 000	24 000
6 personnes et plus	27 450	21 350	32 500	26 500

¹ Le zonage est celui du dispositif d'investissement locatif « Robien » (Zones A, B, et C), se substituant au découpage précédent (Ile-de-France/Province).

Les trois zones sont les suivantes :

Zone A : communes de l'agglomération parisienne, de la côte d'Azur et du Genevois français.

Zone B : communes des agglomérations de plus de 50.000 habitants et de agglomérations situées aux franges de l'agglomération parisienne et en zones littorales et frontalières.

Zone C : le reste du territoire national à l'exclusion des départements et territoires d'outre-mer.

La liste des communes concernées est fixée par arrêté.

Le tableau suivant indique les montants maxima de prêts à taux zéro désormais applicables pour l'acquisition d'un logement ancien.

(en euros)

Taille de ménage	Nouveau prêt à taux zéro		
	Zone A	Zone B	Zone C
1 personne	14 400	8 800	8 250
2 personnes	20 250	13 200	12 375
3 personnes	22 500	15 200	14 250
4 personnes	24 750	17 200	16 125
5 personnes	27 000	19 200	18 000
6 personnes et plus	29 250	21 200	19 875

Enfin, des conditions de remboursement plus avantageuses, se traduisant par une augmentation de 6 mois à 1 an de la durée du prêt, ont été instaurées pour les ménages disposant des ressources les plus modestes.

L'ouverture du prêt à taux zéro à l'acquisition de logements anciens et l'amélioration des barèmes ont permis de **porter le nombre de ménages aidés par l'Etat à accéder à la propriété de moins de 100.000 à plus de 200.000 par an.**

B. UN DISPOSITIF À VOCATION SOCIALE

Le nouveau prêt à taux zéro est destiné, comme le précédent dispositif, aux personnes physiques qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt. Les ressources de ces personnes doivent être inférieures à des plafonds qui ont été relevés à l'occasion de cette réforme.

Les ressources sont examinées sur la base de la somme des revenus fiscaux de référence des personnes destinées à occuper le logement, en distinguant deux périodes selon la date d'émission de l'offre :

- du 1^{er} janvier au 31 mars : ressources de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de prêt ; cette période est portée à trois mois au lieu de deux dans le dispositif antérieur ;

- du 1^{er} avril au 31 décembre : ressources de l'année précédant celle de l'offre de prêt.

Ces modalités, qui étaient déjà en vigueur dans le cadre de l'ancien dispositif, ont été définies de façon telle **que le prêt à taux zéro soit attribué sur la base de ressources qui reflètent le plus fidèlement possible les moyens financiers dont disposent les ménages** pour accéder à la propriété.

Les nouveaux plafonds de ressources varient en fonction du nombre de personnes composant le ménage accédant à la propriété et de la zone d'implantation du logement ; ils ont été relevés de 3 % en moyenne pour les familles.

(en euros)

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zones B ou C
1 personne	22 110	18 950
2 personnes	28 420	25 270
3 personnes	32 390	29 230
4 personnes	35 540	32 390
5 personnes et plus	38 690	35 540

Enfin, les modalités de remboursement du prêt à 0 % dépendent du revenu fiscal de référence du ménage. Cette modulation des conditions de remboursement de l'aide publique permet d'ajuster la mensualité à la charge des ménages en fonction de leurs moyens financiers.

C. UNE DÉPENSE FISCALE EN PROGRESSION

La loi de finances pour 2005 a instauré également un nouveau mode de financement du prêt à taux zéro qui rend possibles ces améliorations. Auparavant, le coût de l'absence d'intérêts perçus par les établissements de crédit distributeurs du prêt à taux zéro était compensé par l'Etat au moyen de subventions budgétaires. Désormais, le coût de l'absence d'intérêts sur le nouveau prêt à taux zéro est compensé aux établissements de crédit distributeurs par un **crédit d'impôt sur les sociétés**.

Les établissements de crédit conventionnés bénéficient d'un crédit d'impôt au titre des avances remboursables sans intérêt versées au cours d'une année. Le montant du crédit d'impôt est égal à la somme actualisée des écarts entre les mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et les mensualités d'un prêt consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt à 0 %.

Ces nouvelles dispositions sont applicables aux avances remboursables émises entre le 1^{er} février 2005 et le 31 décembre 2009. Le décret n°2005-70 du 31 janvier 2005 prévoit la mise en extinction du dispositif antérieur du prêt à taux zéro, à compter du 1^{er} février 2005.

Du fait de l'élargissement de l'accès au prêt, le coût du dispositif, de l'ordre de 550 millions d'euros en 2004, devrait atteindre à terme 1,4 milliard d'euros par an.

Cette augmentation très forte a été simplement « masquée » en 2005 par le passage au système de crédit d'impôt qui a reporté d'une année la charge de cette aide.

Coût du prêt à taux zéro

(en millions d'euros)

2003	2004	2005	2006
780	525	265	515

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré dans le projet de loi de finances pour 2006, par l'adoption d'un amendement du gouvernement. Il vise à étendre le bénéfice du prêt à taux zéro aux ménages gagnant jusqu'à 7.000 euros par mois dans les grandes agglomérations.

Annoncée par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement au congrès des HLM le 22 septembre 2005 comme une des dispositions phares du **pacte national pour le logement**, cette mesure avait été confirmée en conseil des ministres le 5 octobre dernier.

**Le développement de l'offre de logements
(communication du gouvernement en date du 5 octobre 2005)**

La France connaît une crise du logement qui frappe plus particulièrement les ménages à revenus modestes ou moyens et qui concerne de nombreuses régions et la plupart des grandes agglomérations. Cette crise est principalement due à un niveau de construction très insuffisant au cours de la décennie passée, qui nécessite aujourd'hui de relancer de façon massive et durable la construction de logements.

Face à cette crise, le Gouvernement a déjà adopté en juin 2004 le Plan de cohésion sociale, afin de développer l'offre de logements locatifs accessibles dans le parc public et dans le parc privé ainsi que l'accession sociale à la propriété. Ces actions sont venues s'ajouter au mécanisme d'aide à l'investissement locatif privé « Robien », créé en 2003 et qui a contribué à la relance du niveau de construction, qui devrait atteindre 400 000 logements mis en chantier cette année. Enfin, le Gouvernement a lancé dès 2003 un ambitieux programme de rénovation urbaine pour redonner un meilleur cadre de vie aux habitants des quartiers dégradés.

Le Gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à sa politique en faveur du logement. L'objectif est, d'une part, de conforter les actions déjà entreprises en mobilisant plus efficacement la ressource foncière et, d'autre part, d'intervenir de façon plus globale sur toute la chaîne du logement.

Il a ainsi décidé d'engager un plan national comprenant les principales mesures suivantes :

La mobilisation du foncier : l'Etat montrera l'exemple en mobilisant ses propres terrains pour permettre la mise en chantier de 20 000 logements en 3 ans ; parallèlement, les collectivités locales seront encouragées à développer des politiques et des outils fonciers beaucoup plus ambitieux en faveur du logement ; en outre, des mesures fiscales seront proposées afin de favoriser la construction et lutter contre la rétention foncière ; enfin, le Gouvernement souhaite engager une réflexion, en concertation avec les élus locaux, sur une meilleure prise en compte de l'effort de construction dans les ressources des communes.

Le développement de l'offre de logement locatif social : il est prévu une nette amélioration des conditions des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, la création de prêts dédiés à l'acquisition de terrains et enfin l'accélération du versement des subventions de l'Etat aux organismes de logement social.

La relance du « logement intermédiaire » dans les grandes agglomérations qui souffrent d'une pénurie d'offre : une diminution importante du taux des prêts a été décidée pour le locatif intermédiaire ; par ailleurs, un nouveau dispositif fiscal favorisant l'investissement locatif pour les titulaires de revenus modestes ou intermédiaires va être étudié ; enfin, il est envisagé de mieux cibler le dispositif d'encouragement fiscal actuel sur les zones à marché tendu.

Le développement de l'accession à la propriété : il est proposé d'ouvrir le prêt à taux zéro à davantage de ménages bénéficiaires, d'appliquer un taux de TVA à 5,5 % pour l'accession sociale dans les quartiers en rénovation urbaine et de relancer la location-accession ; enfin, il est prévu de développer la « maison à 100 000 € » pour laquelle une charte sera prochainement signée avec les élus locaux et les professionnels.

Enfin, les drames humains survenus cet été conduisent à engager dans les meilleurs délais un plan spécifique d'accroissement de l'offre d'hébergement pour les plus démunis, comprenant 5000 logements d'urgence et d'insertion ainsi que 5000 places en résidence hôtelière à vocation sociale.

L'ensemble de ces mesures, avec d'autres mesures concernant l'accès au logement, la modernisation des opérateurs, l'amélioration de la qualité du parc et la lutte contre l'habitat indigne, forme un plan d'actions cohérent dont les éléments législatifs seront présentés au Parlement en novembre 2005 lors de la discussion du « projet de loi portant engagement national pour le logement ».

Par son ampleur, ce plan devra mobiliser l'ensemble des acteurs nationaux et locaux intervenant dans le champ du logement : opérateurs, financeurs, collectivités... De son côté, l'Etat mobilisera tous les ministères concernés. Pour une meilleure coordination, ont été créés un comité interministériel présidé par le Premier ministre ainsi qu'un délégué interministériel placé auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Par ce nouveau plan d'ensemble en faveur du logement, l'Etat poursuit et amplifie son action dans ce domaine prioritaire et répond ainsi à l'une des toutes premières attentes des Français.

Le paragraphe I du présent article modifie l'article 244 *quater* J du code général des impôts pour augmenter de 38.690 euros à 62.500 euros le plafond de ressources maximum du foyer fiscal ouvrant droit au PTZ. Ce montant sera celui applicable dans la zone A, où le marché est le plus tendu.

Il autorise aussi, en cas d'opérations de restructuration des établissements accordant des PTZ, le transfert de la créance de crédit d'impôt au titre des avances remboursables ne portant pas intérêt. Cette modification répond au souci de ne pas disjoindre le prêt à taux zéro de la créance de crédit d'impôt qui lui est attachée.

Le paragraphe II suivant tend à sécuriser et encadrer le nouveau dispositif, en reconduisant les sanctions prévues dans le cadre de l'ancien dispositif du prêt à taux zéro, régi par les dispositions des articles R. 317-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, applicables en cas de non respect de l'obligation de déclaration par les établissements de crédit des avances remboursables ne portant pas intérêt consenties à des personnes physiques. Il modifie en ce sens une référence de l'article 1649 A *bis* du code général des impôts.

Le paragraphe III du présent article précise, enfin, que le nouveau dispositif est applicable à compter du 1^{er} janvier 2006.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Alors qu'en 2004, selon les données du recensement de l'INSEE, 57 % des ménages français étaient propriétaires de leur résidence principale, soit un pourcentage inférieur à celui constaté chez la plupart de nos voisins européens, **votre rapporteur général approuve l'objectif recherché par le présent article qui vise à permettre aux ménages intermédiaires d'accéder plus facilement à la propriété.**

Le prêt à taux zéro constitue, à cet égard, un des mécanismes les plus efficaces dans la mesure où il peut se combiner avec d'autres aides : ainsi près de 36 % des accédants bénéficiant d'un prêt à taux zéro ont aussi contracté un prêt conventionné et 30 % un prêt à l'accession sociale.

Le succès de ce prêt ne s'est pas démenti depuis sa création et s'est encore renforcé avec l'ouverture aux acquisitions dans l'ancien. Entre début 1998 et début 2002, 334 000 ménages ont bénéficié d'un prêt à taux zéro (soit 18 % des accédants récents).

Ces mesures, associées à la baisse des taux d'intérêt, ont sans nul doute permis à un certain nombre de ménages modestes de rester solvables et d'alimenter ainsi la demande malgré la forte progression des prix.

Toutefois, la nouvelle extension des bénéficiaires de ce prêt, proposée par le présent article, n'est pas sans susciter certaines **interrogations** :

- en premier lieu sur la nécessité de **modifier un dispositif moins d'un an après une réforme majeure**, avant d'avoir pu en établir un bilan économique et social complet ;

- ensuite sur l'opportunité du doublement du plafond de revenus et ses **conséquences sur le maintien du caractère social** de ce prêt qui constituait pourtant une priorité en 2005 ;

- enfin, **quant aux effets sur les prix de cette extension dans un contexte marqué par une forte tension du marché immobilier**. A cet égard, votre rapporteur général a déjà exprimé la crainte que le bénéfice de

l'extension du prêt à taux zéro soit immédiatement capté par une nouvelle hausse des prix immobiliers¹.

De manière plus générale, les **dépenses fiscales** représentent une part déjà très importante de l'effort de l'Etat en faveur du logement. La mesure d'augmentation ciblée des plafonds de ressources ouvrant droit au prêt à taux zéro, proposée par cet article, a un coût relativement limité, estimé à 16,5 millions d'euros selon les informations fournies à votre rapporteur général. Mais elle s'inscrit dans un mouvement général d'augmentation forte des **dépenses fiscales dans le domaine du logement passées de 8,8 milliards d'euros en 2004 à un montant évalué à plus de 9,5 milliards d'euros en 2006.**

Encore cette évaluation ne tient-elle pas compte des annonces faites par le gouvernement ces derniers mois au titre desquelles on retiendra plus particulièrement d'un dispositif « Borloo social » pour l'investissement locatif visant à inciter à l'achat de logements destinés à être loués à des loyers plafonnés, pendant une durée déterminée en contrepartie d'une déduction forfaitaire et d'un régime d'amortissement privilégié pour le propriétaire.

Pour engager le débat avec le gouvernement sur ces thèmes, votre rapporteur général vous propose, à ce stade, un amendement de **suppression** de cet article.

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

¹ *Les perspectives d'évolution du marché immobilier et son contexte macroéconomique. Rapport d'information n° 6 (2005-2006) de M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.*

ARTICLE 20 ter (nouveau)

Taux de TVA applicable aux bonbons de chocolat

Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer aux bonbons de chocolat le taux réduit de TVA.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 278 *bis* 2° du code général des impôts tous les produits alimentaires sont soumis au taux réduit de TVA.

Toutefois, par exception à ce principe général, le chocolat en tout ou partie, la confiserie ainsi que la margarine et les graisses végétales restent soumis au taux normal de 19,60 %.

Et par exception à l'exception, trois catégories de chocolat bénéficient expressément du taux réduit : le « chocolat », le « chocolat de ménage » et le « chocolat de ménage au lait ». Ces catégories ressortent des définitions de qualité données par le décret « qualité » de 1976¹ transposant à l'identique la directive européenne de 1973 sur le cacao et le chocolat.

La nouvelle directive du 23 juin 2000 relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine (2000/36/CE), transposée en France par le décret « qualité » du 29 juillet 2003² a redéfini les catégories de cacao et de chocolat en les ramenant de 28 à 10. Elle a, notamment, supprimé la catégorie du chocolat de ménage.

Pour autant l'article 278 *bis* du CGI n'a pas été modifié et il applique donc toujours le bénéfice du taux réduit de TVA à une catégorie de chocolat disparue.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing avec l'avis favorable du gouvernement.

¹ Décret n° 76-692 du 13 juillet 1976 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires, en ce qui concerne les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

² Décret n° 2003-702 du 29 juillet 2003

Il vise à modifier l'article 278 *bis* du code général des impôts pour substituer à la catégorie « chocolat de ménage » la catégorie des « bonbons de chocolat » à laquelle se trouverait donc appliqué le taux réduit de TVA.

Il convient de préciser qu'aux termes de l'annexe I au décret du 13 juillet 1976, le « *bonbon de chocolat ou praline désigne le produit de la taille d'une bouchée, constitué :*

- *soit de chocolat fourré ;*

- *soit d'un seul chocolat ou d'une juxtaposition ou d'un mélange de chocolat au sens des définitions figurant aux points 3, 4, 5 ou 6¹ et d'autres matières comestibles, pour autant que le chocolat ne représente pas moins de 25 % du poids total du produit. »*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission a traité, à de multiples reprises, de l'application au chocolat de la TVA.

Depuis 1997, année où notre collègue Bernard Barbier avait convaincu l'unanimité de la commission des finances en faveur de sa proposition de loi tendant à appliquer progressivement sur cinq ans le taux réduit de TVA à l'ensemble des produits de chocolaterie², votre commission a eu à prendre position sur de nombreuses initiatives visant à appliquer le taux réduit de TVA soit à l'ensemble des catégories de chocolat, soit à certaines d'entre elles (chocolat noir de couverture, chocolat noir quel que soit son mode de présentation).

Les positions prises par votre rapporteur général ont toujours été inspirées par deux considérations, celle du coût des mesures proposées et celle de la nécessité de simplifier une réglementation d'une subtilité byzantine.

Alors que le coût d'une application du taux de 5,5 % à l'ensemble des produits de chocolat et de confiserie est estimé à environ 443 millions d'euros en année pleine, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale correspond à une perte de recette de l'ordre de **50 millions d'euros**, selon le gouvernement, ce qui reste dans des limites acceptables.

La mesure adoptée met également en lumière une des curiosités juridiques de la fiscalité du chocolat. En effet, l'article 278 *bis* du code général des impôts, de nature législative, distingue les taux de TVA selon des catégories de produit. Dans sa rédaction telle que modifiée par l'Assemblée nationale, il vise les catégories « *du chocolat, des bonbons de chocolat, du chocolat de ménage au lait, des fèves de cacao et du beurre de cacao* ».

¹ Chocolat, Chocolat au lait, Chocolat de ménage au lait, Chocolat blanc.

² Rapport n° 353 - 1996/1997.

Mais la définition précise des catégories de produits de chocolat en fonction de leurs composants est elle-même fixée par un décret¹ qui transpose une directive européenne de 1973²

Les catégories de produits de chocolat

1. Beurre de cacao
2. Cacao ou chocolat en poudre
3. Chocolat
4. Chocolat au lait
5. Chocolat de ménage au lait
6. Chocolat blanc
7. Chocolat fourré
8. Chocolate a la taza
9. Chocolate familiar a la taza
10. Bonbon de chocolat ou praline

En application de l'article 278 *bis* du code général des impôts, modifié par le présent article, les catégories 1, 2, 3, 5 et 10 seraient soumises au taux réduit de 5,5 %, les autres au taux normal de 19,6 %.

C'est ce décalage qui a permis parfois à l'administration fiscale de tenter de reprendre par le biais de la définition technique du produit ce que le législateur avait accordé aux fabricants et distributeurs de produits de chocolat. Ainsi, avait-elle estimé, pendant un temps, applicable au chocolat dit « amer » le taux de TVA normal sous le prétexte que ce produit n'était pas du chocolat de la catégorie 3 soumise au taux réduit par le CGI.

C'est également par le même biais de la définition technique, que les produits de chocolat n'étaient pas soumis au même taux selon leur présentation (tablettes, moulages de sujets ou d'objets composés de « chocolat ») jusqu'à l'intervention, fort opportune, d'une décision ministérielle publiée au bulletin officiel des impôts du 28 janvier 2005.

¹ Décret n° 76-692 du 13 juillet 1976 précité.

² Directive 73/241/CEE du 24 juillet 1973, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine.

L'article adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre du présent projet de loi de finances est donc aussi **une mesure de simplification et de coordination** entre le code général des impôts et les réglementations européennes et, à ce seul titre, il présente un grand mérite.

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

ARTICLE 20 quater (nouveau)

Précisions sur le champ d'application de l'impôt de bourse à certaines valeurs mobilières indexées

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser le champ d'application du droit de timbre sur les opérations de bourse dont sont redevables les personnes investissant dans certaines valeurs mobilières assorties de clauses d'indexation, en disposant que ces clauses sont celles indexées sur les résultats de l'émetteur.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS DE L'IMPÔT SUR LES OPÉRATIONS DE BOURSE

1. Le champ et le barème

La plupart des transactions boursières font l'objet d'un droit de timbre, communément appelé « impôt de bourse », **dû par les seuls investisseurs résidant en France** et dont les modalités sont fixées par les articles 978 à 985 du code général des impôts. L'article 978 dispose ainsi que « *toute opération de bourse ayant pour objet l'achat ou la vente, au comptant ou à terme, de valeurs de toute nature donne lieu à la rédaction d'un bordereau soumis à un droit de timbre calculé d'après le taux de la négociation* », ce qui tend à établir un champ large pour cette imposition, qui s'applique aux transactions réalisées sur des valeurs françaises et étrangères, quel que soit leur lieu de cotation.

Le montant de l'impôt sur les opérations de bourse (IOB) est toutefois encadré. Son taux est fixé à 0,3 % pour la fraction de chaque opération inférieure ou égale à 153.000 euros, et à 0,15 % pour la fraction qui excède cette somme, ainsi que pour les opérations de report. Chaque opération fait également l'objet d'un abattement de 23 euros, et le montant de l'impôt est **plafonné à 610 euros**¹. Les frais de courtage ne sont pas inclus dans la base d'imposition.

¹ Ces deux dispositions ont été introduites par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2003 n° 93-859 du 22 juin 1993.

2. Des exonérations nombreuses

Comme cela est souvent le cas, un assez grand nombre d'exonérations ont été progressivement insérées afin de favoriser certaines catégories de titres. On distingue ainsi **huit cas d'exonération d'opérations de bourse**, prévus par l'article 980 *bis* :

- les opérations de **contrepartie** réalisées par des prestataires de services d'investissement ;

- les achats ou ventes d'**obligations**, autres que les obligations échangeables ou convertibles en actions, et que celles assorties de clauses d'indexation ou de clauses de participation aux bénéfices de la société émettrice ;

- les opérations en report. Toutefois le report de titres *via* le service de règlement différé (SRD) d'Euronext Paris est assimilé à une opération d'achat ou de vente, l'impôt de bourse demeure donc exigible ;

- les achats ou ventes de **titres participatifs**¹ ;

- les achats ou ventes portant sur les parts émises par les **fonds communs de créances** ;

- les offres publiques de vente et les opérations liées aux augmentations de capital et à l'introduction d'une valeur sur un marché réglementé ;

- les opérations d'achat ou de vente de valeurs de toute nature effectuées par une personne physique ou morale qui est domiciliée ou établie hors de France (cas des non-résidents mentionné *supra*) ;

- les opérations de pension de valeurs, titres ou effets réalisées dans les conditions prévues par les articles L. 432-12 à L. 432-19 du code monétaire et financier.

Un nouveau cas d'exonération a en outre été introduit par l'article 38 de la loi de finances pour 2005 n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, **afin d'encourager l'investissement dans les petites entreprises cotées**. Sont ainsi exonérées d'IOB les opérations d'achat et de vente portant sur des valeurs mobilières d'entreprises dont la capitalisation boursière n'excède pas 150 millions d'euros².

¹ Visés à l'article 21 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne.

² La capitalisation boursière est évaluée selon la moyenne des cours d'ouverture des soixante derniers jours de bourse de l'année précédant celle au cours de laquelle les opérations sont réalisées.

Cette disposition accompagnait la réforme de la cote d'Euronext¹, qui s'est traduite par la fusion des anciens compartiments – premier, second et nouveau marchés – au sein d'une cote unique (l'« *Eurolist d'Euronext* »), et par la création du nouveau marché Alternext², organisé mais non réglementé, dédié aux petites et moyennes entreprises désireuses d'accéder plus facilement au marché.

B. LA CONFUSION NÉE DE LA MENTION DES CLAUSES D'INDEXATION

Ainsi que le dispose le 2° de l'article 980 *bis* précité, les transactions portant sur des obligations sont assujetties à l'IOB, dès lors que ces titres sont convertibles ou échangeables en actions, et donc assimilables à celles-ci. Toutefois, la mention de l'imposition pour les « *valeurs assorties de clauses d'indexation ou de clauses de participation aux bénéfices de la société émettrice* » **a pu conduire à une interprétation extensive de la portée des clauses d'indexation, et ce faisant, à imposer les transactions relatives à des obligations indexées sur l'inflation**, bien que ces valeurs mobilières ne puissent en aucune manière être assimilées à des actions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'initiative de notre collègue député Daniel Garrigue, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, dont l'objet est de préciser la portée du 2° de l'article 980 *bis* du code général des impôts, relatif aux cas d'exonération de l'IOB, et par voie de conséquence, **d'exonérer les obligations indexées sur l'inflation**, qui étaient jusqu'à présent susceptibles d'entrer dans le champ de cet impôt.

A. LE RECENTRAGE DE L'IMPOSITION SUR LES CLAUSES D'INDEXATION SUR LES RÉSULTATS DE L'ÉMETTEUR

Le I du présent article précise donc que les clauses d'indexation dont sont assorties certaines valeurs mobilières, et qui sont de nature à soumettre la transaction y afférente à l'IOB, sont celles portant « **sur les résultats de la société émettrice** ». Les clauses ainsi visées seraient de même nature que les clauses de participation aux bénéfices de l'émetteur, et *a contrario*, **l'exonération porterait sur les obligations dont le rendement est déconnecté du résultat de l'émetteur**, et qui sont à cet égard de purs produits de taux.

¹ Les transactions sur les valeurs mobilières issues des anciennes places de cotation régionales étaient déjà exonérées de l'IOB, de même que celles du marché libre et du nouveau marché. La nouvelle exonération, désormais fondée sur un critère de capitalisation, tend toutefois à élargir le champ des sociétés concernées puisqu'elle concerne plus de 400 émetteurs.

² Introduit le 17 mai 2005.

Le **II** constitue le gage de la perte de recettes liée à cette disposition, résidant dans la création d'une taxe sur les boissons dites « premix ». **Ce gage aurait normalement dû être levé par le gouvernement**, dans la mesure où celui-ci était favorable au dispositif.

B. UNE MESURE IMPORTANTE POUR LA NÉGOCIABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE

Cette disposition tend ainsi à lever l'incertitude liée au champ des clauses d'indexation, quand bien même la rédaction actuelle du dernier alinéa du 2° de l'article 980 bis pouvait laisser penser que l'objet de ces clauses d'indexation était de même nature que celui des clauses de participation.

Plus fondamentalement, le présent article permet d'exonérer de l'IOB les transactions sur les obligations indexées sur l'inflation, et en particulier sur les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (**OATI**¹) et sur l'inflation européenne (**OATEI**), dont l'échéance est de 10 ou 30 ans. Ces deux produits de création récente, puisqu'ils ont été émis pour la première fois par l'Etat, respectivement, en septembre 1998 et en octobre 2001, sont **représentatifs de la créativité française en matière d'ingénierie de la dette publique**, dans le cadre d'une politique de diversification des supports et de diminution du coût de la dette, **et représentent des volumes importants d'adjudications**.

Les **émetteurs privés**, ou à tout le moins non souverains, **ne recourent en revanche que très marginalement aux obligations indexées sur l'inflation**, et ne sont donc guère concernés par le dispositif. On mentionnera, à titre d'exemple, les émissions réalisées par la Caisse nationale des autoroutes (qui est un établissement public géré par la Caisse des dépôts et consignations) et par Veolia.

L'encours des émissions d'OATI était, au 30 septembre 1995, d'environ **32 milliards d'euros** (dont 23 milliards d'euros de tranches émises avant 2005), et d'environ **14,5 milliards d'euros pour les OATEI** (dont 9,5 milliards d'euros de tranches émises avant 2005), sur 598 milliards d'euros d'encours d'OAT et 875 milliards d'euros de « stock » de dette négociable. Les montants des tranches d'OATI et OATEI qui seront émises en 2006, ne sont pas encore déterminés, mais devraient être compris entre 10 % et 20 % de l'ensemble des nouvelles émissions d'instruments de financement de la dette à moyen et long terme, évaluées à 125 milliards d'euros.

Le coût fiscal du dispositif n'est pas connu. **Il devrait cependant être réduit** dans la mesure où la plupart des détenteurs d'OATI et OATEI (dont la part des résidents est d'environ 40 %) n'acquittent aujourd'hui pas, de bonne foi, l'IOB assis sur les transactions afférentes à ces instruments, compte tenu de leur caractère purement obligataire. De fait, les risques inhérents au

¹ Indexées sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, pour l'ensemble des ménages résidant en France, publié mensuellement par l'INSEE.

droit actuel ont été récemment mis en exergue. Cette mesure est donc avant tout destinée à accroître la sécurité juridique de l'Etat en tant qu'émetteur, à rendre le droit et la pratique cohérents, et **à limiter tout facteur potentiellement dissuasif pour les investisseurs**, dans un secteur du marché obligataire sur lequel la France a joué un rôle de pionnier.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à ce dispositif, qui contribue à renforcer la négociabilité de la dette française, et plus particulièrement de ses instruments les plus innovants et compétitifs, et est conforme aux principes et à l'« esprit » de l'impôt sur les opérations de bourse, qui concerne les transactions portant sur les actions et valeurs assimilées.

Il rappelle toutefois que l'IOB, dont le **produit attendu pour 2005 est de 203 millions d'euros**, n'a pas de réelle justification. Cet impôt est nuisible pour la compétitivité du marché financier dont il accroît les coûts de transaction, et **a donc vocation à disparaître lorsque des marges de manœuvre budgétaires auront été restaurées.**

Cette issue paraît d'autant plus nécessaire que l'IOB, à l'instar de maints autres impôts, a vu son rendement et sa pertinence diminuer au fur et à mesure que son assiette était réduite par des « strates » de niches fiscales.

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

C. Mesures diverses

ARTICLE 21

Reversement des disponibilités du Fonds de garantie de l'accès sociale à la propriété (FGAS) et reprise par l'Etat de la garantie accordée sur les prêts de l'accès sociale

Commentaire : le présent article a pour objet de transférer à l'Etat la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux prêts à l'accès sociale et à certains prêts à taux zéro et de reverser à l'Etat la totalité des sommes composant le fonds de garantie de l'accès sociale à la propriété.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA MISSION DU FGAS, FAVORISER L'ACCÈS SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Le Fonds de garantie de l'accès sociale (FGAS), a été créé en application de la loi de finances pour 1993¹ pour gérer, pour le compte de l'Etat, la garantie que celui-ci accorde aux prêts aidés à l'accès à la propriété (PAS et, depuis octobre 1995, certains prêts à taux zéro).

L'objet de cette garantie est d'indemniser les établissements de crédit des pertes qu'ils auraient à subir en cas de défaillance d'un emprunteur bénéficiaire d'une de ces catégories de prêts.

Ce dispositif favorise ainsi l'accès au crédit immobilier de ménages dont la capacité de remboursement est faible et pourrait justifier un taux d'intérêt plus élevé, voire un refus de prêt de la part du banquier. Les sommes provisionnées au FGAS autorisent une pondération favorable des prêts garantis au regard du ratio de solvabilité imposé aux établissements de crédit ; cette économie de fonds propres est un facteur déterminant de la modération relative du taux d'intérêt servi par les banques aux accédants à revenus modestes.

Le fonds n'ayant pas la personnalité morale, il est géré par la société de gestion du FGAS (SGFGAS), société anonyme dont les statuts ont été approuvés par décret du 18 mars 1993. Les établissements prêteurs signent une convention d'affiliation avec la société de gestion. Deux commissaires du gouvernement (un représentant du ministère des finances et un représentant du

1 Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 codifiée à l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation.

ministre chargé du logement) assistent au conseil d'administration avec droit de veto sur les décisions affectant l'engagement financier de l'Etat.

B. UN FINANCEMENT PARTAGÉ

Le FGAS est alimenté en recettes par :

- une cotisation de l'Etat (égale à 0,98% des prêts garantis depuis la génération de prêts 2003 contre 1,00 % des prêts garantis à partir de la génération 2001 et 1,25 % pour les générations précédentes) ; cette cotisation est prélevée sur le compte d'avances de l'Etat à la SGFGAS lors de la déclaration du prêt par l'établissement prêteur ;
- une cotisation initiale de l'établissement prêteur égale à la cotisation de l'Etat et prélevée simultanément ;
- une commission annuelle sur l'encours de prêts garantis (plafonnée à 0,13% de l'encours depuis la génération de prêts 2003 contre 0,15 % de l'encours à partir de la génération 2001 et 0,2 % pour les générations précédentes, sous réserve des bonus-malus) ;
- ainsi que la rémunération de ces fonds.

Cotisation de l'Etat au FGAS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotation en LFI	64,79	56,41	38,11	28,00	25,00	25,00

En dépense, les versements aux établissements de crédit au titre de l'indemnisation des sinistres survenus pendant toute la durée des prêts garantis s'imputent sur les actifs constitués lorsque ces sinistres peuvent être constatés définitivement.

Les règles de gestion de la société de gestion du FGAS ont été précisées par une convention du conclue le 29 mars 1993 entre cette société et l'État.

C. UN BILAN CONTRASTÉ

Depuis sa création en 1993, le dispositif mis en place a permis de garantir 1.083.211 prêts en métropole pour un montant de 46,7 milliards d'euros. Les PAS représentent 63 % des prêts garantis en nombre et 86 % en montant. Le complément est constitué de prêts à 0 % garantis par le FGAS.

Le rôle central joué par le FGAS dans le succès de l'accèsion sociale à la propriété ne fait aucun doute comme l'influence positive de son système de gestion, en particulier le jeu des bonus-malus, qui a responsabilisé les établissements prêteurs dans leur politique d'attribution.

Mais cette réussite prudente est aussi à l'origine d'un surdimensionnement des fonds de la SFGAS, que les parties prenantes, Etat et banques, n'ont pas découvert aujourd'hui, et que votre commission avait souligné depuis longtemps, insistant sur la nécessité d'une réflexion approfondie à ce propos.

Dans son rapport spécial sur le budget du logement pour 2002¹, notre collègue Jacques Pelletier rappelait qu'il s'était inquiété de l'augmentation de la dotation de l'Etat au FGAS en 2000, car déjà, cette « *augmentation « mécanique » prenant en compte l'augmentation attendue des prêts à l'accèsion sociale, ne reflétait en rien les risques couverts* ». Il se félicitait de la baisse du taux de la cotisation de l'Etat et des établissements prêteurs qui était intervenue depuis et souhaitait que soit « *poursuivie la réflexion sur le bon niveau de cotisations au FGAS, afin que ne se constituent pas des excédents sans justification* ».

Cette mise en garde était reprise l'année suivante par notre collègue Paul Girod qui soulignait que « *la diminution de 25 % des taux de cotisations en 2000 n'avait eu toutefois d'effet que sur les flux futurs et pas sur la trésorerie accumulée du fonds* ». Il estimait, en conséquence, « *que dès 2003, il était envisageable que l'Etat récupère, sur la première génération de prêts, ses excédents de versements* ».

Les reversements anticipés et les baisses de cotisations au FGAS, intervenus depuis 2000, s'ils ont permis de limiter l'accumulation de réserves nouvelles, n'ont pas conduit à résorber le stock de réserve constitué du fait du déséquilibre entre le taux de sinistralité et les ressources du fonds.

Le taux de sinistralité est resté exceptionnellement faible au regard des montants des prêts consentis. A moins de 0,1%, il est très inférieur aux hypothèses retenues entre 1993 et 2000 (0,60 %).

Nombre de sinistres constatés par génération de prêts

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
27	71	62	151	133	70	51	22	8	3	3	-

¹ Rapport général n° 87 tome III annexe 21 sur le projet de loi de finances pour 2002.

Nombre de sinistres pris en charge par génération de prêts

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
20	62	51	117	120	63	37	16	7	3	0	6

De ce fait, les disponibilités du FGAS dépassent aujourd'hui 1,5 milliard d'euros, pour un encours de prêts garantis de 31,6 milliards d'euros au 21 avril 2005. Ce montant est d'un niveau très supérieur aux besoins réels liés à la garantie des prêts, le montant des sinistres indemnisés par le fonds depuis 1993 s'élevant à 8 millions d'euros seulement.

La trésorerie actuelle du FGAS lui permettrait ainsi d'assumer un taux de sinistralité de l'ordre de 5 à 10 %,

Soldes des comptes de suivi du FGAS au 30 septembre 2005

(en millions d'euros)

Cotisations périodiques (banques uniquement)	205
Cotisations fixes	1.307
- dont, pour l'Etat	650
- dont, pour les banques	650
Total	1.512

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le paragraphe I de cet article transfère à l'Etat la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux prêts aidés à l'accèsion à la propriété (PAS et prêts à taux zéro) et modifie en ce sens l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation en supprimant le FGAS et la société de gestion qui lui est attachée.

Dans sa version initiale, il prévoyait également que « *l'octroi de la garantie de l'Etat peut être subordonné à une participation financière des établissements de crédit, qui pour distribuer des prêts garantis doivent signer à cet effet une convention avec l'Etat.* »

Le paragraphe II prévoit que l'Etat prend à sa charge à compter du 1er janvier 2006, la totalité des engagements souscrits antérieurement par la société de gestion du FGAS (SGFGAS). Il prévoit, en contrepartie, que la totalité des disponibilités du FGAS est reversée au budget de l'Etat.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a successivement **repoussé trois amendements de suppression** de cet article, ainsi qu'un **amendement** présenté par notre collègue député Philippe Auberger et la commission des finances¹, qui prévoyait la **reprise par l'Etat d'une somme de 975 millions d'euros** prélevés sur la trésorerie du FGAS, les sommes complémentaires restant affectées à la société de gestion pour faire face à la sinistralité des dernières générations de prêts réalisés.

Elle a, en définitive, adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel présenté par sa commission des finances et un amendement du gouvernement.

Cet amendement vise à répondre aux interrogations de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, qui considérait que le dispositif subordonnant l'octroi de la garantie de l'Etat à une participation financière des établissements de crédit, aboutissait, de manière très contradictoire, à maintenir la société de gestion du FGAS, ainsi que le fonds lui-même qu'il croyait doté d'un reliquat dans l'attente de la définition du nouveau dispositif conventionnel de la garantie de l'Etat à l'accession sociale.

Le texte adopté sur initiative du gouvernement apporte donc des indications plus précises sur le nouveau dispositif envisagé. Ainsi, les établissements de crédit devraient, pour bénéficier de la garantie de l'Etat, cotiser à « un fonds de garantie de nature privée dont ils assurent la gestion ». En outre, l'Etat serait « garant, en dernier ressort, des prêts entrant dans le champ d'intervention de ce fonds. » Enfin, les établissements de crédit devraient adhérer par convention à une société de gestion.

Selon le ministre délégué, un tel dispositif présenterait trois avantages par rapport au système actuel : « Il évite l'accumulation inutile de liquidités. Il est plus sécurisant pour les banques, puisque leurs cotisations sont isolées dans un fonds qui leur appartient. Il maintient le principe d'un cofinancement *de la garantie par les banques. C'est essentiel pour assurer leur responsabilisation.* »

¹ *Adopté par celle-ci contre l'avis de son rapporteur général.*

Votre rapporteur général constate que le dispositif prévu par le **gouvernement pour succéder au FGAS et à sa société de gestion est une copie quasiment conforme du dispositif actuel, à la seule mais importante différence que l'Etat ne cotiserait plus au fonds.** Comme l'a précisé, lors des débats, le ministre délégué, *« l'Etat s'engagerait à verser des indemnités aux banques en fonction des sinistres constatés, qu'il prendrait en charge jusqu'à un certain taux - 50 %, voire plus, cela dépendra de la discussion avec les banques. Le principe d'une garantie de l'Etat en dernier ressort serait maintenu à partir d'un certain taux de sinistralité, comme dans le système actuel. »*

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La disposition du projet de loi de finances prévoyant la suppression du Fonds de garantie à l'accession sociale a suscité des réactions pour le moins vives.

Ainsi, après avoir demandé, le 28 septembre dernier, au gouvernement une clarification de ses intentions et souligné les risques que cette mesure présentait pour le financement de l'accession sociale à la propriété, les **établissements de crédit distributeurs** ont annoncé le 8 novembre qu'aucune concertation n'ayant été engagée et compte tenu des délais d'instruction des dossiers et de réponses aux offres, la suppression du FGAS à compter du 1er janvier 2006 les obligerait à interrompre¹ dès le 21 novembre l'instruction des dossiers de prêts à taux zéro (PTZ) garantis et des prêts à l'accession sociale (PAS).

Il est vrai que le gouvernement semble avoir agi, dans cette affaire, avec une **brusquerie certaine** puisqu'il aurait opposé, le même 28 septembre, son veto à un mécanisme qui devait être signé lors du Conseil d'Administration de la société de gestion le 29 septembre. Ce mécanisme aboutissait au remboursement de la somme globale de 848 millions d'euros correspondant aux montants des apports initiaux des banques au système de garantie. Ainsi, l'Etat se voyait remboursé de 424 millions d'euros, ce qu'il a sans doute jugé, mais un peu tardivement, insuffisant.

Votre rapporteur général estime parfaitement justifiée la volonté du gouvernement de récupérer pour le budget de l'Etat des disponibilités excédentaires qui constituent une trésorerie dormante.

¹ Ce que, bien sûr, « ils regrettent vivement, cette procédure ayant permis d'accorder 70.000 prêts par an à des ménages modestes ».

Toutefois, les **arguments** présentés en séance à l'Assemblée nationale concernant la qualification de deniers publics des cotisations n'ont **pas totalement convaincu** votre rapporteur général qui a souhaité disposer **d'éléments juridiques incontestables** qui puissent faire l'objet d'une analyse impartiale. Il a donc demandé, notamment, que lui soit transmise la convention conclue en 1993 par l'Etat et la société de gestion du FGAS ce qui n'a pas été fait avant la réunion de la commission.

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

ARTICLE 22

Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau

Commentaire : le présent article tend à fixer le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau.

I. LE DROIT EXISTANT

Le prélèvement de solidarité pour l'eau est un prélèvement à la charge des agences de l'eau, qui a été initialement institué, par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000¹, au profit du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Celui-ci a toutefois été budgétisé à compter de 2004, ce dont votre commission, qui s'était montrée critique à l'égard de ce fonds, s'était félicitée². L'article 38 de la loi de finances pour 2004³ a clos le compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », dont le FNSE constituait la seconde section. Les opérations en compte au titre de ce fonds ont été reprises au sein du budget général, sur lequel ont été reportés les crédits disponibles à la clôture des comptes. Le budget du ministère de l'écologie et du développement durable a ainsi vu ses dotations majorées de 83 millions d'euros au titre des dépenses auparavant financées par le FNSE, tandis que le prélèvement de solidarité pour l'eau a été maintenu et son montant, affecté au budget général.

Son montant est déterminé chaque année en loi de finances. Ce prélèvement est versé au comptable du Trésor du lieu du siège de chaque agence de l'eau, sous la forme d'un versement unique intervenant avant le 15 février de chaque année. Il est recouvré selon les modalités s'appliquant aux créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

Le montant de ce prélèvement est inscrit comme dépense obligatoire dans le budget primitif des agences de l'eau. Il est fonction, pour deux tiers, de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

² Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 21 figurant dans le rapport n° 73 (2003-2004), Tome II, fascicule 1, de votre rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2004.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Compte tenu de ces critères, la part de la contribution de chaque agence est la suivante :

Répartition de la contribution entre les agences

(en %)

Agences de l'eau	Part
Adour-Garonne	9,20 %
Artois-Picardie	7,66 %
Loire-Bretagne	15,94 %
Rhin-Meuse	8,46 %
Rhône-Méditerranée-Corse	23,04 %
Seine-Normandie	35,70 %
Total	100,00 %

II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article prévoit que le montant et la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau seront en 2005 identiques à ceux fixés pour 2005 par l'article 45 de la loi de finances pour 2005¹.

Le montant du prélèvement atteindra donc 83 millions d'euros, répartis comme suit :

Montant du prélèvement de solidarité pour l'eau par agence

(en euros)

Agence de l'eau Adour Garonne	7.636.000
Agence de l'eau Artois-Picardie	6.358.000
Agence de l'eau Loire-Bretagne	13.230.000
Agence de l'eau Rhin-Meuse	7.022.000
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	19.123.000
Agence de l'eau Seine-Normandie	29.631.000
Total	83.000.000

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

L'évolution du montant du prélèvement de solidarité pour l'eau

Le montant du prélèvement avait été fixé à 500 millions de francs, soit 76,22 millions d'euros, par l'article 58 de la loi de finances initiale pour 2000. L'article 30 de la loi de finances initiale pour 2001 avait reconduit le même montant.

L'article 29 de la loi de finances initiale pour 2002 avait porté le montant du prélèvement à 81,6 millions d'euros, cette hausse devant permettre de mieux financer le système d'information sur l'eau requis par la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 et de couvrir des dépenses supplémentaires d'application de la directive « nitrates » dans les régions du Grand Ouest.

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 2003, avait maintenu à 81,6 millions d'euros le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, mais seulement 60 millions d'euros avaient été affectés au FNSE, le solde, soit 21,6 millions d'euros, étant affecté au budget général.

L'article 38 de la loi de finances initiale pour 2004 a porté le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau à 83 millions d'euros, montant qui a été reconduit par l'article 45 de la loi de finances initiale pour 2005.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PRÉLÈVEMENT CRITIQUÉ PAR LA COUR DES COMPTES

Dans le cadre de la procédure prévue par l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur le Fonds national de solidarité pour l'eau, qui a fait l'objet d'un rapport de notre collègue Philippe Adnot, alors rapporteur spécial des crédits de l'écologie et du développement durable².

La Cour des comptes s'était montrée critique envers l'assiette de ce prélèvement, ainsi que le rappelle le passage suivant, extrait de la communication transmise à votre commission des finances :

« L'assiette de ce prélèvement appelle l'observation suivante. Compte tenu du mode de fixation des redevances des agences, leurs niveaux sont d'autant plus élevés dans un bassin hydrographique donné que le montant des interventions de l'agence de ce bassin prévu à son programme pluri-annuel est lui-même élevé. Un montant élevé de redevances traduit donc des besoins importants ou une solidarité à l'échelle du bassin intense. Dans ces conditions, la solidarité ou la péréquation entre les bassins devrait se traduire

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

² Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

plutôt par un transfert des bassins où les taux de redevance sont relativement bas - c'est-à-dire des bassins où les besoins sont eux-mêmes relativement bas ou bien où la solidarité est faible - vers les bassins où les taux de redevances sont relativement élevés - c'est-à-dire vers les bassins où les besoins sont aussi élevés ou bien où la solidarité est forte. Pour deux tiers, l'assiette du prélèvement pour l'eau est fonction d'un critère indirectement lié aux niveaux des redevances et provoque un transfert entre bassins opposé à ce que l'objectif de solidarité ou de péréquation pourrait laisser imaginer. »

Le tableau suivant montre l'importance de ce transfert :

Répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre les agences
selon le seul critère démographique (année 2001)

Agences de l'eau	Populations des bassins	Répartition démographique (1)	Répartition légale (2)	Ecart (1)-(2)
Adour-Garonne	6 484 000	8,46 M€	7,01 M€	-1,45 M€
Artois-Picardie	4 814 000	6,29 M€	5,84 M€	- 0,44 M€
Loire-Bretagne	11 605 000	15,15 M€	12,15 M€	- 3,00 M€
Rhin-Meuse	3 962 000	5,17 M€	6,45 M€	+ 1,28 M€
Rhône-Méditerranée-Corse	14 138 000	18,46 M€	17,56 M€	- 0,90 M€
Seine-Normandie	17 386 000	22,70 M€	27,21 M€	+ 4,52 M€
Total	58 389 000	76,22 M€	76,22 M€	0,00 M€

Source : estimation Cour des comptes pour la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau entre bassins selon le seul critère de la population de ces bassins, in Philippe Adnot, « Le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) : une expérience riche d'enseignements », rapport d'information n° 345 (2003-2004)

La Cour estimait que « indirectement, le prélèvement de solidarité pour l'eau organise donc un transfert supplémentaire des ménages urbains vers les autres usagers de l'eau qui s'ajoute à celui opéré par les agences et, marginalement, par le FNDAE¹ ». En outre, elle mettait en évidence l'**opacité de ce prélèvement** fiscal assis sur les redevances établies et recouvrées par les agences de l'eau : « si aucun principe de droit ne s'oppose à une telle superposition, que le Conseil constitutionnel n'a pas censurée, elle est évidemment opaque pour les redevables puisqu'une partie des sommes qu'ils versent à une personne publique, l'agence, pour financer ses missions, est en réalité destinée à une autre personne publique, l'Etat, qui finance ainsi d'autres missions ».

¹ Fonds national de développement des adductions d'eau.

B. UN PRÉLÈVEMENT APPELÉ À ÉVOLUER, DANS LE CADRE DE LA REFORME DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Le ministre de l'écologie et du développement durable, alors M. Serge Lepeltier, avait indiqué, lors de son audition portant sur la communication de la Cour des comptes, le 15 juin 2004, que l'assiette basée sur la population permettait de rééquilibrer la contribution en faveur des agences de l'eau les plus rurales et que, finalement, les bassins les plus riches étaient également les plus contributeurs. Il avait toutefois précisé que la question du devenir de ce prélèvement serait abordée avec le Parlement dans le cadre du **projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques**¹.

L'article 41 de ce projet de loi propose ainsi d'instituer, un **Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, qui se substituerait au Conseil supérieur de la pêche et devrait constituer le « bras armé » du ministère de l'écologie et du développement durable. Cet office, qui serait **créé le 1^{er} janvier 2007**, serait chargé :

- de participer à la protection et à la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques, de leur faune et de leur flore, et de contribuer à la prévention des inondations ;
- d'apporter son appui aux services de l'Etat, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques ;
- d'assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information sur l'eau ;
- de garantir une solidarité financière entre les bassins et de conduire ou de soutenir des programmes de recherche et d'études qui leur sont communs ou revêtent un intérêt général ;
- de mener et de soutenir des actions nationales de communication et de formation.

Les ressources de l'ONEMA seraient de deux types :

- les **contributions des agences de l'eau**, dont le montant global annuel sera plafonné à 108 millions d'euros sur la période 2007-2012 ;
- des subventions versées par des personnes publiques.

En contrepartie, l'article 49 de ce projet de loi propose de supprimer le prélèvement de solidarité pour l'eau.

¹ Pour une analyse des dispositions de ce projet de loi ayant un impact budgétaire, se reporter au rapport pour avis n° 273 (2004-2005) de notre collègue Fabienne Keller.

Votre rapporteur général estime qu'il est nécessaire d'obtenir des précisions sur la mise en place du nouveau cadre de la politique de l'eau, tel qu'il résultera des dispositions finales du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques¹, ainsi que sur la situation budgétaire des agences de l'eau, afin de pouvoir juger de la pertinence de maintenir ce prélèvement au même montant que les années précédentes.

Dans l'attente, votre rapporteur général propose de **réduire de moitié**, en 2006, le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau par rapport au montant fixé pour 2005.

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

¹ Ce projet de loi (n° 97 (2004-2005)) a été adopté par le Sénat le 14 avril 2005. Son examen est prévu à l'Assemblée nationale pour le mois de février 2006.

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités locales

ARTICLE 23

Reconduction du contrat de croissance et de solidarité

Commentaire : le présent article tend à reconduire, pour l'année 2006, le contrat de croissance et de solidarité qui définit la croissance globale des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

L'organisation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales fait l'objet, depuis 1996, d'une démarche contractuelle. Le dispositif, initialement intitulé pacte de stabilité financière, porte désormais le nom de « contrat de croissance et de solidarité ».

A. LES PRINCIPES RÉGISSANT L'ENVELOPPE NORMÉE ET L'INDEXATION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par un mécanisme dit de « **l'enveloppe normée** », qui consiste à regrouper une grande partie des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, et à appliquer à cet ensemble une norme de progression annuelle, définie en fonction d'indices macro-économiques.

Les dotations comprises dans cette enveloppe évoluent en fonction d'indexations prévues par la loi, à l'exception d'une d'entre elles, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui joue le rôle de « variable d'ajustement », et dont le montant est donc déterminé par la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme des dotations indexées qui la composent.

L'objectif premier de l'enveloppe normée consiste à permettre une maîtrise de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, la variable d'ajustement permettant « d'absorber » les conséquences, pour le budget de l'Etat, de l'augmentation du montant des dotations indexées, qui évoluent plus rapidement que l'ensemble de l'enveloppe.

Un autre objectif consiste à permettre aux collectivités territoriales d'avoir une vision pluriannuelle de l'évolution des concours qu'elles reçoivent de l'Etat, en fixant une norme de progression pluriannuelle. Pour les années 1996-1998, ont été appliquées les règles du « pacte de stabilité », définies par l'article 32 de la loi de finances initiale pour 1996. Pour les années 1999-2001 ont été appliquées celles du « contrat de croissance et de solidarité », définies par l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999.

Le contrat de croissance et de solidarité a repris les principes du mécanisme introduit en 1996 par le pacte de stabilité. Ainsi :

- sont distinguées des dotations « sous enveloppe » et hors enveloppe ;

- l'enveloppe normée regroupe des dotations faisant l'objet d'une indexation spécifique, mais évolue selon un taux de progression défini chaque année en fonction d'indices macro-économiques ;

- le respect de la progression ainsi définie de l'enveloppe normée est assuré par une variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Les règles du contrat de croissance et de solidarité sont toutefois plus avantageuses, pour les collectivités territoriales, que celles du pacte de stabilité qui l'a précédé : alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, que de l'indice de progression des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, 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 2001¹.

B. LA RÉDUCTION JUSQU'EN 2003 DU PÉRIMÈTRE DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis 2001, les règles d'évolution de l'enveloppe normée sont définies de manière annuelle. Elles ont ainsi été reconduites, pour une année, par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2002, par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003, par l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004, puis par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2005.

On notera que la règle de progression de l'enveloppe normée s'est appliquée à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux

¹ Par ailleurs, on rappellera que le III de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999 avait prévu un dispositif visant à réduire de moitié les baisses de DCTP des communes les plus défavorisées. Ce dispositif a été supprimé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003, qui a reconduit le contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2003.

collectivités locales jusqu'en 2004 (62 % dans la loi de finances initiale pour 1997 contre 52 % dans la loi de finances initiale pour 2003). Pour mémoire, les concours financiers de l'Etat non compris dans le champ de l'enveloppe normée sont le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, les compensations d'exonérations fiscales (à l'exception toutefois de la dotation de compensation de la taxe professionnelle - DCTP -, qui constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité) et les dégrèvements d'impôts locaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. LES CONCOURS INTÉGRÉS DANS L'ENVELOPPE NORMÉE DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

La rédaction du présent article est, si l'on excepte quelques différences purement formelles – et, bien entendu, la référence à l'année 2006 au lieu de l'année 2005 –, **identique** à celle de l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2005, qui reconduisait le contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2005.

Le **I** du présent article modifie le **II** de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 afin de reconduire pour l'année 2006 le mécanisme d'indexation de l'enveloppe normée prévu par cet article.

Les dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont les suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- la dotation spéciale instituteurs (DSI) ;
- la dotation élu local ;
- la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- les dotations d'équipement scolaire des départements (DDEC) et des régions (DRES) ;
- les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD « formation professionnelle ») ;
- la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction correspondant à la réduction pour création d'entreprise

B. LE CALCUL DU MONTANT DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

L'évolution des montants des concours financiers de l'Etat compris dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité est définie en fonction de la croissance prévisionnelle des prix pour l'année suivante et de la croissance prévisionnelle du PIB pour l'année en cours, puisque le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004, dont les dispositions sont modifiées pour être rendues applicables en 2006 par le I du présent article, dispose que les dotations sous enveloppe « *forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement* ».

Pour l'année 2006, le calcul de l'indice de progression de l'enveloppe normée est donc bien :

(Evolution prévisionnelle de l'indice des prix pour 2006) +
33 % x (taux de croissance prévisionnel du PIB en 2005), soit :

$$1,8 \% + (33 \% \text{ de } 1,75 \%) = \mathbf{2,3775 \%}$$

La reconduction des dispositions relatives au contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2005 se traduit, après prise en compte des ajustements et des majorations exceptionnelles, par une **progression de 1.057 millions d'euros de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat, par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 ; le montant total des concours inscrits dans l'enveloppe normée serait donc de **44.270,65 millions d'euros en 2006**.

Le tableau ci-après détaille les composantes du contrat de croissance et de solidarité et leur évolution entre 2004 et 2006.

Le contrat de croissance et de solidarité en 2006

(en millions d'euros)

		LFI 2005	LFI 2005 révisée	PLF 2006	Evolution en % par rapport à la LFI 2005 révisée	Evolution en % par rapport à la LFI 2005
I-ENVELOPPE NORMEE						
Dotation globale de fonctionnement (DGF)		37.095,00	37.113,95	38.106,75	2,68	2,70
Dotation spéciale instituteur (DSI)		174,07	174,07	178,81	2,73	2,70
Dotation élu local		48,72	48,72	50,04	2,73	2,70
Compensation « part salaires » de la TP pour les FDPTP		112,75	112,75	115,82	2,73	2,70
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes	AE	441,37	441,37	459,03	4,00	4,00

		LFI 2005	LFI 2005 révisée	PLF 2006	Evolution en % par rapport à la LFI 2005 révisée	Evolution en % par rapport à la LFI 2005
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements	AE	204,43	204,43	212,60	4,00	4,00
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	AE	615,72	615,72	640,35	4,00	4,00
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	AE	305,76	305,76	317,99	4,00	4,00
Dotation générale de décentralisation (DGD)	(1)	858,14	858,14	881,55	2,73	2,70
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	(1)	257,07	257,07	264,08	2,73	2,70
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle		1 219,34	1 219,34	1 252,60	2,73	2,70
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors RCE (réduction pour créations d'entreprises)		1.224,37	1.224,37	1.108,29	- 9,48	- 9,5
Sous-total I		42.556,72	42.575,67	43.587,91	2,38	2,40
Calcul de l'enveloppe normée :		42.556,72	42.575,67	43.587,91	2,38	2,40
II-AJUSTEMENTS						
DGF - Intégration des crédits de la fraction « voirie » et de la majoration « potentiel fiscal » de la première part de la DGE				54,35		
DGF - Majoration de la DGF des départements				98,78		
DGF - Minoration de la DGF des départements au titre de la recentralisation sanitaire				- 41,626		
DGE - Première part de la DGE des départements (AE)			285,81	98,42		
DSI - Ajustements liés à la transformation des instituteurs en PE				- 43,110		
DGD Intérieur - ajustement sur divers transferts de compétence antérieurs à 2004 (2)				14,28		
DGD Intérieur - Régionalisation des bases de TIPP - Attribution de DGD pour les régions d'Outre-mer				17,82		
DGD Corse (compensation de la suppression du produit de la vignette automobile affecté à la collectivité territoriale de Corse)				0,53		
DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)		722,44	744,78	765,09		
DGD formation professionnelle - Réforme de la taxe d'apprentissage (tranche 2006)				- 406,634		
Sous-total II		1.008,24	1.030,58	675,24		
Total I + II		43.564,96	43.606,26	44.263,15		

III - MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES						
Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16%)		17,79				
Majoration exceptionnelle au titre de l'aménagement du calcul de la compensation des rôles supplémentaires (art 1er de la LFR pour 2004)			7,50	7,50		
Sous-total III		17,79	7,50	7,50		
Total I + II + III		43.582,75	43.613,76	44.270,65		

(1) Y compris les crédits inscrits sur le budget de la Culture

(2) Lois du 11 octobre 1985, du 4 juillet 1990 et du 2 décembre 1992

(3) Compensation en DGD prévue par les articles spécifiques de la loi dérogeant au principe général de compensation fiscale

Hypothèses économiques retenues par le présent projet de loi de finances

(en %)

	2004	2005	2006
DGF (taux d'indexation définitif en 2004, révisé en 2005)	2,1	2,95	2,675
Satellites de la DGF	1,93051	3,28983	2,72747
FBCF des APU	3,7	3	4
Indexation de l'enveloppe normée (Prix de N + 33% PIB de N-1)	1,665	2,625	2,3775
Prix hors tabac de N	1,7	1,8	1,8
PIB en volume de N	2,3	1,75	1,8

Le II du présent article prévoit que le respect de la norme globale du contrat de croissance et de solidarité se traduit, comme les années précédentes, par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), en disposant que « en 2004, en 2005 et en 2006, le taux d'évolution » de la DCTP « est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), compte tenu du montant total des autres dotations (...) ».

Ainsi, en application des dispositions prévues par le présent article, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) devrait passer de

1.224,37 millions d'euros en 2005 à 1.108,29 millions d'euros en 2006, soit une diminution de 9,48 %.

Il convient de rappeler que la dotation de compensation de la taxe professionnelle vise à compenser les pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allégement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur.

Elle comporte quatre fractions, correspondant à une série de modifications de la législation applicable à la taxe professionnelle :

- la compensation du plafonnement des taux communaux de la taxe professionnelle ;

- la compensation de la réduction de la fraction imposable des salaires ;

- la compensation de l'abattement général de 16 % sur les bases de taxe professionnelle ;

- la compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI).

Depuis la mise en place du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, instauré par l'article 32 de la loi de finances initiale pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, servent de variable d'ajustement dans le cadre de la mise sous enveloppe des dotations dites « actives » de l'Etat aux collectivités territoriales.

En 2004, la DCTP s'est établie à 1.370 millions d'euros, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

En 2005, la DCTP s'est établie à 1.224 millions d'euros, soit une diminution de 10,64 % par rapport à 2004.

En 2006, la DCTP doit s'établir à 1.108 millions d'euros, soit une diminution de 9,48 % par rapport à 2005.

La DCTP est, logiquement, en diminution constante depuis qu'elle constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité. En effet, dès lors que la quasi-totalité des dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée bénéficient d'une indexation plus favorable que l'enveloppe elle-même, une telle diminution est inéluctable, en l'absence d'abondement supplémentaire de la part de l'Etat. Par ailleurs, et de manière quelque peu paradoxale, la DCTP résiste d'autant mieux que la croissance est réduite, puisqu'un faible différentiel de croissance entraîne un décalage moins important entre l'indexation de la DGF et celle de l'ensemble de l'enveloppe, et donc, un moindre besoin d'ajustement. Ainsi, pour l'année 2004, une diminution de « seulement » 3,46 % des crédits de la DCTP était nécessaire pour permettre le respect de la norme de progression de l'enveloppe normée, qui n'était que de 1,67 % en raison de la faible croissance prévisionnelle.

C. LE CALCUL DU MONTANT DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF)

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement (DGF) évolue, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 2006), et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2005), sous réserve que celui-ci soit positif.

L'article précité prévoit également que cet indice prévisionnel est appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant doit être révisé pour tenir compte des derniers taux d'évolution connus constituant l'indice de l'indexation de l'année en cours. Cet indice ajusté doit alors être appliqué au montant définitif de l'année précédente (soit 2004).

1. Le « recalage » du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2005

En application du 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales précité, le montant de la DGF pour l'année 2005 est révisé, afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2004, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

En appliquant au montant de la DGF 2004 l'indice d'actualisation de la DGF révisé, on obtient le montant révisé de la DGF pour l'année 2005, soit **37.113,95 millions d'euros**.

Ce montant, comparé au montant ouvert par la loi de finances initiale pour 2005, accroît la DGF pour 2005 de 18,96 millions d'euros.

2. La régularisation de la DGF pour 2004

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il est procédé chaque année, avant le 31 juillet, au calcul de la régularisation de la DGF afférente à l'exercice précédent. Cette régularisation intervient lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac relatif à cet exercice (2005) et sur la base du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente (2004), tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue (2004), entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la DGF inscrit en loi de finances.

La régularisation de la DGF 2004, actée par le Comité des finances locales lors de sa réunion du 5 juillet 2005, a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de + 2,1 % contre + 1,75 % en loi de finances initiale pour 2004. Le montant de cette régularisation s'est ainsi élevé à 163,556 millions

d'euros. Le montant de la DGF 2004 définitive atteint 36.879,875 millions d'euros.

3. Le montant prévisionnel de la DGF pour 2006

Le montant prévisionnel de la DGF pour l'année 2006 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF pour 2006 au montant révisé de la DGF pour l'année 2005.

Le taux d'évolution de la DGF pour l'année 2006 est égal à :

inflation 2006 + $\frac{1}{2}$ croissance du PIB 2005

=

1,8 % + $\frac{1}{2}$ 1,75 %

=

2,68 %.

Appliqué au montant révisé de la DGF 2004, on obtient un montant prévisionnel de la DGF pour l'année 2006 de : 37.113,95 x 2,68 % = **38.106,75 millions d'euros**, soit une progression de **2,7 %** par rapport au montant de DGF ouvert par **la loi de finances initiale** pour 2005.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ÉTAT A REDONNÉ DU SENS AU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

La progression du coût des compensations d'exonération d'impôts locaux, qui résulte des suppressions successives d'impôts locaux au cours de la précédente législature, a conduit à réduire la part de l'enveloppe normée dans le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, qui était ainsi passée de 62 % en 1997 à 52 % en 2003. **L'utilité pour l'Etat d'un mécanisme de pilotage global des concours financiers, mis en œuvre à travers le pacte de stabilité puis le contrat de croissance et de solidarité, perdait ainsi peu à peu de son sens** : alors que les dotations de l'Etat « sous enveloppe » voyaient leur progression encadrée, les compensations d'exonérations et de suppression d'impôts locaux évoluaient pour leur part en fonction de l'indice de progression de la DGF, supérieur au taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité.

La réforme de l'architecture des dotations engagée par la loi de finances initiale pour 2004 a entraîné l'intégration de nombreux concours de l'Etat aux collectivités territoriales au sein de la DGF, augmentant ainsi sensiblement la part des concours financiers de l'Etat incluse dans l'enveloppe normée soumise aux règles d'indexation du contrat de croissance et de

solidarité. Cette part est ainsi passée de 52 % en 2003 à 72,7 % en 2004, 71,1 % en 2005 et 68,7 % en 2006.

La réforme engagée par la loi de finances initiale pour 2004 a donc permis de redonner un peu de son sens au contrat de croissance et de solidarité.

B. LA PRÉVISIBILITÉ FAIT TOUTEFOIS DÉFAUT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En dépit des progrès susmentionnés, **le fonctionnement actuel de l'enveloppe normée demeure éloigné de la logique qui avait présidé à sa création**. En effet, la mise en place de l'enveloppe normée répondait à deux préoccupations : d'une part, faire participer les collectivités locales à l'effort de maîtrise des finances publiques en fixant un plafond aux dépenses de l'Etat au titre des concours financiers qu'il leur apporte, et, d'autre part, leur permettre de disposer d'une meilleure prévisibilité quand à l'évolution de leurs ressources, l'indexation de l'enveloppe normée ayant été fixée, à l'origine, pour une durée de trois ans.

Or, si l'augmentation du volume des concours financiers de l'Etat compris dans le périmètre de l'enveloppe normée permet de redonner du sens à l'objectif de « plafonnement » de l'évolution des concours aux collectivités territoriales, l'objectif de prévisibilité des dotations n'est pas pleinement respecté. En effet, le contrat de croissance et de solidarité n'est reconduit chaque année, depuis l'année 2002, que pour une année supplémentaire. Par ailleurs, les collectivités territoriales, si elles connaissent relativement tôt les intentions du gouvernement quant à la reconduction des règles du contrat de croissance et de solidarité pour l'année suivante ne sont jamais certaines de la reconduction des abondements exceptionnels des dotations.

C. UN SIGNAL POSITIF EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

En dépit des contraintes budgétaires, le gouvernement a décidé de maintenir l'effort en faveur des collectivités territoriales, en reconduisant en 2006 les règles du contrat de croissance et de solidarité, selon les mêmes modalités d'indexation qu'en 2005. Votre rapporteur général considère qu'il s'agit d'**un signal positif en direction des collectivités territoriales**. En effet, alors que le budget de l'Etat est soumis depuis trois ans à une contrainte de « croissance zéro » en volume, tel n'est pas le cas, des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, dont la progression est nettement supérieure à celle des prix.

Votre rapporteur général se félicite donc de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour une année supplémentaire. En revanche, il considère, comme en 2003 et en 2004, que les demandes visant à porter à hauteur de 50 % la prise en compte de la croissance du produit intérieur brut

dans l'indexation de l'enveloppe normée sont totalement irréalistes, compte tenu du contexte dégradé des finances publiques que connaît notre pays et de la nécessité de réduire les déficits publics.

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

ARTICLE 24

Réforme de la dotation globale d'équipement des départements

Commentaire : le présent article tend à modifier la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, en supprimant la première part, cette suppression étant partiellement compensée par un abondement de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement des départements.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE DOTATION DESTINÉE À SOUTENIR L'INVESTISSEMENT

1. L'évolution de la DGE et les bénéficiaires

La dotation globale d'équipement (DGE) des départements a été mise en place en 1984 en regroupant plusieurs dotations existant antérieurement. La dotation est divisée en **deux parts**, la première comprenant elle-même **trois fractions** et la seconde **deux fractions**, réparties suivant des critères différents.

La DGE évolue chaque année suivant **le taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF)** tel qu'il est estimé pour l'année dans le projet de loi de finances, selon l'article L. 3334-14 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, en 2004, la DGE a progressé de 3,7 % et, en 2005, de **3 %**.

L'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales précise que son montant et la répartition entre les deux parts sont fixés chaque année par décret, après consultation du comité des finances locales. Ainsi, pour l'année 2005, le décret n° 2005-1280 du 14 octobre 2005 prévoit un montant de **490,23 millions d'euros en autorisations de programme**, et de **479,09 millions d'euros en crédits de paiement, diminué de 40,37 millions d'euros au titre du déficit de l'exercice 2003**. La progression des crédits de paiement, destinés à couvrir les autorisations de programme, est une moyenne pondérée des taux effectifs de progression de la FBCF des trois dernières années.

L'objet de la DGE est principalement d'apporter un **soutien aux investissements** réalisés par :

- les départements ;
- les groupements de départements à caractère administratif ;

- les syndicats à caractère mixte, c'est-à-dire les syndicats qui associent des communes ou des intercommunalités à un ou plusieurs départements ou régions ;
- les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) depuis 1988 ;
- et, depuis 1996, les centres départementaux de la fonction publique territoriale.

Il convient de relever que les opérations réalisées par des services ou établissements dépendant des départements ou de leurs groupements et ayant une personnalité juridique distincte ne sont pas éligibles à la DGE, **à l'exception des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).**

2. La répartition des crédits entre les deux parts de la DGE

La seconde part de la DGE a été obtenue, lors de la création de la dotation en 1984, en globalisant des crédits gérés jusqu'alors par le ministère de l'agriculture. Afin de ne pas entraîner des transferts trop importants, il a été décidé de « sanctuariser » ces crédits, qui représentent donc toujours **41,18 %** de la dotation. Par construction, la première part représente donc **58,82 %** de l'enveloppe globale de la DGE.

B. LA PREMIÈRE PART DE LA DGE

1. Une division en trois fractions

La première part de la DGE s'élève en 2005 à **238,862 millions d'euros**. Cette somme est obtenue en soustrayant aux 281,805 millions d'euros prévus les 42,943 millions d'euros de déficit de l'année « N-2 », soit 2003.

La première part est subdivisée en **trois fractions** :

- **la fraction principale**, dont le calcul du montant fait intervenir un **taux de concours** prenant en compte les investissements réalisés chaque année et la totalité de la première part ;

- **la fraction voirie**, qui est attribuée en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental ;

- **la majoration, elle-même divisée en deux parts**, la première destinée à aider les départements les plus défavorisés, la seconde destinée à majorer les attributions des groupements de départements et des syndicats

associant des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale et des départements ou régions.

Par ailleurs, chaque département bénéficie **d'une garantie** de la progression de la première part.

2. La fraction principale de la première part

La fraction principale de la DGE est conçue comme **une aide à l'investissement engagé par les départements ou les autres bénéficiaires**. Le deuxième alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales précise qu'elle ne peut représenter **plus de 75 %** de l'enveloppe globale de la première part. La répartition est décidée par le gouvernement, après consultation du comité des finances locales. Dans les faits, le taux maximum de 75 % a toujours été choisi, ce qui fait que la fraction principale s'élève, en 2005, à **161,89 millions d'euros** (article 3 du décret précité du 14 octobre 2005). Cette somme est obtenue en prenant 75 % des crédits à répartir, soit 238,862 millions d'euros desquels il faut déduire 23 millions d'euros au titre de la provision pour garantie, décrite *infra*.

Les opérations qui ouvrent droit au bénéfice de la fraction principale de la première part sont les « *dépenses directes réelles d'investissement* » (article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales). Ces dépenses doivent être imputées sur la section d'investissement du budget principal et des budgets de chaque service à comptabilité distincte des départements.

Certaines dépenses d'investissement sont cependant **exclues** du bénéfice de la DGE :

- **les dépenses susceptibles de bénéficier de subventions d'investissement de l'Etat en vertu d'autres opérations**. En effet, réservées à des opérations spécifiques, ces dépenses permettent d'obtenir en règle générale des montants de subvention plus élevés. Ces subventions sont dites « non globalisables ». Cependant, les opérations qui ne relèveraient pas d'un chapitre globalisé dans la DGE lors de sa création, mais qui ne pourraient bénéficier de subventions « non globalisables » sont éligibles à la DGE ;

- **les dépenses réalisées dans les collèges**, et ce même pour la fraction qui ne serait pas couverte par la dotation départementale d'équipement des collèges.

Pour les opérations d'investissement éligibles réalisées par le département, l'apport de la DGE se présente comme **un taux de concours, exprimé en pourcentage de l'investissement réalisé**.

Ce taux de concours est le résultat du rapport entre l'enveloppe attribuée à la fraction principale de la première part, sur l'estimation des dépenses directes d'investissement des départements, exception faites de celles qui sont par ailleurs éligibles à la seconde part.

Ainsi, pour l'année 2004, ce taux était de 2,77 %. En 2005, il est égal au rapport entre l'enveloppe de la première part, soit **161,896 millions** d'euros, sur le montant des investissements, soit **5.816,065 millions d'euros**, ce qui donne un taux de **2,78 %**. Il convient de relever que l'estimation des dépenses d'investissement des départements est fournie, chaque année, par les services préfectoraux.

Ce taux de concours, annoncé au début de l'année après le vote par le Parlement du montant de la DGE, est communiqué aux départements, qui peuvent ainsi, en fonction de leurs projets d'investissement, préparer le budget primitif en inscrivant les recettes de DGE. Le président du conseil général communique au préfet, chaque trimestre, un état récapitulatif des dépenses éligibles effectuées, afin que ce dernier verse les sommes correspondantes.

3. La fraction voirie de la première part

La fraction voirie a été instituée en 1984. **Elle est répartie en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental.** Le troisième alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales indique que 20 % au plus de l'enveloppe de la première part lui est réservée. Dans la pratique, cette limite des 20 % a toujours été retenue par le gouvernement, après avis du comité des finances locales.

Sa répartition obéit à des règles particulières. Ainsi :

- dans le cas général, cette dotation sert à compenser les dotations spécifiques qui existaient avant 1983, date à laquelle elles ont été intégrées dans la nouvelle DGE ;

- afin de tenir compte de la situation particulière des zones de montagne, la longueur de la voirie située dans ces zones est doublée ;

- enfin, la dotation prend également en compte les départements qui assurent des liaisons maritimes entre leurs îles et la partie continentale.

Pour l'année 2005, cette dotation vient abonder le budget des départements à hauteur de **43,172 millions d'euros**.

4. La majoration de la première part

Le quatrième alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales précise que les 5 % restant au titre de la première part de la DGE, après prélèvement de la fraction principale et de la fraction voirie (respectivement 75 % et 20 % de l'enveloppe, soit le maximum autorisé dans chaque cas par l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales), sont destinés à **majorer la première part pour certains départements**.

Cette majoration, qui, en 2005, représente **10,794 millions d'euros**, est elle-même divisée en deux parts.

La première de ces parts bénéficie aux départements les plus défavorisés, c'est-à-dire ceux qui remplissent **l'une** des deux conditions suivantes :

- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ;

- avoir un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Il faut relever que cette définition des départements « défavorisés » est précisément celle des départements qui étaient éligibles à la dotation minimale de fonctionnement (DFM) **avant la réforme de la dotation globale de fonctionnement adoptée lors de la loi de finances pour 2005**. En conséquence, 24 départements de métropole remplissent ces conditions, plus les quatre d'outre-mer.

Les départements d'outre-mer bénéficient, au sein de la majoration, d'une dotation spécifique calculée en fonction de leur attribution de l'année précédente et qui s'élève en 2005 à 1,904 millions d'euros, et à 0,028 millions d'euros pour la collectivité départementale de Mayotte et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour les 24 départements de métropole éligibles, la majoration est répartie en multipliant l'inverse du potentiel fiscal du département (soit $1 / \text{PFH}$) par l'inverse du potentiel fiscal par kilomètre carré (soit $1 / \text{PFK}$).

La seconde part, alimentée par le solde de la première part, et qui représente 1,549 million d'euros en 2005, est destinée à **majorer les attributions au titre de la première part de la DGE des départements éligibles à la fraction principale**.

5. La garantie de progression de la première part

Les deux derniers alinéas de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales instaurent un système de garantie de progression particulièrement complexe. **De manière synthétique, la progression de la première part de la DGE est encadrée entre une valeur minimum et une valeur maximum.**

En ce qui concerne la **progression minimum** (dernier alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales), le montant perçu par chaque département chaque année au titre de la première part de la DGE, et au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 **ne peut être inférieur au montant moyen**

des concours de l'Etat reçus au cours des années 1980, 1981 et 1982 pour les crédits qui ont alors été inclus dans la DGE. Ce montant est actualisé chaque année du taux de progression de la FBCF, soit 3 % en 2005 (ce qui correspond par ailleurs à l'évolution de l'enveloppe globale de la DGE). Ainsi, et pour chaque département, un seuil est calculé qui reflète en fait l'évolution des dotations intégrées à la DGE en 1984, et actualisé chaque année.

Chaque année, le montant de la garantie, prélevée sur l'enveloppe globale de la DGE, pour un montant de **23 millions d'euros en 2005**, vient combler la différence entre le seuil fixé ci-dessus et les attributions au titre de la fraction principale de la fraction voirie de la première part. 76 départements bénéficieraient de cette garantie.

En ce qui concerne la **progression maximum** (avant-dernier alinéa de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales), un écrêtement est réalisé sur les départements dont **la première part de la DGE et les crédits de paiement des opérations réalisées au titre des opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 progresse de plus du double de l'évolution des crédits de paiement affectés par la loi de finances à la DGE des départements, soit 6,44 % en 2005**. Ce seuil d'écrêtement, s'il prend en compte la **fraction principale** et la **fraction voirie**, ne fait en revanche pas intervenir la dotation au titre du potentiel fiscal. 11 départements sont écrêtés en 2005.

Ainsi, chaque année, les départements connaissent **le montant minimum** qui leur sera attribué, en appliquant à leur dotation de l'année précédente le taux d'évolution de la FBCF, mais également **le montant maximum**, en appliquant à leur dotation le double du taux d'évolution des crédits de paiement de la DGE.

C. LA SECONDE PART DE LA DGE DES DÉPARTEMENTS

1. Une division en deux fractions

La seconde part de la DGE des départements représente **41,18 %** de l'enveloppe globale de la DGE, soit **199,9 millions d'euros en 2005**.

Cette fraction correspond aux crédits gérés avant 1983 par le ministère de l'agriculture, et qui ont été globalisés dans la DGE à l'occasion de la réforme.

Cette seconde part est elle-même divisée en **deux fractions** :

- la première, dite « **fraction principale** », bénéficie aux départements qui réalisent des travaux d'aménagement foncier, et est proche dans son principe de la fraction principale de la première part, puisqu'elle fait intervenir un taux de concours ;

- **la seconde fraction** est en fait composée de **plusieurs majorations** qui obéissent à des règles distinctes.

2. La fraction principale de la seconde part de la DGE

Le deuxième alinéa de l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales précise que la fraction principale représente au plus 80 % des crédits de la seconde part de la DGE. Dans la pratique, le gouvernement, après avis du comité des finances locales, a toujours choisi 76,2 % de l'enveloppe ce qui, en 2005, représente **152,338 millions d'euros**.

Deux types de dépenses sont éligibles à la fraction principale :

- d'une part, les dépenses **d'aménagement foncier** ;
- d'autre part, les **subventions versées pour les travaux d'équipement rural par chaque département**.

Dans la pratique, la liste des travaux éligibles à la fraction principale est établie par décret.

La répartition, comme pour la fraction principale de la première part de la DGE, **obéit à la règle du taux de concours**. Le taux est déterminé chaque année en divisant la somme réservée à la fraction principale, soit, en 2005, 152,338 millions d'euros, par le montant estimé des dépenses devant être réalisées par tous les départements en matière d'aménagement foncier ou des subventions versées au titre de l'aménagement rural, soit, pour la même année, 1.094,485 millions d'euros. **Le taux de concours est donc de 13,92 % en 2005**, les sommes correspondantes étant versées par le préfet à la demande du président du conseil général chaque trimestre sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses éligibles du trimestre précédant.

3. Les deux majorations de la seconde part de la DGE

Les deux majorations de la seconde part représentent, en 2005, **47,58 millions d'euros**.

La première majoration, d'un montant de 29,148 millions d'euros en 2005, est destinée aux départements qui remplissent les critères d'éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) avant la réforme de 2004, c'est-à-dire les départements qui bénéficient déjà par ailleurs de la majoration « potentiel fiscal » de la première part de la DGE. Ses critères de répartition sont identiques à ceux de cette majoration, que ce soit pour les 24 départements métropolitains éligibles ou pour les départements d'outre-mer. Le troisième alinéa de l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales précise que cette dotation représente 10 % au moins des crédits de la seconde part de la DGE. **Dans la pratique, le taux de 14,58 % est choisi chaque année.**

La seconde majoration « aménagement foncier » est attribuée aux départements au *pro rata* de leurs dépenses d'aménagement foncier et représente, en application du troisième alinéa de l'article L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales, au plus 10 % de la seconde part de la

DGE. En pratique, le taux de 9,22 % est retenu chaque année. Elle est répartie proportionnellement aux dépenses d'aménagement foncier du pénultième exercice (le dernier exercice connu). Ainsi, les départements de métropole en bénéficient principalement pour les activités de remembrement, alors que les départements d'outre-mer l'utilisent pour le démembrement des exploitations agricoles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose une réforme complète de la DGE des départements, qui se traduit par la suppression de la première part, cette suppression étant partiellement compensée par un abondement pérenne de la dotation de compensation de la DGF des départements.

Des mesures sont par ailleurs prévues pour préciser le dispositif de la participation de l'Etat au financement de l'allocation vétérance des sapeurs-pompiers et les modalités du transfert aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

A. LA SUPPRESSION DE LA PREMIÈRE PART DE LA DGE

Le **I** du présent article vise à supprimer la première part de la DGE, et de ses trois fractions.

Ainsi, le **A du I** du présent article supprime les articles suivants du code général des collectivités territoriales :

- l'article L. 3334-10, qui dispose que la DGE est divisée en deux parts ;
- l'article L. 3334-11, qui détermine la répartition de ses trois fractions et les mécanismes de garantie et d'écrêtement ;
- l'article L. 3334-15, qui précise que les investissements susceptibles de recevoir des subventions non globalisables ne sont pas éligibles à la DGE, cette disposition ne concernant en pratique que la première part.

Le **B du I** du présent article tire les conséquences de cette suppression et modifie l'architecture de la nouvelle DGE des départements, c'est-à-dire de l'ancienne seconde part.

En effet, la première part étant supprimée, la DGE des départements serait composée de la seule « ancienne » seconde part. Le **1° du B** du présent article modifie donc l'article L. 3334-12 du code général des collectivités locales, qui précise les règles de répartition de la deuxième part, **sur deux points** :

- d'une part, il en change la numérotation, cet article devenant le nouvel article L. 3334-10, l'actuel ayant été supprimé par le A du I du présent article ;

- d'autre part, alors que cet article traite actuellement de « *la seconde part de la DGE des départements* », il propose une nouvelle rédaction pour l'incipit : « *la dotation globale d'équipement des départements* ».

Les 2°, 3° et 4° du B du présent article proposent, pour leur part, une refonte de la structure des différentes fractions qui demeurent dans la DGE des départements, sans en changer les règles de répartition interne.

Ainsi, la fraction principale de la seconde part représente, dans le droit actuel, « **80 % au plus** » de l'enveloppe. On a vu que, dans la pratique, le taux était resté inchangé à 76,2 %, le gouvernement prenant toujours cette disposition après avis du comité des finances locales. Il est proposé de prendre acte de cette constance des taux en le fixant, sans marge de manœuvre, à **76 %** de l'enveloppe (**2° du B**).

De même, la dotation versée au titre de l'aménagement foncier, qui est actuellement de « **10 % au plus** », mais qui est toujours restée à 9,22 %, serait définitivement fixée à **9 %** (**3° du B**).

Enfin, la majoration destinée à soutenir les départements éligibles à la DFM avant la réforme de la loi de finances pour 2005, qui est actuellement de « **10 % au moins** » mais qui, dans la pratique, est toujours restée à 14,58 %, serait fixée à **15 %** (**4° du B**).

Les évolutions de taux proposées

	Variation des taux définie à l'article L. 3334-12 actuel	Taux pratiqués	Taux proposés par le présent article pour l'article L. 3334-10
Fraction principale	80 % au plus	76,2 %	76 %
Dotation aménagement foncier	10 % au plus	9,22 %	9 %
Majoration	10 % au moins	14,58 %	15 %

B. UNE COMPENSATION QUI N'EST QUE PARTIELLE

Plusieurs mesures de compensation sont prévues afin d'accompagner la réforme de la DGE.

1. Une compensation non pérenne de 98,4 millions d'euros

Afin de ne pas handicaper les départements qui auraient lancé des programmes d'investissement en 2005, et qui ont conçu leur budget en prenant en compte le droit existant, **98,422 millions d'euros** sont prévus en crédits de paiement et autorisations d'engagement dans les crédits de la mission « Relations avec les collectivités locales ». Selon les termes du « bleu », ce montant est « *prévu en AE et en CP pour financer la solde des opérations subventionnées au titre de la première part de la DGE de l'année 2005* ».

Cette compensation, prévue pour 2006, ne devrait pas être reconduite les années suivantes.

2. Des compensations pérennes incluses dans la DGF pour un total de 142,9 millions d'euros en 2006

A côté de la mesure prévue pour la seule année 2006, le **B du III** du présent article prévoit des mesures de compensation **pérennes**.

a) La compensation intégrale de la perte des fractions « voirie » et « potentiel fiscal » : 54,3 millions d'euros

Le deuxième alinéa du B du III du présent article insère un nouvel alinéa dans l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit d'abonder la dotation de compensation de la DGF des départements d'un montant « *égal au montant perçu en 2004 en application du **troisième** et du **cinquième** alinéa de l'article L. 3334-11 dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006, indexé en fonction des taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques tels qu'ils sont estimés dans la projection économique présentée en annexe aux projets de lois de finances pour 2005 et pour 2006* ».

Les troisième et cinquième alinéas mentionnés désignent, respectivement, la **fraction « voirie »** de la première part de la DGE, et la **fraction « potentiel fiscal »**.

En conséquence, le deuxième alinéa propose de prendre comme base de référence l'année 2004, dernière année pour lesquels les données sont connues, et d'actualiser les sommes deux fois : une première en prenant l'évolution de la FBCF de 2005, puis une seconde en prenant l'évolution de la FBCF en 2006.

Le montant global ainsi calculé s'établit à **54,3 millions d'euros**.

Cette somme viendrait abonder la dotation de compensation de la DGF des départements, et serait pérennisée. En effet, le dernier alinéa du B du III du présent article précise que « *à partir de 2007, la dotation de compensation à prendre en compte au titre de 2006 intègre les majorations prévues aux quatre alinéas précédents* [et donc, à l'alinéa qui prévoit l'intégration pour 2006 de la compensation à la DGF] ».

Cette nouvelle part de la dotation de compensation évoluerait dans le futur comme la DGF mise en répartition.

b) La compensation quasi intégrale des crédits affectés au SDIS : 15 millions d'euros

Le quatrième alinéa du B du III du présent article prévoit d'insérer un nouvel alinéa à l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit les modalités de compensation des investissements réalisés au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le texte proposé prévoit d'attribuer un montant de **15 millions d'euros**, dont la répartition serait effectuée en prenant en compte « *la moyenne du montant moyen des attributions perçues en 2002, 2003 et 2004* ».

Cette compensation est en fait très proche du montant des attributions reçues par les SDIS en 2004, qui s'élève à 15,4 millions d'euros.

Les 15 millions d'euros seraient intégrés à la dotation de compensation de la DGF des départements, selon le même schéma que pour la fraction « voirie » et la fraction « potentiel fiscal ».

c) Une compensation partielle de la suppression de la fraction principale de la première part : 73,6 millions d'euros

La fraction principale de la première part ne fait pas l'objet d'une compensation intégrale, comme c'est le cas pour les fractions « voirie » et « potentiel fiscal ».

Le troisième alinéa du B du III du présent article insère un nouvel alinéa dans l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit en fait d'une mesure de **compensation partielle** de la suppression de la fraction principale de la première part.

Les modalités de cette compensation sont les suivantes : la dotation de compensation est majorée « *d'un montant correspondant au produit de la moyenne de ses dépenses réelles d'investissement ayant été subventionnées au titre de 2002, 2003 et 2004 en application du deuxième alinéa de l'article L. 3334-11, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006* [cet alinéa définit les modalités d'application du taux de concours de la première part], *par son taux réel de subvention au titre de 2004 minoré de 3,25* ».

Comme on le voit, **le calcul de cette compensation fait intervenir la notion de « taux réel de subvention »**, qui est explicitée dans le reste de l'alinéa : *« le taux réel de subvention mentionné ci-dessus est égal au montant des subventions perçues au titre de l'exercice 2004 en application des second, septième et dernier alinéa de l'article L. 3334-11, dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2006, rapportées au volume des investissements ayant donné lieu à subvention pour ce même exercice au titre du deuxième alinéa de cet article »*.

Ce taux réel de subvention est donc l'expression du rapport entre les deux éléments suivants :

- au **numérateur**, la somme des subventions reçues au titre de la fraction principale (second alinéa de l'article L. 3334-11), de la garantie d'évolution (septième alinéa du même article) et, en négatif, de l'écrêtement réalisé sur les fortes progressions (dernier alinéa du même article) ;

- au **dénominateur**, le volume total des investissements ayant donné lieu à subvention.

Ce taux réel peut diverger du taux théorique, qui est, pour sa part, de 2,78 % en 2005. En effet, un montant important de garantie fait augmenter le numérateur, alors qu'un fort écrêtement le fait baisser. Un département dont le taux théorique serait égal au taux réel serait un département qui ne bénéficierait pas de la garantie, et qui ne serait pas plus écrêté.

La compensation ne concernerait que les départements dont le taux réel d'investissement dépasserait les 3,25 %, et ce uniquement pour la fraction qui dépasse les 3,25 %. Le chiffre à prendre en considération est celui de la moyenne des investissements en 2002, 2003 et 2004. L'année 2004 a été choisie pour des raisons similaires à celles qui permettent le calcul de la compensation des fractions « voirie » et « potentiel fiscal », les données n'étant pas encore disponible au-delà. Le montant ainsi obtenu est actualisé deux fois, une première par le taux d'évolution de la FBCF tel que prévu dans la loi de finances pour 2005, une seconde par le taux d'évolution de la FBCF prévu dans la projet de loi de finances pour 2006.

Les sommes seraient basculées dans la dotation de compensation de la DGF des départements. Selon les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur général, le montant total serait de **73,6 millions d'euros**, et la compensation bénéficierait à **73 départements**, dont 23 des 24 départements éligibles à « l'ancienne DFM ».

d) La progression des compensations à partir de 2007

Le dernier alinéa du B du III du présent article expose les modalités d'évolution des trois compensations **pérennes** évoquées ci-dessus.

A partir de 2007, ces dotations seraient pleinement « fondues » dans la dotation de compensation de la DGF, et suivraient donc le rythme d'évolution de la DGF des départements. On note donc qu'il s'agit bien de dotations pérennes. Par ailleurs, il faut relever que des dotations qui servent actuellement uniquement pour des actions d'investissement se trouveraient comprises dans une dotation de fonctionnement, dont la gestion est laissée à la libre appréciation du président du conseil général.

3. Résultat sur le solde des budgets départementaux

Si l'on prend comme base de référence le montant théorique qu'auraient pu recevoir les départements au titre de la première part de la DGE, montant théorique car il est effectué à droit constant à partir d'estimations, la somme qui aurait dû être versée s'élève à 292 millions d'euros.

En 2006, les compensations comprennent 54,3 millions d'euros pour les fractions « voirie » et « potentiel fiscal », 15 millions d'euros pour les SDIS, et 73,6 millions d'euros pour les départements dont le taux d'investissement théorique est supérieur à 3,25 %, ce qui donne un résultat de 142,9 millions d'euros. Il convient d'y ajouter le versement, pour la seule année 2006, de 98,4 millions d'euros. **Le manque à gagner « théorique » pour les départements serait donc de 50,7 millions d'euros en 2006.**

Il convient de relever qu'un amendement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale et exposé *infra* limite ce manque à gagner.

La raison de cette réforme est la faiblesse du taux de concours de la première part, qui s'établit en 2005 à 2,78 %. Cette contribution se trouvait donc extrêmement « diluée », et ne constituait pas un effet de levier suffisamment puissant pour justifier son maintien.

A l'opposé, le taux de concours de la seconde part, de 13,92 % en 2005, est beaucoup plus significatif, ce qui justifie son maintien.

En conséquence, l'objectif de la réforme est de lutter contre une forme de « saupoudrage » des crédits publics, à l'impact peu significatif.

C. DES MESURES D'AJUSTEMENT

1. Un abondement pour le financement de l'allocation vétéranisme des sapeurs pompiers

Alors que le présent article concerne principalement la réforme de la DGE, l'avant dernier alinéa du B du III du présent article, qui insère un nouvel alinéa dans l'article L. 3334-7-1, prévoit un **quatrième abondement de la**

dotation de compensation de la DGF des départements, d'un montant de 10 millions d'euros.

Cette dotation est destinée à compléter la participation de l'Etat pour le financement de l'allocation vétérance des sapeurs pompiers. Cette dotation viendrait en plus des 20 millions d'euros intégrés à ce titre dans la DGF des départements par la loi de finances pour 2005. Comme dans le cas des dotations destinées à compenser la suppression de la première part de la DGF, celle-ci serait pérenne au sein de la DGF, et évoluerait chaque année comme cette dernière.

Ses modalités de répartition sont identiques à celles utilisées pour répartir la compensation des investissements des SDIS, soit la moyenne du montant des attributions au titre de la DGE entre 2002 et 2004.

2. Des mesures de coordination

Le présent article réalise plusieurs mesures de coordination au sein du code général des collectivités territoriales.

Le **A du II** rectifie ainsi une erreur de renvoi à l'article L. 1613-1, erreur qui concerne les modalités de la baisse de la DGF consécutive à l'attribution aux départements d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Une même erreur est corrigée au **1° du A du III**, en ce qui concerne l'article L.3334-1.

Enfin, les **IV, V et VI** du présent article sont destinés à modifier des renvois dorénavant erronés dans le code général des collectivités territoriales consécutifs à la nouvelle numérotation des articles prévue au I et qui fait suite à la suppression de la première part de la DGE et son intégration dans la DGF.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur cet article, l'Assemblée nationale a adopté **10 amendements**, dont **8 sont rédactionnels**. L'un d'entre eux, présenté en seconde délibération à l'initiative du gouvernement, revient sur les modalités de compensation partielle de la suppression de la première part de la DGE opérée par le présent article.

Les 8 amendements rédactionnels ont tous été adoptés **à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement**.

Le premier amendement corrige une erreur de renvoi à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

Le deuxième amendement permet de clairement préciser que l'abondement de 10 millions d'euros destiné à l'allocation vétérance des sapeurs pompiers progresse bien au même rythme que la DGF dans laquelle il est inclus.

Le troisième amendement ajoute après « 3,25 » dans le 3^{ème} alinéa du B du II du présent article le mot « points », afin de ne pas créer de confusion.

Le quatrième amendement permet de préciser le statut de l'expression « taux de formation brute de capital fixe ».

Le cinquième amendement insère une référence pour l'article L. 3563-8 qui renvoie au code général des collectivités territoriales.

Le sixième amendement réalise la même insertion pour l'article L. 1424-55.

Le septième amendement est de coordination.

Le huitième amendement supprime les références à la première part de la DGE dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Un amendement, présenté par notre collègue député Thierry Mariani, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, précise que l'abondement de 15 millions d'euros de ressource intégré à la dotation de compensation de la DGF « *contribue à la participation des départements au financement des services départementaux d'incendie et de secours* ».

Le dernier amendement, présenté par le gouvernement à l'issue de la seconde délibération, revient sur le système de compensation. Le troisième alinéa du 2° du III prévoit comme on l'a vu une compensation pour **l'ensemble** des départements dont le taux de subvention réel serait supérieur à 3,25 points.

Le dispositif proposé établit « deux classes » de départements :

- les premiers, qui sont **les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale tels que définis dans la loi de finances pour 2005** (soit 64 départements) et les départements et collectivités d'outre-mer, seraient compensés sur leurs investissements qui dépasseraient 2,5 points, ce qui est plus favorable. Par exemple, pour un de ces départements, si le taux réel était de 4 %, dans le système de l'article initial, ils sont compensés à hauteur de **0,75 point**, dans le système tel qu'issu de cet amendement, à hauteur de **1,5 point** ;

- les seconds sont les autres départements, c'est-à-dire ceux **éligibles à la dotation de péréquation urbaine** telle que définie dans la loi de finances pour 2005, pour lesquels le mécanisme ne changerait pas. **En l'occurrence, ils seraient toujours compensés pour la partie qui dépasse les 3,25 points.**

La modification proposée par cet amendement se traduit par **une hausse du coût de 15,7 millions d'euros**. Cela amène le montant total de la compensation pérenne de la suppression de la première part à **89,5 millions d'euros**.

En conséquence, la perte pour les départements en 2006 passe de 50,7 millions d'euros à 35 millions d'euros.

Le tableau suivant donne un aperçu synthétique des compensations versées par le gouvernement.

Les compensations versées en 2006

(en millions d'euros)

	Texte initial	Texte amendé par l'Assemblée nationale
Compensation pérenne	142,9	158,8
- Fractions « voiries » et « potentiel fiscal »	54,3	54,3
- SDIS	15	15
- suppression de la fraction principale de la première part	73,6	89,5
Compensation non pérenne	98,4	98,4
Montant non compensé en 2006	50,7	35
Total des compensations	241,3	257,2

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général note que l'objet principal du présent article est la **suppression de la première part de la DGE des départements**. Cette réforme s'effectue en compensant **intégralement** la suppression des fractions « voirie », « potentiel fiscal » et « SDIS », et de manière **partielle** celle de la fraction principale.

On peut estimer que la fraction principale ne remplissait qu'imparfaitement son rôle de « levier » des investissements des départements, compte tenu de la faiblesse du taux de concours pratiqué (2,78 % en 2005). A ce titre, le maintien de l'ancienne « seconde part », qui deviendrait la DGE, et dont le taux de concours est beaucoup plus élevé (13,92 % en 2005) est significative de la volonté de concentrer l'aide de l'Etat dans une logique de plus grande efficacité.

Pour autant, **des interrogations subsistent quant au montant de la compensation de la suppression de la part principale.** La perte subie par les départements est en effet extrêmement importante. Elle s'élèverait en 2006 à **35 millions d'euros**, et à environ **130 millions d'euros** à partir de 2007, si l'on prend pour base les montants qu'auraient reçus les départements en l'absence de réforme. L'importance de ces sommes, ainsi que la situation financière actuelle des départements, qui ont connu ces dernières années de très fortes hausses de leurs charges, pourraient conduire à déséquilibrer leurs budgets.

Compte tenu de ces éléments, et de la nécessité de dégager par ailleurs des économies pour financer une éventuelle hausse des compensations pérennes prévues par le présent article, il semble nécessaire à ce stade de réserver la position de la commission.

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

ARTICLE 25

Affectation de la régularisation au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004 des communes et de leurs groupements

Commentaire : le présent article propose d'affecter la régularisation de la DGF de 2004 des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) entre :

- au titre de 2005 et 2006, la DGF des communes ayant cessé en 2005 d'être éligibles à la « dotation élu local » (pour 4,2 millions d'euros) ;
- au titre de 2006, la dotation d'aménagement de la DGF des communes et des EPCI (pour 87,5 millions d'euros).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉGULARISATION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il est procédé chaque année, avant le 31 juillet, au calcul de la régularisation de la DGF afférente à l'exercice précédent.

En effet, la croissance de la DGF est définie par la formule :

$$\begin{aligned} & \text{Croissance de la DGF de l'année } n \\ & = \\ & 50 \% \text{ de la croissance du PIB de l'année } n-1 \\ & + \text{inflation hors tabac de l'année } n \end{aligned}$$

Lors de l'évaluation du montant de la DGF de l'année n en loi de finances initiale, la croissance du PIB de l'année $n-1$ et l'inflation hors tabac de l'année n ne sont pas encore connus. Il convient donc, *a posteriori*, de régulariser le montant de la DGF, en fonction de la croissance du PIB et de l'inflation effectivement constatés.

B. LA RÉPARTITION DE LA RÉGULARISATION

Les modalités de répartition de la régularisation sont fixées par les articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1613-2 prévoit que si la régularisation est positive, elle est « répartie entre les bénéficiaires » de la DGF, et que si elle est négative, elle est imputée sur la DGF du plus prochain exercice.

L'article L. 2334-1 précise que, dans le cas de la DGF des communes et de leurs groupements, le montant de la régularisation, auquel est ajouté le reliquat comptable éventuel du même exercice, est réparti entre les bénéficiaires de la DGF « au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond ».

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose d'affecter la quasi-totalité de la régularisation de la DGF 2004 à la dotation d'aménagement de la DGF des communes et des EPCI, afin de favoriser la péréquation.

La régularisation de la DGF 2004, actée par le Comité des finances locales lors de sa réunion du 5 juillet 2005, a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de + 2,1 %, contre + 1,75 % en loi de finances initiale pour 2004. Le montant de cette régularisation s'est ainsi élevé à **163,6 millions d'euros**.

Dans le cas de la DGF des communes et des EPCI, la régularisation est de **91,7 millions d'euros**. Cette somme, relativement modeste, correspond à **0,5 % de la DGF des communes et des EPCI**.

Le présent article propose de prévoir que, par dérogation aux dispositions des articles L. 1613-2 et L. 2334-1 précités du code général des collectivités territoriales, la part revenant aux communes et aux EPCI au titre de la régularisation de la DGF pour 2004 est répartie de la façon suivante.

A. LA RÉPARTITION DE PLUS DE 4 MILLIONS D'EUROS ENTRE LES COMMUNES AYANT CESSÉ EN 2005 D'ÊTRE ÉLIGIBLES À LA DOTATION ÉLU LOCAL

1. La réforme proposée

Tout d'abord, une somme de **4,2 millions d'euros** serait répartie entre les **communes ayant cessé en 2005 d'être éligibles à la « dotation élu local »**, prévue par l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales.

Ces communes percevraient au titre de 2005 et de 2006, une attribution de garantie égale, respectivement, aux deux tiers et au tiers du montant perçu en 2004, soit respectivement soit 1.525 euros et 763 euros.

2. Le contexte

On rappelle que la dotation élu local est prévue par l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales.

Perçue par « *les petites communes rurales* », elle consiste en un prélèvement sur les recettes de l'Etat, de 48,7 millions d'euros en 2005 et de 50 millions d'euros en 2006, selon le présent projet de loi de finances. L'abondement proposé par le présent article est donc de l'ordre de 10 %.

L'article L. 2335-1 précité prévoit que son montant est déterminé chaque année en fonction :

- de la population totale des communes ;
- de leur potentiel financier.

Le remplacement de la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances initiale pour 2005 a entraîné la sortie de 1.778 communes de ce dispositif, soit environ 1.000 de plus que les années précédentes. Bien que les sommes concernées soient faibles – les communes sortantes ne perdent que 4,21 euros par habitant en moyenne –, il a pu sembler opportun d'instaurer un mécanisme de sortie progressive du dispositif, comme cela a été prévu pour d'autres dotations (la dotation de solidarité rurale – DSR – et la dotation nationale de péréquation – DNP – en particulier).

Aussi, l'affectation d'une partie de la régularisation de la DGF de l'année 2004 à la dotation élu local répond à une **demande du comité des finances locales**, comme cela est indiqué ci-après.

B. L'AFFECTATION DE PRÈS DE 90 MILLIONS D'EUROS À LA MAJORATION DES TROIS DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE LA DGF DES COMMUNES ET DES EPCI

Ensuite, le solde de la régularisation, soit **87,5 millions d'euros** vient majorer en 2006 le **solde** de la **dotations d'aménagement** de la DGF des communes et des EPCI.

On rappelle que la dotation d'aménagement de la DGF des communes et des EPCI, prévue à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, comprend la DGF des EPCI, et que son « solde » est réparti entre les trois dotations de péréquation : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation nationale de péréquation (DNP). **L'objectif du présent article est donc de favoriser la péréquation.**

Ce solde s'est élevé, en 2005, à 1,8 milliard d'euros. L'abondement proposé serait donc de l'ordre de **5 %**, ce qui n'est pas négligeable.

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

A. LE PRÉSENT ARTICLE RÉPOND À UNE DEMANDE DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Le présent article répond à une demande du comité des finances locales, en ce qui concerne l'affectation d'une partie de la régularisation de la DGF de 2004 à la **dotation élu local**.

Ainsi, lors de sa séance du 27 mai 2005, le comité des finances locales a fait le « vœu » ci-après.

Vœu n° 2005-1 du comité des finances locales

« Le comité des finances locales,

« A l'unanimité des membres présents,

« Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2335-1, R. 2335-1 et R. 2335-2,

« Considérant que 1820 communes de moins de 1.000 habitants ont perdu le bénéfice de la dotation « élu local » en 2005, dont 1.778 du fait qu'elles ne remplissaient pas la condition d'éligibilité liée au potentiel financier, qui se substitue à compter de 2005 au potentiel fiscal ;

« Considérant également que 781 communes sont en revanche bénéficiaires pour la première fois de la dotation élu local du fait du passage au potentiel financier, dans la mesure où leur dotation forfaitaire est significativement inférieure à la moyenne des communes de moins de 1.000 habitants (91,2 euros par habitant contre 132,61 euros par habitant en moyenne) ;

« 1°) Souhaite conserver la notion de potentiel financier pour la répartition de la dotation élu local ;

« 2°) Souhaite qu'une garantie dégressive soit mise en place en faveur des communes ayant perdu leur éligibilité en 2005, pour un montant égal la première année aux deux tiers du montant perçu en 2004, financé par prélèvement sur le montant de la régularisation de la DGF des communes au titre de 2004, et la deuxième année au tiers du montant perçu en 2004. »

Source : compte-rendu de la séance du comité des finances locales du 17 mai 2005.

B. LE PRÉSENT ARTICLE RENFORCE UTILEMENT LA PÉRÉQUATION

L'un des objectifs essentiels de la réforme de la DGF effectuée par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances initiale pour 2005 et par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale était de **favoriser la péréquation**.

Le présent article, qui accroîtrait les dotations de péréquation d'environ 5 %, va donc dans le sens de la récente réforme de la DGF, approuvée par votre commission des finances. Tel est d'autant plus le cas qu'en application de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 précitée, la DSU augmente d'au moins 120 millions d'euros chaque année, ce qui tend à « siphonner » les sommes disponibles pour la DSR et la DNP. La majoration du solde de la dotation d'aménagement de près de 90 millions d'euros pourrait permettre au comité des finances locales de limiter ce phénomène.

Part ailleurs, en l'absence du présent article, la régularisation de la DGF de l'année 2004 serait répartie, comme cela a été indiqué, entre les bénéficiaires de la DGF « *au prorata des sommes perçues au titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond* ». Il s'agirait donc d'un « saupoudrage » sans effet concret.

On peut en outre observer que **la loi de finances initiale pour 2005 avait déjà affecté la régularisation de la DGF des communes et des EPCI de l'année 2005 à la dotation d'aménagement.** En effet, à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2005 prévoit que, par dérogation aux articles L. 1613-2 et L. 2334-1 précités du code général des collectivités territoriales, la part revenant aux communes et aux EPCI au titre de la régularisation de la DGF pour 2003, soit 56 millions d'euros, venait majorer le montant de la DGF des communes et des EPCI mise en répartition en 2005. Comme, en 2005, le comité des finances locales n'avait aucune marge de manœuvre pour déterminer l'augmentation de la dotation forfaitaire en 2005, cette majoration a automatiquement bénéficié à la **dotations d'aménagement.**

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

ARTICLE 26

Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions

Commentaire : le présent article organise les modalités de la compensation financière dont les régions bénéficieront, en 2006, au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Par ailleurs, il tend à ajuster la compensation versée à la région Ile-de-France au titre de son entrée dans le syndicat des transports d'Ile-de-France, et à compenser la suppression de la vignette automobile pour la collectivité territoriale de Corse.

I. LE DROIT EXISTANT

A. PRINCIPES DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LA LOI DU 13 AOÛT 2004

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹ a prévu **d'importants transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales**, essentiellement en direction des départements et des régions. Ces transferts doivent être réalisés de manière progressive, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 ; certains d'entre eux interviendront à l'initiative des collectivités territoriales bénéficiaires.

Le titre VI (articles 118 et suivants) de la loi « libertés et responsabilités locales » a organisé les modalités de la **compensation financière** des transferts de compétences prévus qui, suivant les termes du premier alinéa du I de l'article 119 de cette loi, ont « *pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements* ». Ces dispositions, d'une manière générale, mettent en œuvre le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Ainsi, selon les deuxième, troisième et cinquième alinéas du paragraphe I, précité, de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » :

- d'une part, « ***les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat, à***

¹ Loi n° 2004-809, ci-après désignée : loi « libertés et responsabilités locales ».

L'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. » Le principe général d'une compensation intégrale des charges transférées, par l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat), se trouve actuellement inscrit à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Conformément à l'article L. 1614-3 du même code, le **constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges** est effectué par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du comité des finances locales.

- d'autre part, le **droit à compensation des charges d'investissement** transférées par la loi « libertés et responsabilités locales » correspond à « *la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences* », tandis que le **droit à compensation des charges de fonctionnement** transférées « *est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences* ». Le mode de calcul ainsi retenu vise à limiter, au besoin, l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat lors de la dernière année précédant le transfert.

En outre, aux termes du paragraphe II du même article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » :

- d'une part, « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* » ;

- d'autre part, « *si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert^[1]. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Comité des finances locales.* »

¹ Dans le même sens, cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant n° 23.

B. LA COMPENSATION POUR 2005 DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

Conformément aux dispositions rappelées ci-dessus de la loi « libertés et responsabilités locales », la compensation des transferts de compétences réalisés en application de celle-ci a été organisée, au titre de l'année 2005, par l'article 52 de la **loi de finances initiale pour 2005** (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004), notamment en ce qui concerne les régions, y compris les régions d'outre-mer, et la collectivité territoriale de Corse¹.

1. Les compétences transférées aux régions en 2005

A compter du 1^{er} janvier 2005, les compétences suivantes ont été transférées **aux régions** :

- le financement des **établissements de formation des travailleurs sociaux** (conformément aux articles L. 451-2 et L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles, issus respectivement des articles 53 et 54 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;
- les **aides aux étudiants de ces établissements** de formation des travailleurs sociaux (suivant l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles, issu de l'article 55 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;
- les **aides aux élèves et étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales² et de sages-femmes** (suivant l'article L. 4383-4 du code de la santé publique, issu de l'article 73 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;
- le financement de l'**inventaire général du patrimoine culturel** (conformément à l'article 95 de la loi « libertés et responsabilités locales »).

En outre, à compter du **1^{er} juillet 2005** – date fixée par le paragraphe II de l'article 52, précité, de la loi de finances initiale pour 2005 –, un même transfert de compétences aux régions a concerné le financement des **écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes** (conformément à l'article L. 4383-5 du code de la santé publique, issu de l'article 73, précité, de la loi « libertés et responsabilités locales »).

¹ Pour ce qui concerne les départements, cf. ci-après le commentaire de l'article 27 du présent projet de loi de finances.

² Il s'agit des instituts ou écoles de formation d'infirmiers et infirmières, de masseur-kinésithérapeute et pédicure-podologue, d'ergothérapeute et de psychomotricien, d'orthophoniste et d'orthoptiste, de manipulateur d'électroradiologie médicale d'audioprothésiste, d'opticien-lunetier, de prothésiste et d'orthésiste pour l'appareillage des personnes handicapées, de diététicien, d'aides-soignants, d'auxiliaires de puériculture, d'ambulanciers et de techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale.

Par ailleurs, au 1^{er} juillet 2005 également, **la participation de la région Ile-de-France au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) a été accrue**, en application de l'article 38 de la loi « libertés et responsabilités locales ».

2. La compensation pour 2005 des compétences transférées aux régions

a) L'attribution à l'ensemble des régions d'une part du produit de la TIPP, par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette nationale

En vertu du premier alinéa du I de l'article 52, précité, de la loi de finances initiale pour 2005, les ressources attribuées aux régions, y compris les régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse, au titre de la compensation financière, pour 2005, des transferts de compétences, ont consisté dans **une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)¹**.

Sur le modèle du dispositif retenu par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 (loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) pour la compensation aux départements du transfert du RMI et de la création du RMA, il ne s'est pas agi d'attribuer aux régions une quote-part du produit total de la TIPP, mais **une fraction des tarifs de cette taxe, appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national**.

On rappelle que **le produit de la TIPP est défini, non par l'application d'un taux, mais par l'application d'un tarif, à un volume** : chaque produit pétrolier raffiné mis à la consommation fait l'objet d'un tarif d'imposition fixé **en euros par hectolitre**. La fraction de ce tarif qui a été attribuée aux régions revêtait naturellement la même caractéristique. Ce mécanisme permettait de neutraliser *a priori* les effets d'éventuelles variations des tarifs de la TIPP. L'inconvénient du système tenait à la diminution structurelle du volume de carburant consommé chaque année, engendrant des recettes peu dynamiques.

¹ Les règles relatives à la TIPP sont fixées par les articles 265 et suivants du code des douanes.

On peut résumer ces dispositions par l'équation suivante :

$$\begin{array}{c} \text{part du produit de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions} \\ = \\ \text{fraction de tarif de la TIPP} \times \text{assiette nationale de la TIPP (volume de carburants consommés)} \end{array}$$

Le deuxième alinéa du même I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 indique la manière, téléologique, dont **la fraction de tarif de la TIPP** a été déterminée. Cette fraction a en effet été « *calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse* ».

L'équation, ici, était par conséquent la suivante :

$$\begin{array}{c} \text{fraction de tarif de la TIPP pour 2005} \times \text{assiette nationale de la TIPP en 2004} \\ = \\ \text{droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005} \end{array}$$

En d'autres termes, la fraction de tarif pour 2005 a correspondu au droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005 rapporté à l'assiette nationale de la TIPP en 2004 ; soit l'équation :

$$\begin{array}{c} \text{fraction de tarif de la TIPP pour 2005} \\ = \\ \frac{\text{droit à compensation de l'ensemble des régions pour 2005}}{\text{assiette nationale de la TIPP en 2004}} \end{array}$$

Enfin, en application du septième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, **chaque région a reçu un produit de TIPP correspondant à un pourcentage de la fraction de tarif ainsi déterminée** pour l'ensemble des régions. Ce pourcentage était égal, pour chaque collectivité, **au droit à compensation de cette collectivité rapporté au droit à compensation de l'ensemble**. Cette disposition peut être présentée sous la forme de l'équation qui suit :

produit de la TIPP attribué à une région		fraction de tarif de la TIPP	droit à compensation de la région
			droit à compensation de l'ensemble des régions

b) Une mise en oeuvre à titre provisoire, par la loi de finances initiale pour 2005

Le troisième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 n'a fixé la fraction de tarif de la TIPP, à appliquer à l'assiette nationale de cette taxe en vue de déterminer la part de son produit attribuée aux régions, que de manière provisoire : expressément, « *jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnés* ».

En effet, **ni l'assiette nationale de la TIPP en 2004, ni le montant du droit à compensation des régions au titre des transferts de compétences intervenus en 2005, n'étaient connus, de manière précise, au moment de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2005**. C'est par conséquent **sur la base d'évaluations** de ces éléments que la fraction de tarif a été déterminée.

Au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2005 :

- d'une part, **le droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des régions était évalué à 397,8 millions d'euros¹** ;
- d'autre part, l'assiette de la TIPP en 2004 était estimée à 145,19 millions d'hectolitres pour le supercarburant sans plomb (SP) et à 359,86 millions d'hectolitres pour le gazole. Il convient ici de préciser que le SP et le gazole constituent les deux carburants les plus utilisés.

¹ L'évaluation de ce montant tenait compte que le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes n'était transféré aux régions qu'à compter du 1^{er} juillet 2005.

Les fractions de tarif provisoires ont ainsi été fixées, par les alinéas trois à cinq du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, à :

- a) **0,98 euros par hectolitre, s'agissant du supercarburant sans plomb ;**
- b) **0,71 euros par hectolitre, s'agissant du gazole.**

Ces fractions avaient été calculées comme suit :

Type de carburant	Part du produit de la TIPP transféré, en millions d'euros		Évaluation provisoire des volumes consommés en 2004, en millions d'hectolitres		Fraction du tarif de la TIPP, en euros par hectolitre
SP	142,286	÷	145,19	=	0,98
Gazole	255,5	÷	359,86	=	0,71
Total	397,78				

c) La régularisation à venir, par la loi de finances rectificative

Aux termes du sixième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, le niveau définitif de la fraction de tarif de la TIPP à appliquer à l'assiette nationale de cette taxe, en vue de déterminer la part de son produit attribuée aux régions en 2005, « *est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation* ». Par conséquent, **il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2005 d'arrêter le montant définitif de cette fraction**, les montants définitifs des droits à compensation des régions ayant alors été définitivement constatés.

La compensation sera corrigée à raison de la différence entre le montant déjà versé, calculé à titre provisoire selon les modalités ci-dessus décrites, **et le montant effectivement dû par l'Etat**, tenant compte du niveau définitif du droit à compensation des régions.

d) La compensation, pour la région Ile-de-France, de l'accroissement de sa participation au STIF

L'article 38, précité, de la loi « libertés et responsabilités locales », modifiant l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, a transformé **le STIF, dont l'Etat ne fait désormais plus partie**, en un établissement public local. Celui-ci, depuis le 1^{er} juillet 2005, **associe la région Ile-de-France, les départements franciliens¹ et la Ville de Paris** ; la pleine responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des réseaux de transport lui a été confiée. A cette occasion, **les compétences du STIF se sont trouvées étendues**.

Conformément au paragraphe IV de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-151 précitée, tel que modifié par la loi « libertés et responsabilités locales », le STIF est administré par un conseil composé, notamment, de représentants des collectivités territoriales qui en sont membres, et **la région Ile-de-France y dispose de la majorité des sièges**.

L'article 39 de la loi « libertés et responsabilités locales » a prévu la **compensation financière des charges nouvelles résultant de cette réforme pour les collectivités territoriales** concernées. Cette compensation est assurée, « *chaque année* », « *dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L.1614-3 du [CGCT]* », c'est-à-dire **suivant les principes du droit commun** de la compensation financière de compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales (cf. *supra*, A). Concrètement, le droit à compensation au titre du retrait de l'Etat correspond à la **moyenne triennale de l'allocation que l'Etat versait jusqu'alors au STIF**, déduction faite du déficit du régime de retraites de la RATP désormais pris en charge par l'Etat.

Pour la région Ile-de-France, cette compensation spécifique au titre de la loi « libertés et responsabilités locales », **en 2005**, sera réalisée **sous forme de crédits budgétaires, inscrits dans le projet de loi de finances rectificative**. Elle **viendra compléter la compensation qui lui est versée, depuis 2001, au titre de son entrée dans le STIF**, conformément à l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151 précitée, créé par l'article 120 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

¹ Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines.

C. LA COMPENSATION À PARTIR DE 2006 DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

1. Les compétences transférées aux régions en 2006

À compter du **1^{er} janvier 2006**, deux nouvelles séries de compétences, relevant jusque là de l'Etat, seront transférées aux régions. Il s'agit :

- en premier lieu, de l'organisation du **réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience**¹ (conformément au deuxième alinéa de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, issu de l'article 8 de la loi « libertés et responsabilités locales ») ;
- en second lieu, du financement des **vacations, des agents contractuels de droit public et des emplois aidés, dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées** (suivant l'article L. 214-6-1 du code de l'éducation, inséré par l'article 82 de la loi « libertés et responsabilités locales »). Il convient de noter, à cet égard, que le déroulement du transfert de la gestion des agents TOS relevant du statut de la fonction publique découlera de l'exercice, par ces personnels, du droit d'option offert par l'article 109 de la loi « libertés et responsabilités locales² », et n'interviendra, en pratique, qu'à partir de 2007.

En vue de la détermination du droit à compensation financière des régions, il y aura également lieu de prendre en compte, outre **les compétences transférées en 2005**, rappelées ci-dessus :

- d'une part, l'**extension en année pleine du transfert, susmentionné, du financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes**, intervenu au 1^{er} juillet 2005 ;
- d'autre part, la **pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement, ci-dessus décrit, de la participation de la région Ile-de-France au STIF.**

¹ Cf. l'article 900-1 du code du travail, issu de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale : « Toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche professionnelle, enregistrés dans le répertoire national des certifications professionnelles [...]. »

² Cf. le commentaire de l'article 85 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont notre collègue Michel Mercier est le rapporteur spécial.

2. La compensation à partir de 2006 des compétences transférées aux régions

a) *L'attribution à chaque région métropolitaine d'une part du produit de la TIPP, par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette « régionalisée »*

(1) Le dispositif

Les dispositions du neuvième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 prévoient les modalités de détermination des ressources attribuées aux régions – en fait, les seules régions métropolitaines (cf. *infra*, d) – et à la collectivité territoriale de Corse, **à compter du 1^{er} janvier 2006**, au titre de la compensation financière des transferts de compétences réalisés en application de la loi « libertés et responsabilités locales ». **La compensation spécifique de la région Ile-de-France, due au titre de l'accroissement de la participation de cette collectivité au STIF, sera réglée par le même dispositif** (et non plus, comme en 2005, par des crédits budgétaires).

Cette compensation consistera dans **l'attribution, à chaque région** directement – et non plus, comme en 2005, à l'ensemble des régions –, **d'une fraction de tarif de la TIPP perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région** concernée. On peut résumer cette disposition par l'équation suivante :

$\begin{aligned} & \text{part du produit de la TIPP perçue par une région} \\ & = \\ & \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée à la région} \times \text{assiette régionale de la TIPP} \end{aligned}$

Il est expressément prévu, par la même disposition *in fine*, que **le montant de la fraction de tarif doit être arrêté, par carburant, par la loi de finances initiale pour 2006**. Cependant, **le niveau définitif de ces fractions régionales de tarif ne pourra être fixé qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation, ce qui ne pourra pas être le cas avant le projet de loi de finances initiale pour 2009 au plus tôt**, compte tenu du rythme des transferts de compétences (notamment des transferts de personnel) résultant de la loi « libertés et responsabilités locales ».

(2) La détermination d'assiettes régionales de TIPP

(a) Une répartition de l'assiette nationale au prorata des ventes aux consommateurs finals constatées dans chaque région

Il convient ici de rappeler, pour mémoire, que la TIPP est exigible lors de la « mise à la consommation » des produits concernés, notion définie par l'article 6 de la directive CE n° 92/81 du 19 février 1992 (modifiée). Ainsi, **le redevable de la TIPP est l'opérateur qui met les volumes de produits pétroliers à la consommation**. En pratique, il s'agit :

- soit du raffineur de pétrole brut dont les installations sont établies en France ;
- soit de la personne qui achemine un volume de produit raffiné sur le territoire national.

Dans ces conditions, la TIPP est exigible, par les services des douanes :

- soit au moment de la sortie des produits des raffineries et entrepôts situés sur le territoire national (établissements dits « suspensifs », dans la mesure où la taxe n'est pas acquittée tant que les produits s'y trouvent stockés¹) ;
- soit au moment du passage de ces produits aux frontières françaises, dès lors qu'ils sont destinés à être consommés sur le territoire national.

Cette situation explique qu'**il existe des écarts considérables entre les sommes de TIPP recouvrées, selon les régions** sur le territoire desquelles sont opérés les recouvrements². Aussi, en vue de l'attribution équitable, à chaque région, d'une part du produit de la TIPP par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à une assiette « régionalisée », **il est nécessaire que l'assiette nationale de la taxe soit répartie entre les régions au prorata des ventes aux consommateurs finals constatées dans chacune d'elles, et non pas en fonction des sommes de TIPP recouvrées sur leurs territoires respectifs**.

(b) La mesure des ventes aux consommateurs finals constatées dans chaque région

La détermination d'assiettes régionales de la TIPP, en fonction des quantités de carburants effectivement vendues aux consommateurs finals sur le territoire de chaque région, requiert des instruments de mesure de ces ventes. C'est à cette fin que le dixième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 a prévu l'intervention d'un décret.

¹ Il convient de remarquer que des consommateurs finals disposent de leurs propres cuves de stockage, et achètent le carburant à la sortie même des établissements suspensifs ; il s'agit essentiellement des industriels du secteur des transports.

² Par exemple, du fait de la présence sur le territoire du département du Bas-Rhin de nombreuses raffineries, et en raison du volume des livraisons de produits pétroliers soumis à accises qui transitent à la frontière avec l'Allemagne de ce département, la TIPP encaissée dans ce dernier se révèle environ 300 fois supérieure à la TIPP encaissée dans les quatre départements de la Franche-Comté.

Le législateur a précisé que ce décret devrait définir, « *notamment* » :

- en premier lieu, « *les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe* » (c'est-à-dire les entrepositaires agréés, compagnies pétrolières ou grandes surfaces, et les importateurs) ;

- en second lieu, les obligations « *des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe* ». Outre les stations services, des négociants, dits « distributeurs de carburants en acquitté », sont en effet spécialisés dans la vente de produits pétroliers ayant préalablement supporté la TIPP.

Pris en application de ces dispositions, le décret n° 2005-958 du 9 août 2005, relatif aux obligations des opérateurs pour la détermination de la fraction régionale de la TIPP, fixe les **nouvelles exigences déclaratives qui s'imposent, à compter du 1^{er} janvier 2006, aux redevables de la TIPP et aux distributeurs de carburants ayant déjà supporté la taxe.**

D'une part (articles 2 et 3 du décret), les redevables de la TIPP sont tenus de préciser, à l'occasion de chaque livraison de gazole et d'essence sans plomb, la destination régionale des quantités ainsi mises à la consommation, que ce soit auprès de consommateurs finals ou de distributeurs de carburants en acquitté. L'obligation représente une tâche de gestion lourde, pour les opérateurs, et nécessite de leur part des adaptations informatiques non négligeables, mais ce dispositif doit permettre de connaître, au litre près, les quantités de carburants vendues sur le territoire de chaque région. Pour tenir compte de ces nouvelles contraintes, le délai accordé pour le dépôt des déclarations récapitulatives de mises à la consommation est fixé à dix jours calendaires, en principe, au lieu de trois jours ouvrables actuellement.

D'autre part (article 4 et 5 du décret), les distributeurs de carburants en acquitté sont tenus de se faire enregistrer en tant que tels, avant le 1^{er} janvier 2006, auprès des directions régionales des douanes et droits indirects. Les stations-services qui pratiquent la vente de carburants à des personnes autres que des consommateurs finals approvisionnant le réservoir normal du véhicule, ou un bidon de réserve de dix litres au plus, sont assimilées aux distributeurs de carburants en acquitté, et soumises à la même obligation. Cet enregistrement, aux termes exprès du décret, conditionne le droit des distributeurs de vendre des produits pétroliers ayant supporté la TIPP. Ces distributeurs, enregistrés, doivent indiquer à l'administration des douanes et droits indirects, par une déclaration trimestrielle transmise au plus tard dix jours ouvrables suivant le terme du trimestre, les ventes ou transferts de carburants effectués par leurs soins à destination d'autres régions que celles où ils ont reçu les carburants en droits acquittés. Par correction des déclarations décennales des redevables de la taxe, les quantités ainsi mises à la consommation seront intégrées aux assiettes de TIPP respectives des régions concernées.

Enfin (article 6 et 7 du décret), en vue de contrôles, redevables comme distributeurs en acquitté ont l'obligation d'indiquer, sur les factures relatives aux ventes de carburants, la région d'imposition (« *ou toute autre indication permettant de la déterminer* »), et de tenir à la disposition de l'administration des douanes la liste de leurs clients destinataires de carburants, par catégorie (consommateurs finals avec capacité de stockage, stations-service, ou distributeurs de carburants en acquitté). En outre, les destinataires de carburants en acquitté, autres que les consommateurs finals sans capacité de stockage, doivent conserver les factures d'achat ou de vente durant trois années consécutives, et les stations-service et distributeurs de carburants en acquitté doivent tenir une comptabilité matières, accompagnée des pièces justificatives.

(3) L'exclusion des régions d'outre-mer

Le dispositif, ci-dessus décrit, fixé par le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, s'avère **par nature inapplicable aux régions d'outre-mer, où la TIPP n'est pas perçue**. Conformément à l'article 266 *quater* du code des douanes, en effet, ces régions perçoivent le produit d'une taxe spéciale de consommation sur les carburants, dont elles fixent le tarif.

D'après les indications communiquées à votre rapporteur général, **l'attribution aux régions d'outre-mer d'une autre ressource fiscale**, en vue de la compensation des transferts de compétences résultant de la loi « libertés et responsabilités locales », **n'est pas envisagée, à ce stade**, faute notamment de dispositif technique adapté. Par conséquent, pour ces régions, **la seule modalité de compensation praticable, à partir de 2006, consistera en une dotation budgétaire**.

b) Vers l'attribution aux régions métropolitaines d'un droit de modulation du tarif de la TIPP

(1) Une autorisation communautaire

Comme on l'a ci-dessus rappelé (cf. A), **un pouvoir de modulation des impositions qui leur sont attribuées est *a priori* reconnu aux collectivités territoriales**. Toutefois, s'agissant du tarif de la TIPP, accise qui relève en grande partie du droit communautaire, notamment quant à la fixation des niveaux minima de taxation, **une décision préalable d'autorisation du Conseil des ministres de l'Union européenne s'avère nécessaire**, à titre de dérogation, conformément au paragraphe 1 de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Ce texte prévoit notamment que « *le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques* ».

Suivant la procédure définie par le même article de la directive 2003/96/CE précitée, **par lettre du 16 juin 2004, les autorités françaises ont transmis à la Commission européenne une demande d'autorisation**, en vue d'appliquer un niveau de taxation différencié du gazole et de l'essence sans plomb dans le cadre de la décentralisation de compétences actuellement assumées au niveau central. Toutefois, **le gazole professionnel a été exclu de la demande de dérogation**, compte tenu des risques de distorsion de concurrence qui seraient induits par une telle mesure. Pour mémoire, aux termes du paragraphe 1, précité, de l'article 19 de la directive 2003/96/CE, la Commission européenne devait examiner la demande « *en prenant en considération, notamment, le bon fonctionnement du marché intérieur, la nécessité d'assurer une concurrence loyale et les politiques communautaires de la santé, de l'environnement, de l'énergie et des transports* ».

Le 14 septembre 2004, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil, autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole (hors gazole professionnel) pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011. Le paragraphe 2 de l'article 19, précité, de la directive 2003/96/CE, en effet, fixe à 6 ans la période maximale de validité de l'autorisation ; celle-ci, cependant, est renouvelable suivant la même procédure.

La décision du Conseil est intervenue le 24 octobre 2005, conforme à la proposition précitée de la Commission européenne, sauf en ce qui concerne la période d'autorisation, ramenée à trois ans après négociation avec nos partenaires européens. Ainsi, **la France pourra appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole** (hors gazole professionnel) **pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009**. La reconduction de cette autorisation, suivant le paragraphe 2, précité, de l'article 19 de la directive 2003/96/CE, supposera une nouvelle procédure, et les négociations diplomatiques dont elle s'accompagne.

(2) La mise en œuvre prévue par la loi de finances rectificative pour 2005

En termes exacts, le Conseil des ministres de l'Union européenne, dans sa décision du 24 octobre 2005 précitée, a autorisé la France, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009, à appliquer une *réduction* différenciée de TIPP sur l'essence sans plomb et le gazole. En effet, **l'encadrement communautaire du régime de taxation des carburants ne permet que de diminuer les tarifs de TIPP**, et non pas directement de les *moduler*, comme il est en réalité souhaité au bénéfice des régions.

Aussi, **la France s'est engagée**, auprès des autorités communautaires, **à augmenter son tarif de TIPP** (de 1,77 euro par hectolitre s'agissant du supercarburant sans plomb, et de 1,15 euro par hectolitre s'agissant du gazole¹), **avant d'autoriser les régions à réduire ce tarif, jusqu'à hauteur du double de l'augmentation** (soit une réduction de 3,14 euros par hectolitre pour le SP, et de 2,30 euros par hectolitre pour le gazole).

Cette augmentation préalable du tarif de la TIPP par l'Etat, « artifice » pour satisfaire aux dispositions communautaires qui ne permettent pas directement la modulation, **n'aura toutefois pas d'incidence pour le consommateur. En effet, l'Etat utilisera immédiatement sa propre possibilité de diminution du tarif**, à hauteur identique (1,77 euro par hectolitre pour le SP, 1,15 euro par hectolitre pour le gazole), afin de le maintenir au niveau existant avant les éventuelles modulations régionales. **Le tarif actuel de la TIPP deviendra ainsi le cours pivot par rapport auquel les régions pourront exercer leur droit de modulation.** Celui-ci devrait leur être reconnu par la loi de finances rectificative pour 2005.

De la sorte, en pratique, **chaque région devrait pouvoir décider de son tarif de TIPP, dès l'année 2006, pour application au 1^{er} janvier 2007, dans une fourchette :**

- s'agissant de l'essence sans plomb, de plus ou moins 1,77 euro par hectolitres autour du tarif pivot ;
- pour le gazole, de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour du tarif pivot.

En d'autres termes, les régions bénéficieront de la **possibilité de revenir sur la réduction décidée par l'Etat, en augmentant leur tarif** dans la limite de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb, et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole ; au contraire, elles pourront décider **d'approfondir cette réduction, en utilisant l'autorisation communautaire**, c'est-à-dire en baissant leur tarif, au maximum, de 1,77 euro par hectolitre pour le SP, et de 1,15 euro pour le gazole. Ce faisant, **il s'agira, du point de vue des régions, d'une capacité de modulation des tarifs autour de taux pivots, mais, du point de vue du droit communautaire, de la mise en œuvre de l'autorisation de réduction, d'abord par l'Etat puis, différenciée, par les régions.**

La décision précitée du 24 octobre 2005 du Conseil de l'union européenne, cependant, prévoit un **encadrement de cette possibilité**, par les conditions suivantes :

- 1°- **les réductions devraient ne pas être supérieures à 3,54 euros par hectolitre d'essence sans plomb et à 2,3 euros par hectolitre de gazole ;**

¹ Cette augmentation du tarif « d'Etat » conduira en pratique à passer :

- pour le SP, d'un tarif de 58,92 euros par hectolitre à 60,69 euros par hectolitre ;

- s'agissant du gazole, d'un tarif de 41,69 euros par hectolitre à 42,84 euros par hectolitre.

2°- ces réductions devraient **ne pas être supérieures à la différence de niveaux de taxation entre le gazole et le gazole professionnel**, dont on rappelle qu'il se trouve exclu du dispositif ;

3°- ces réductions devraient être fonction des « *conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA COMPENSATION POUR 2006 DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS RÉSULTANT DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

1. Le champ de la compensation

Pour l'année 2006, suivant les principes ci-dessus rappelés de compensation financière des compétences transférées, les régions auront un **droit à compensation, au titre** de la mise en œuvre de la loi « libertés et responsabilités locales », correspondant :

- d'une part, aux **compétences transférées en 2005¹** ;
- d'autre part, aux **nouvelles compétences qui leur seront transférées au 1^{er} janvier 2006²**.

2. Les modalités de la compensation

a) Une minoration de la compensation due aux régions, en contrepartie de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

Le transfert, déjà mentionné, aux régions (s'agissant des lycées) et aux départements (s'agissant des collèges), **de la gestion des agents TOS, suppose la disparition des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI)**, créées sur le fondement du troisième alinéa de l'article 2 du décret modifié n° 85-934 du 4 septembre 1985, relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement. Actuellement, selon la disposition précitée, chaque académie dispose d'un tel fonds, destiné au financement des rémunérations versées aux personnels d'internat et de demi-pension des établissements publics du second degré ; la gestion en est confiée, par le recteur, à un établissement public local d'enseignement désigné à cet effet. **Ces fonds**

¹ Pour mémoire : le financement des établissements de formation des travailleurs sociaux et des aides aux étudiants de ces établissements ; celui des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, ainsi que des aides aux élèves et étudiants de ces écoles et instituts ; celui de l'inventaire général du patrimoine culturel ; pour la région Ile-de-France, en outre, l'accroissement de sa participation au STIF. Cf. ci-dessus, I, B.

² Pour mémoire également : l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience ; le financement des vacances, des agents contractuels de droit public et des emplois aidés dans le cadre du transfert des TOS des lycées. Cf. ci-dessus, I, C.

recueillent la participation de l'Etat pour une part, des familles pour l'autre part, conformément aux premier et deuxième alinéas de l'article 2, précité, du décret n° 85-934¹.

La disparition des FARPI, en 2006, se traduira notamment par **l'affectation, aux régions** (pour les lycées) **et aux départements** (pour les collèges), **de la participation financière des familles** prévue, comme il vient d'être rappelé, par le décret n° 85-934, l'Etat continuant à assurer sa propre participation dans des conditions inchangées. **En ce qui concerne les régions²**, l'affectation de la participation des familles est ainsi proposée par le **deuxième alinéa du paragraphe I** du présent article. Aux termes de celui-ci, les conditions dans lesquelles ces collectivités percevront les sommes en cause seront fixées « *par décret* ».

En contrepartie de cette affectation, le **troisième alinéa du paragraphe I** du présent article procède à la **minoration des ressources attribuées aux régions³**, en 2006, au titre de la **compensation financière des compétences transférées** en application de la loi « libertés et responsabilités locales ». Le montant de cette minoration doit être calculé par référence à celui de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration « *constaté en 2004* ». D'après les indications fournies à votre rapporteur général par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, ce montant s'élève à **128.896.199 euros**.

Le **paragraphe II** du présent article applique expressément cette minoration aux **régions d'outre-mer**. En ce qui concerne celles-ci, le montant de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration constaté en 2004 et, partant, le montant de la minoration de leur droit à compensation financière pour 2006, est de **1.742.520 euros**.

Il convient de souligner que **ces dispositions ne sont applicables qu'en 2006**, dans l'attente de l'exercice du droit d'option ouvert aux agents titulaires TOS et du transfert effectif de leur rémunération à la charge des collectivités territoriales **à partir de 2007**. Ce transfert permettra **aux collectivités territoriales d'intégrer elles-mêmes, dans leurs tarifs de cantine et d'internat, le coût de ces personnels**.

¹ Article 2 du décret modifié n° 85-934 du 4 septembre 1985 (premier et deuxième alinéas) : « Les dépenses de fonctionnement du service annexe d'hébergement - y compris, dans les établissements d'éducation spéciale, l'achat du trousseau des élèves - sont entièrement supportées par les familles et par l'Etat.

« L'Etat a en totalité la charge de la rémunération des personnels de direction, de gestion et d'éducation du service d'hébergement, sauf les charges résultant de l'emploi des maîtres d'internat au pair. La rémunération des personnels soignants, ouvriers et de service est partagée entre l'Etat et les familles, sauf dans les établissements d'éducation spéciale où cette charge incombe à l'Etat en totalité. Le ministre de l'éducation nationale fixe chaque année par arrêté la participation que les familles apportent à ce titre pour chaque élève interne et demi-pensionnaire. »

² Pour ce qui concerne les départements, cf. ci-après le commentaire de l'article 27 du présent projet de loi de finances.

³ La même disposition est prévue, s'agissant des départements, par l'article 27 du présent projet de loi de finances.

b) L'attribution à chaque région métropolitaine d'une part du produit de la TIPP, par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette régionale

(1) Le principe

Le **premier alinéa du paragraphe I** du présent article met en œuvre, pour l'année 2006, le dispositif, ci-dessus décrit, fixé par le neuvième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005. On rappelle que cette dernière disposition a organisé, à compter du 1^{er} janvier 2006, la compensation financière, au titre des transferts de compétences aux régions métropolitaines résultant de la loi « libertés et responsabilités locales », par **l'attribution, à chaque collectivité, d'une fraction de tarif de la TIPP perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région concernée.**

Pour le calcul de cette fraction, le présent article utilise le mode téléologique qu'a déjà retenu le deuxième alinéa du I, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, en vue de compenser les transferts aux régions intervenus en 2005, afin de déterminer la fraction de tarif de la TIPP alors appliquée à l'assiette nationale de cette taxe. Ainsi, la fraction de TIPP qui, désormais appliquée à l'assiette *régionale* de cette taxe, doit être directement attribuée à chaque région, est **calculée**, aux termes du présent article, « *pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un produit égal au droit à compensation* ».

Cette disposition, compte tenu de la minoration du droit à compensation, ci-dessus exposée, au titre de l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration, peut être schématisée par l'équation suivante :

$$\begin{array}{l} \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2006} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ = \\ \text{droit } \textit{net} \text{ à compensation de la région pour 2006} \\ \text{(au titre des transferts en 2005 et en 2006)} \end{array}$$

Soit, autrement présentée, l'équation :

$$\begin{array}{l} \text{fraction de tarif de la TIPP attribuée pour 2006} \\ = \\ \text{droit } \textit{net} \text{ à compensation de la région pour 2006} \\ \hline \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ \text{(au titre des transferts en 2005 et en 2006)} \end{array}$$

En outre, le paragraphe V du présent article propose de prendre en compte le montant de la compensation versée à la région Ile-de-France au titre de son entrée dans le STIF – compensation dite « SRU » déterminée, à l’avenir, selon les modalités proposées par le paragraphe IV du présent article (cf. *infra*, C) –, pour le calcul de la compensation attribuée à cette collectivité au titre de l’accroissement de sa participation au STIF en application de la loi « libertés et responsabilités locales ».

(2) Des fractions provisoires

Sur le modèle du troisième alinéa du I, précité, de l’article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, c’est de manière provisoire que le **quatrième alinéa du paragraphe I** du présent article fixe les fractions de tarifs calculées comme il vient d’être exposé : expressément, « jusqu’à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation ».

En effet, **ni les assiettes régionales de la TIPP en 2006, ni le montant du droit à compensation des régions au titre des transferts de compétences intervenant en 2006, ne sont encore connus avec précision.** Par conséquent, les fractions de tarif ont été déterminées, pour le présent projet de loi de finances, **sur la base d’évaluations** de ces éléments. S’agissant des assiettes régionales, en particulier, on rappelle que c’est tout l’enjeu du dispositif de déclarations instauré par le décret du 9 août 2005, précité, que d’en permettre la détermination exacte.

Droit à compensation des régions métropolitaines estimé pour le présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenus en 2005

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Formation des travailleurs sociaux	119.495.547
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	17.501.346
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	209.368.533
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	58.111.130
Inventaire général du patrimoine culturel	2.078.118
Total	406.554.674

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient de rappeler qu’en loi de finances initiale pour 2005, le droit à compensation des charges transférées, en 2005, aux régions, était évalué à 397,8 millions d’euros.

Droit à compensation des régions métropolitaines estimé pour le présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenant en 2006

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	5.436.869
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	212.509.061
TOS (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	65.687.457
STIF (région Ile-de-France)	178.868.400
Total	462.501.787

Source : direction générale des collectivités locales

Ces éléments impliquent un droit à compensation des régions métropolitaines, en 2006, au titre de la loi « libertés et responsabilités locales », de 869.056.461 euros au total. Conformément au paragraphe V, précité, du présent article, il convient d'y adjoindre le montant de la compensation « SRU » (203 millions d'euros) liée à l'entrée dans le STIF de la région Ile-de-France ; en outre, suivant les dispositions, également précitées, du troisième alinéa du paragraphe I du présent article, il faut minorer ce droit de 128.896.199 euros (en contrepartie, comme il a été indiqué, de l'affectation de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration). Il en résulte un **droit global net à compensation de 943.160.262 euros, dont 536.605.588 euros au titre de l'année 2006.**

Rapporté à l'assiette régionale estimée de la TIPP en 2006, le droit net à compensation de chaque région a conduit au calcul des **fractions de TIPP** proposées par le quatrième alinéa du paragraphe I du présent article. Ces fractions sont exprimées en euros par hectolitre, comme le présente le tableau suivant.

Les fractions provisoirement attribuées aux régions par le présent article

(en euros par hectolitre)

Région	Gazole	SP
ALSACE	1,15	1,62
AQUITAINE	0,94	1,33
AUVERGNE	0,81	1,15
BOURGOGNE	0,72	1,02
BRETAGNE	0,74	1,05
CENTRE	0,70	0,98
CHAMPAGNE-ARDENNE	0,79	1,12
CORSE	0,62	0,88
FRANCHE-COMTÉ	0,89	1,26
ILE-DE-FRANCE	7,02	9,93
LANGUEDOC-ROUSSILLON	0,87	1,22
LIMOUSIN	1,12	1,58
LORRAINE	1,27	1,80
MIDI-PYRÉNÉES	0,74	1,05
NORD-PAS-DE-CALAIS	1,30	1,83
BASSE-NORMANDIE	0,94	1,33
HAUTE-NORMANDIE	1,36	1,93
PAYS DE LOIRE	0,68	0,95
PICARDIE	1,36	1,93
POITOU-CHARENTES	0,55	0,78
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	0,64	0,90
RHÔNE-ALPES	0,78	1,10

Il reviendra à la loi de finances rectificative pour 2006 d'arrêter le montant définitif de ces fractions régionales, les montants définitifs des droits à compensation des régions ayant alors été définitivement constatés, et les assiettes respectives de TIPP déterminées.

c) Une compensation sous forme de dotation globale de décentralisation pour les régions d'outre-mer

Ainsi qu'il a déjà été précisé ci-dessus, **la TIPP n'est pas perçue dans les régions d'outre-mer** et, par conséquent, celles-ci n'entrent pas dans le champ d'application du dispositif instauré par le neuvième alinéa, précité, du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

Tirant la conséquence, logique en l'état du droit, de cette situation, le **paragraphe II** du présent article organise la compensation financière versée à ces régions d'outre-mer, à partir de 2006, au titre des transferts de compétences dont elles ont bénéficié en application de la loi « libertés et responsabilités locales ». Ainsi, cette compensation se trouvera attribuée sous la forme d'une **dotation générale de décentralisation**.

Cette dotation s'élèvera à **17.347.792 euros**, compte tenu des éléments ci-dessous retracés. Ceux-ci impliquent un droit à compensation des régions ultramarines, en 2006, au titre de la loi « libertés et responsabilités locales », de 19.090.312 euros au total, qui fera l'objet de la minoration susmentionnée de 1.742.520 euros, en contrepartie de l'affectation de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration.

Droit à compensation des régions d'outre-mer estimé pour le présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenus en 2005

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Formation des travailleurs sociaux	3.681.786
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	530.987
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	4.748.435
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	1.209.203
Inventaire général du patrimoine culturel	168.121
Total	10.338.532

Source : direction générale des collectivités locales

Droit à compensation des régions d'outre-mer estimé pour le présent projet de loi de finances au titre des transferts intervenant en 2006

(en euros)

Compétences transférées	Montant de la compensation
Organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	814.141
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	4.819.662
TOS (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	3.117.977
Total	8.751.780

B. UN AJUSTEMENT DE LA COMPENSATION VERSÉE À LA RÉGION ILE-DE-FRANCE AU TITRE DE SON ENTRÉE DANS LE STIF

Comme il a déjà été signalé ci-dessus, l'article 1-2 de l'ordonnance n° 59-151, issu de l'article 120 de la loi SRU, organise **la compensation, pour la région Ile-de-France, des charges résultant de son entrée dans le STIF en 2001**. Cette compensation « SRU », aux termes de la disposition précitée, consiste en « *une compensation forfaitaire indexée* » ; elle a été arrêtée par le décret n° 2001-959 du 19 octobre 2001.

Le montant de cette compensation, toutefois, s'est avéré **en décalage avec la contribution réelle de la région au budget du STIF**. Ainsi, pour 2005, en année pleine, la compensation « SRU » versée à la région Ile-de-France s'élève à 232,5 millions d'euros, alors que la contribution de cette collectivité au budget du STIF n'est que de 203 millions d'euros. **Votre rapporteur général relève le caractère significatif du trop-perçu de la région Ile-de-France.**

C'est la raison pour laquelle le **paragraphe IV** du présent article tend à modifier l'article 1-2, précité, de l'ordonnance n° 59-151. Il s'agit d'ajuster le montant de la compensation servie à la région Ile-de-France au titre de son entrée dans le STIF, aux montants réellement versés par cette collectivité au budget de l'établissement. Ainsi, **à compter de 2006, la compensation « SRU » serait égale au double de la contribution versée par la région Ile-de-France au budget du STIF au premier semestre 2005**, soit avant la réforme du syndicat, plus haut rappelée. Il s'agirait en pratique d'une compensation à hauteur de **203 millions d'euros**.

On rappelle que le paragraphe V du présent article prend en compte le montant de cette compensation « SRU » pour le calcul de la compensation attribuée à la région Ile-de-France au titre de l'accroissement de sa participation au STIF, en application de la loi « libertés et responsabilités locales ».

C. LA COMPENSATION POUR LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE DE LA SUPPRESSION DE LA VIGNETTE AUTOMOBILE

En Corse, la **taxe différentielle sur les véhicules à moteur** (« vignette »), n'est pas perçue par les départements, mais, conformément aux dispositions de l'article 1599 C du code général des impôts, **par la collectivité territoriale de Corse**.

Aussi, la perte de recettes fiscales engendrée par la **suppression de la vignette**, que propose l'**article 10 du présent projet de loi** de finances, doit donner lieu à compensation financière, suivant le droit commun en la matière, au profit de cette collectivité¹.

Tel est l'objet du **paragraphe III** du présent article. La suppression de la vignette est compensée, « **à compter de 2006** », pour la collectivité territoriale de Corse, sous la forme d'une **dotations générale de décentralisation**. Celle-ci, en 2006, retracée, dans le cadre du présent projet de loi de finances, au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », s'élèvera à **516.502 euros**.

¹ En ce qui concerne les départements, cf. le commentaire de l'article 27 du présent projet de loi de finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, sur la proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un **amendement de précision, d'ordre rédactionnel**, au troisième alinéa du paragraphe I du présent article.

Cette disposition, pour mémoire, en contrepartie de l'affectation aux régions de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration, prévoit la minoration des droits à compensation de ces collectivités au titre des transferts de compétence dont elles bénéficient en application de la loi « libertés et responsabilités locales ».

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale a remplacé les termes « *compensation prévue* » – renvoyant à l'organisation de la compensation en cause par l'attribution, à chaque région métropolitaine, d'une part du produit de la TIPP par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe à son assiette régionale, suivant le calcul ci-dessus décrit –, par la formule, plus explicite, « *compensation servant au calcul de la fraction de tarif mentionnée* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'ensemble des dispositions du présent article.

En premier lieu, il convient de rappeler que **le financement, par l'attribution aux régions de fractions de TIPP, c'est-à-dire l'attribution de ressources fiscales, des transferts de compétences** prévus au bénéfice de ces collectivités par la loi « libertés et responsabilités locales », dans son principe, **s'inscrit**, d'une part, **dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités territoriales** garantie par le troisième alinéa, précité, de l'article 72-2 de la Constitution, et, d'autre part, dans le respect des dispositions de l'article 119, également précité, de la loi « libertés et responsabilités locales » elle-même.

En second lieu, il y a lieu d'observer que les transferts de compétences aux régions font l'objet, avec le présent article, d'**un mode de compensation rénové, qui traduit la volonté d'accroître la part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources de ces collectivités. Il convient également de noter que **la modulation de tarif envisagée à compter de 2007**, désormais rendue possible par la décision du conseil de l'Union européenne du 24 octobre 2005, **permettra d'assurer non seulement l'autonomie financière des régions** – au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 –, **mais encore leur autonomie fiscale**, à laquelle votre commission des finances est attachée.

Votre rapporteur général, au demeurant, tient à rappeler que, conformément aux termes exprès du paragraphe II, précité, de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », et à 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 au pouvoir de modulation* » par ailleurs reconnu à ces collectivités, **l'Etat serait tenu de pourvoir à la compensation de cette perte**, afin de garantir un niveau de ressources équivalent à celui qui se trouvait consacré, avant le transfert, à l'exercice des compétences en cause.

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

ARTICLE 27

Compensation financière en 2006 des transferts de compétences aux départements

Commentaire : le présent article tend à actualiser, pour les départements, le montant de la fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur obtenue en contrepartie du transfert de nouvelles compétences par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés locales. Il intègre également la compensation de suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) proposée par l'article 10 du présent projet de loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CADRE GÉNÉRAL DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a prévu **d'importants transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales**, essentiellement en direction des régions et des départements.

Les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée sont effectués de manière progressive, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 ; certains d'entre eux interviendront à l'initiative des collectivités territoriales bénéficiaires.

Le code général des collectivités territoriales comporte plusieurs dispositions (articles L. 1614-1 à L. 1614-7) relatives à la compensation des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Ces principes, applicables à la compensation des compétences transférées, ont été introduits principalement par la loi n ° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Ils prévoient que le droit à compensation est couvert par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par des ressources budgétaires. Les principales dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compensation des transferts de compétences sont :

- **l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées**, à la date du transfert, par l'Etat, de manière à assurer une compensation intégrale des charges transférées (article L. 1614-1) ;

- **le constat du montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges** par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales (article L. 1614-3) ;

- **une compensation par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation** (article L. 1614-4) ;

- l'établissement à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année, par la commission consultative sur l'évaluation des charges, **d'un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales** (article L. 1614-3).

Afin de rassurer les élus locaux, inquiets quant à l'évolution de leurs charges, le gouvernement a souhaité donner très tôt des garanties, s'agissant de « l'acte II » de la décentralisation, quant au financement des compétences qu'il envisageait de créer ou de transférer aux collectivités locales.

Plusieurs garanties fondamentales relatives aux ressources des collectivités territoriales ont été introduites par la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** :

- d'une part, le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Il garantit ainsi, en particulier, que les collectivités territoriales bénéficient toujours des ressources nécessaires au financement de leurs compétences nouvelles ;

- d'autre part, le troisième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé la portée de cet alinéa. L'article 3 de cette loi organique dispose ainsi que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». La loi organique précitée tend donc à garantir que la part des ressources propres ne pourra, par catégorie de collectivités territoriales, être

inférieure à la part constatée pour l'année 2003. Il convient toutefois de noter que les ressources propres des collectivités territoriales ont été entendues largement, incluant notamment les impôts partagés avec l'Etat pour lesquels les collectivités territoriales ne peuvent agir ni sur l'assiette, ni sur le taux.

Lors de l'examen de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, le Parlement a cherché à s'assurer que les compétences transférées et les compétences nouvelles seraient correctement évaluées et financées. Plusieurs dispositions ont été introduites à cette fin :

- **l'article 118** prévoit que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) est désormais présidée par un élu. Elle doit être consultée sur les modalités d'évaluation des charges d'investissement, et chaque année, sur l'évaluation des charges liées à toutes les nouvelles compétences, notamment au regard des recettes fiscales transférées ;

- **l'article 119** prévoit que *« la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances »*. Par ailleurs, il déroge aux dispositions de droit commun relatives à la compensation des transferts de compétences et prévoit que l'évaluation des charges de fonctionnement correspondant aux compétences transférées par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales sera calculée à partir des **trois derniers exercices**, et, pour les **charges d'investissement, au moins à partir des cinq derniers exercices**, de manière à limiter l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat en 2004, dernière année précédant le transfert ;

- **le même article 119** précité prévoit également que si les recettes provenant des impositions attribuées aux collectivités territoriales au titre de la compensation financière des transferts de compétences diminuent *« pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de sa compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du comité des finances locales »*.

B. LE TRANSFERT D'UNE FRACTION DE LA TSCA AUX DÉPARTEMENTS

Le **III** de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 organise le transfert aux départements, en compensation des compétences transférées en 2005 par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, **d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur.**

1. Les compétences transférées

Au 1^{er} janvier 2005, les départements se sont vu transférer les compétences suivantes :

- le fonds d'aide aux jeunes ;
- la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées, c'est-à-dire qu'ont été transférés les crédits de fonctionnement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) ;
- le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- le fonds eau-énergie ;
- les conventions de restauration ;
- les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

Le droit à compensation avait été évalué à **126,56 millions d'euros** en 2005 pour les transferts de compétences précités.

Lors de l'examen sur projet de loi de finances pour 2005, les charges transférées financées par la TSCA avaient été évaluées comme indiqué dans le tableau suivant.

Le droit à compensation tel qu'estimé par la loi de finances pour 2005

(en euros)

Compétences	Ministère concerné	Montant
Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et fonds eau-énergie	Cohésion sociale	25.550.000
Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale	19.080.000
Fonds de solidarité pour le logement	Equipement	76.480.000
Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la préservation du patrimoine rural non protégé	Culture	5.450.000
TOTAL		126.560.000

2. Le choix de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 précitée prévoit que les transferts de compétences réalisés au profit des **départements** par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales sont compensés par une part du produit de la taxe sur les conventions

d'assurance (TSCA) relative aux assurances contre les risques de toute nature relatifs aux **véhicules terrestres à moteur**.

La taxe sur les conventions d'assurance est régie par les dispositions des articles 991 à 1004 *bis* du code général des impôts. L'article 991 précité, qui prévoit les principes généraux applicables à la taxe, dispose que « *toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger est soumise, quels que soient le lieu et la date auxquels elle est ou a été conclue, à une taxe annuelle et obligatoire moyennant le paiement de laquelle tout écrit qui constate sa formation, sa modification ou sa résiliation amiable, ainsi que les expéditions, extraits ou copies qui en sont délivrés, sont, quel que soit le lieu où ils sont ou ont été rédigés, exonérés du droit de timbre et enregistrés gratis lorsque la formalité est requise.*

« *La taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré* ». Par ailleurs, les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent, dont le détail figure à l'article 1001 du code général des impôts.

Le **III** du même article 52 ne porte pas sur l'ensemble de la taxe sur les conventions d'assurance, mais seulement sur celle perçue « *en application du 5° bis de l'article 1001 du code général des impôts* », qui prévoit que « *le tarif de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est fixé (...) à 18 % pour les assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur* ».

3. L'évolution du taux attribué à l'ensemble des départements

Pour **l'ensemble des départements**, le montant de la compensation est défini par une **fraction du taux de la taxe**, calculée de sorte qu'appliquée à **l'assiette nationale 2004**, elle conduise à un produit égal au **droit à compensation** de l'ensemble des départements. Ce taux a été **provisoirement** fixé à **0,91 %** par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2005, ce taux de 0,91 % a été obtenu en divisant le droit à compensation de l'ensemble des départements tel qu'estimé à ce moment là, soit **125,56 millions d'euros** par le produit national de la TSCA, tel également qu'estimé à ce moment, soit **13,9 milliards d'euros**.

Il apparaît que les départements bénéficient, avec cette taxe, d'une ressource **très dynamique**, comme l'indique le tableau suivant.

Evolution de l'assiette de la TSCA « automobile »

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (prévision)	2006 (prévision)
Produit national	2.031	2.216	2.272	2.348	2.484	2.600	2.739
Assiette normale	11.283	12.311	12.622	13.044	13.802	14.444	15.217
Evolution		9,1 %	2,5 %	3,3 %	5,8 %	4,7 %	5,3 %

Source : direction générale des collectivités locales

4. La fraction de taux affectée à chaque département

Le dernier alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 précitée précise que « **chaque** département reçoit un produit de taux correspondant à un pourcentage de la fraction de taux mentionné au premier alinéa. Ce pourcentage est égal, pour **chaque** département, au droit à compensation de ce département rapporté au droit à compensation de l'ensemble des départements ».

Ainsi, l'article 52 de la loi de finances pour 2005 comporte un tableau qui, pour chacun des départements, établit suivant ces modalités de calcul un taux de la taxe lui étant attribué pour l'année 2005.

Le montant définitif de la fraction de taux attribuée pour l'ensemble des départements puis à chaque département a été fixé de manière provisoire. En effet, pour l'année 2005, les données relatives à l'assiette totale de la TSCA, ainsi que le montant des droits à compensation ne sont pas définitivement arrêtés.

Le quatrième alinéa du III de l'article 52 précité de la loi de finances pour 2005 indique que « **le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation** ».

C. L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

La loi ne prévoit actuellement ni la départementalisation de la TSCA (c'est-à-dire la détermination d'une assiette départementale), ni, *a fortiori*, la possibilité pour les départements d'en moduler le taux.

Cependant, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, le gouvernement s'est explicitement engagé à ce que la TSCA soit départementalisée en 2006, et à ce que les départements aient la possibilité d'en moduler le taux à partir de 2007, comme l'indique l'encadré ci-après.

Sénat – Séance du mardi 30 novembre 2004

« M. le président. L'amendement n° I-255, présenté par MM. Haut, Massion, Angels et Auban, Mme Bricq, MM. Charasse, Demerliat, Frécon, Marc, Masseret, Miquel, Moreigne, Sergent et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

« Compléter le I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du 1er janvier 2006, les départements peuvent moduler cette part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance perçue en application du 5°bis de l'article 1001 du code général des impôts. Les conditions de cette modulation sont définies dans la plus prochaine loi de finances.

« La parole est à M. Jean-Claude Frécon.

« M. Jean-Claude Frécon. Je vais essayer de ne pas faire trop durer les débats, mais l'article 34 me cause quelque souci.

« Le Gouvernement a annoncé que les départements pourraient moduler à partir du 1er janvier 2007 la part de TCA qui leur est transférée. Soulignons cependant que l'article 34 ne fait pas clairement état de ce futur droit à modulation.

« Or une réforme est aujourd'hui dans les cartons qui prévoit la nationalisation des immatriculations au 1er janvier 2007. Il sera alors très difficile pour les départements d'avoir une vision claire de l'assiette de cette taxe, assiette qui, aux termes de ce même article 34, sera déterminée en fonction du nombre de véhicules immatriculés dans le département.

« C'est pourquoi, dans un souci de transparence, nous proposons par l'amendement n° I-255, d'une part, d'inscrire précisément dans la loi le principe du droit pour les départements de moduler la TCA et, d'autre part, de prévoir qu'ils auront la faculté d'en user dès le 1er janvier 2006, afin qu'ils puissent, le cas échéant, activer ce droit à modulation à partir de données départementales clairement identifiées.

« Je souligne que cet amendement répond à une attente exprimée par de nombreux responsables départementaux. C'est pourquoi je vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir l'adopter.

« M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

« M. Philippe Marini, rapporteur général. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

« M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

« M. Jean-François Copé, ministre délégué. Cet avis est défavorable.

« En effet, monsieur le sénateur, vous demandez que le dispositif soit mis en place dès 2006, ce qui est techniquement impossible. Je vous le dis très librement : nous n'y parviendrons pas en 2006.

« Si nous nous sommes fixé 2007 comme objectif, c'est qu'il faut mener un travail préalable de concertation avec les acteurs concernés, notamment avec les assureurs. Par ailleurs, nous avons diligenté une mission de l'inspection générale des finances pour éclaircir tous les points que soulève la départementalisation, afin de déterminer exactement la traçabilité du dispositif que nous allons mettre en place. Il faut ensuite une année « à blanc » - ce sera l'année 2006 - pour permettre d'évaluer le montant de l'assiette pour chaque département. A l'issue de cette année, la modulation pourra être mise en place.

« Fixer le terme au 1er janvier 2006 n'est pas réaliste, et je préfère évoquer 2007.

« Compte tenu de ces précisions, il me paraîtrait bon que vous acceptiez de retirer cet amendement et, à supposer que vous ayez quelque inquiétude, j'appelle votre attention sur le fait que, au début des années quatre-vingt, le processus de la décentralisation « Mauroy » s'est lui aussi étalé sur plusieurs années. Tout ne s'est pas fait la première année, et pourtant, vous avez pu le constater, les choses se sont bien passées à l'époque.

« M. le président. Monsieur Frécon, l'amendement n° I-255 est-il maintenu ?

« M. Jean-Claude Frécon. Monsieur le ministre, je comprends tout à fait votre préoccupation. Toutefois, s'il nous faut renoncer à disposer de ces données le 1er janvier 2006, ne pouvons-nous pas nous engager pour l'année 2007 ?

« **M. Jean-François Copé, ministre délégué. Le Gouvernement s'engage pour 2007 !**

« M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Ce sera une grande année ! (Sourires.)

« M. Jean-Claude Frécon. M. le ministre nous garantit donc que cet amendement est sans objet, puisqu'il a pris l'engagement d'y satisfaire ?

« M. Jean-François Copé, ministre délégué. Oui !

« M. Jean-Claude Frécon. Dans ces conditions, je retire mon amendement.

« M. le président. L'amendement n° I-255 est retiré ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 sur plusieurs points :

- il tient compte de la connaissance définitive pour 2004 de **l'assiette automobile de la TSCA** ;

- il **actualise les taux** en fonction des dernières données connues relatives au droit à compensation des départements ;

- il **intègre la compensation de la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur** ;

- il prend en compte dans le calcul des droits à compensation nets des recettes perçues à compter de 2006 par les départements au titre de la **participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration des collèves**.

Le présent article marque également le choix fait par le gouvernement de renoncer à la possibilité de moduler les taux de la TSCA dans chaque département, conséquence des difficultés pratiques qu'entraînerait sa mise en place.

B. L'IMPOSSIBLE MODULATION DES TAUX

Afin de tenir ses engagements, le gouvernement a demandé un rapport à l'inspection générale des finances. Ce rapport, dont votre rapporteur général a eu connaissance, constitue une étude approfondie des conditions nécessaires à la départementalisation de la TSCA.

Or l'inspection générale des finances y souligne les **difficultés techniques** et les **problèmes d'équité** que susciterait la mise en œuvre d'une telle disposition.

Trois raisons principales sont développées dans ce rapport, raisons qui justifient l'abandon de ce projet.

1. Le produit de la TSCA est inégalement réparti sur le territoire, et corrélé à la richesse du département

Les simulations menées ont permis de déterminer l'affectation des ressources d'une TSCA « départementalisée ». Deux éléments sont alors relevés :

- d'une part, **l'extrême hétérogénéité des contrats** et le niveau de la prime de risque, qui varie fortement d'un département à l'autre, ce qui conduit à des montants très différents, que ce soit en valeur absolue ou par habitant ;

- d'autre part, **une forte corrélation des ressources de TSCA avec la richesse du département**, en raison non seulement de la taille du parc automobile mais également du type de véhicule.

2. Il n'existe pas de corrélation entre les ressources et l'importance des charges transférées

Deux éléments sont pris en compte :

- d'une part, la différence en valeur absolue entre le droit à compensation et les ressources de la TSCA. On constate de très forts écarts, entre la Savoie, qui accuse un déficit de 14 millions d'euros, et Paris, qui affiche un excédent de 61 millions d'euros ;

- d'autre part, le taux de couverture, qui représente le rapport entre le coût des charges transférées et le produit de la TSCA. Ce taux varie de manière importante, d'un minimum de 18 % en Lozère à un maximum de 421 % à Paris. Or l'un des principes qui préside au transfert des charges est précisément que la ressource affectée permette de les couvrir.

Le rapport montre que, pour réaliser une adéquation pour chaque département des ressources aux charges, il faudrait multiplier par trois les recettes de la taxe (le calcul est effectué à partir du taux de couverture de la Lozère, soit 18 %).

3. Le rattachement géographique est délicat

L'intérêt de la départementalisation, et ce qui a justifié à l'origine l'affectation de cette ressource aux départements, était **la possibilité de procéder à un rattachement géographique du véhicule à moteur**. Or le rapport montre les limites de l'exercice.

En effet, la réforme du système d'immatriculation, qui doit entrer en vigueur en 2006, implique que le département ne sera plus mentionné dans le numéro d'immatriculation, comme c'est actuellement le cas.

Il serait donc nécessaire de recouvrer l'information auprès des assureurs. Or ces derniers, qui ont été consultés lors de la préparation du rapport par l'inspection générale des finances, ont montré que le numéro de carte grise ne suffit pas à déterminer le département de résidence, à moins d'y consacrer d'importants moyens matériels et humains, doublés d'une capacité de contrôle de l'administration.

De plus, la généralisation des contrats « multi risques », à partir duquel les personnes assurent plusieurs éléments de leur patrimoine, ne facilite pas la recherche de la domiciliation.

4. La nécessité de mettre en place un complexe mécanisme de péréquation

Compte tenu de ces éléments, et afin de ne pas pénaliser certains départements et d'en favoriser d'autres, **il serait nécessaire de créer un système de péréquation extrêmement complexe et qui, en tout état de cause, serait très peu lisible**.

Il faudrait en effet écrêter les départements dont le taux de couverture serait supérieur à 100 %, et compenser pour les autres. Ainsi, pour 34 départements, la compensation représenterait plus de 40 % des charges transférées.

Dans ce contexte, **la liberté de moduler les taux serait très limitée** puisque, *in fine*, une grande partie des ressources proviendrait d'un fond de péréquation.

5. Le choix du gouvernement : maintenir le système en l'état

Compte tenu de cet ensemble de difficultés, le gouvernement propose de renoncer à l'engagement pris de mettre en place une modulation des taux dans les départements.

Le présent article propose donc de s'en tenir au système introduit en 2005, avec un système en deux temps :

- l'affectation, au profit de **l'ensemble** des départements, d'une fraction du produit de la TSCA, fraction égale au droit à compensation **global** reconnu aux départements ;

- l'affectation au profit de **chaque** département d'une fraction du produit ainsi obtenu, qui prend la forme d'un pourcentage dans le cadre d'une loi de finances.

La démarche implique donc **deux données** : le montant du produit de la TSCA, et le montant, pour chaque département, de son droit à compensation.

Il convient de relever que cette modalité de compensation constitue bien une « ressource propre » au sens de l'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui dispose que *« les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »*.

B. LES CHARGES TRANSFÉRÉES

1. La prise en compte du coût des charges transférées en 2005

Dans le cadre de la présente loi de finances, le droit à compensation a été réévalué pour atteindre **130,732 millions d'euros**. Le tableau suivant permet de mesurer le poids de chacun de ces transferts.

Le droit à compensation tel qu'estimé par la loi de finances pour 2006

(en euros)

Compétence	Montant de la compensation
Fonds d'aide aux jeunes	13.857.906
Politique en faveur des personnes âgées	18.276.385
Fonds de solidarité pour le logement	75.834.533
Fonds eau-énergie	11.749.056
Conventions de restauration	5.637.466
Conservation du patrimoine	5.377.000
Total	130.732.346

Le montant du droit à compensation opéré dans le présent projet de loi de finances s'établit donc à **130,732 millions d'euros, contre 126,56 millions d'euros estimé dans la loi de finances pour 2005.**

Conformément aux dispositions de l'article 119 de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, les charges transférées ont été calculées en prenant pour base la moyenne des trois dernières années pour le fonctionnement et des cinq dernières années pour l'investissement.

Il convient de relever que la commission consultative d'évaluation des charges a la possibilité de modifier ces montants. **Le droit à compensation « définitif » ne devrait donc être connu que lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2005, qui sera examiné par le Parlement au mois de décembre.**

2. Les nouvelles compétences à la charge des départements en 2006

L'attribution d'une fraction des taux de la TSCA couvre également **les charges transférées en 2006.**

Ces charges nouvelles sont :

- le financement des crédits de vacation des agents contractuels de droit public ainsi que des emplois aidés **dans le cadre du transfert des TOS (techniciens et ouvriers de service) des collègues.** Le présent projet de loi de finances estime le montant des charges transférées à 21.474.172 euros pour les crédits de vacation, 22.345.135 euros pour les agents contractuels de droit public et 17.421.809 euros pour les emplois aidés, ce qui donne pour l'ensemble de la compétence un montant total de **60.241.116 euros ;**

- la pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation des départements au conseil d'administration du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), pour un montant de **33.142.000 euros.**

Les nouvelles compétences transférées en 2006 représentent donc un montant de **94.383116 euros**.

3. La participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

L'article 82 de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales dispose que « *le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge* ».

Cette nouvelle mission suppose **la disparition des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI)**. Ces fonds, abondés par les familles et par l'Etat, étaient destinés à financer les rémunérations des personnels d'internat.

En conséquence, les troisième et quatrième alinéas du présent article proposent respectivement :

- la perception, par les départements, de la participation des familles prévue au deuxième alinéa de l'article 2 du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement ;
- la diminution, à due concurrence, de la compensation des transferts de charges *via* la TSCA.

Il convient de relever que l'Etat continue à assurer sa participation financière, dans des conditions inchangées.

Pour l'année 2004, qui sert de référence, le montant total de la participation des familles, qui viendra donc s'ajouter au budget des départements, s'élève à **117.277.999 euros**. Ce montant sera également déduit du droit à compensation des départements.

4. La suppression de la vignette automobile en application de l'article 10 du présent projet de loi de finances

Le deuxième alinéa du présent article tire les conséquences de la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur proposée à **l'article 10 du présent projet de loi de finances**.

Cette suppression est compensée par une part supplémentaire de taux de la TSCA, pour un montant total de **132.495.100 euros**.

5. Les charges à compenser en 2006

Le montant du droit à compensation représente la somme algébrique de l'ensemble des charges transférées, avec, en déduction, les montants dorénavant versés aux départements par les familles.

Charges à compenser en 2006

(en millions d'euros)

Compétence	Montant
Transferts 2005 ajustés	+ 130,732
Transferts nouveaux en 2006	+ 94,38
Suppression de la vignette	+ 132,495
<i>En négatif</i> : reprise FARPI(*)	- 117,27
Total	240,33

(*)Fonds académiques de rémunération des personnels d'internat

C. LES RESSOURCES TRANSFÉRÉES EN CONTREPARTIE

Le premier alinéa du III de l'article 52 de la loi de finances pour 2005 précitée prévoit que « *les ressources attribuées aux départements au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances perçue en application du 5° bis de l'article 1001 du code général des impôts. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances mentionnées audit 5° bis* ».

Le présent article remplace les dispositions des deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéa de l'article 52 précité. Il est proposé d'insérer six alinéas supplémentaires, qui visent à définir le montant des charges qui doivent faire l'objet d'une compensation en 2006.

Ainsi :

- **le deuxième alinéa** du présent article (nouveau deuxième alinéa de l'article 52 de la loi de finances précitée) indique que la compensation tient compte de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ;

- **les deuxième et troisième alinéas** précisent que la contribution des familles aux dépenses d'internat et de restauration sera dorénavant affectée au département, et que la compensation est minorée à due concurrence ;

La somme totale du droit à compensation étant de **240,33** millions d'euros, comme indiqué en *supra*, et le produit national de la TSCA pour 2004

étant de 13,801 milliards d'euros, le taux, fixé au **cinquième alinéa** du présent article, s'établit à **1,74 %**.

Le sixième alinéa indique que le taux définitif sera fixé dès que le montant total du droit à compensation pour les années concernées aura été déterminé, soit **dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005**, après consultation de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Il convient de relever que le montant du droit à compensation étant calculé en proportion de l'assiette nationale de TSCA de l'année 2004, les sommes perçues par les départements seront en fait supérieures à leur droit à compensation. En effet, comme on l'a vu précédemment, la TSCA est une ressource particulièrement dynamique, qui progresse d'environ 5 % par an.

L'évaluation de la fraction de TSCA transférée : comparaison entre les deux méthodes envisageables

La méthode « classique » consiste à agréger les taux consolidés chaque année.

Ainsi, le taux à retenir en 2006 doit être le résultat de l'agrégation du taux 2005 (droit à compensation des transferts de compétence 2005 / assiette 2004) et du taux 2006 (droit à compensation des transferts de compétence 2006 / assiette 2005) soit :

$$\text{Taux 2006} = (130,7 / 13\,801) + (109,6 / 14\,444) = \mathbf{1,71 \%}.$$

La méthode retenue par le PLF consiste à agréger les droits à compensation pour les transferts de compétence 2005 et 2006 et à déterminer le taux retenu pour la LFI 2006 en rapportant le montant agrégé du droit à compensation (soit 240 millions d'euros) à l'assiette 2004 (évaluée à 13,8 milliards d'euros).

Le taux obtenu est de **1,74 %** ce qui permet de transférer réellement aux départements la somme évaluée provisoirement à **264,7 millions d'euros**, qui correspond à l'application du taux sur l'assiette réelle 2006 (assiette évaluative).

Ce taux appliqué à l'assiette 2006 (assiette réelle) produit une recette supérieure de 5 millions d'euros à celle que permet le taux retenu par la méthode classique.

Ainsi, outre le produit supplémentaire « classique » résultant de l'application sur une assiette N d'un taux évalué par rapport à une assiette N-1, les départements bénéficieront pour 2006 d'un surcroît de produit lié au dynamisme de l'assiette de TSCA entre 2004 et 2005 pour les transferts de compétence de l'année 2006.

Source : direction générale des collectivités locales

Il faut rappeler que le rythme des transferts de compétence étant prévu pour s'étaler jusqu'en 2008, le taux définitif ne pourra être arrêté que lorsque les montants exacts du droit à compensation pour ces années sera connu, soit en 2009.

Le dernier alinéa du présent article réparti, pour chaque département, **une fraction de taux** qui correspond à son droit à compensation au titre de l'année.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur l'ensemble du présent article, votre rapporteur général tient à souligner deux points.

A. FALLAIT-IL LAISSER LA POSSIBILITÉ AUX DÉPARTEMENTS DE MODULER LES TAUX ?

Si on ne peut que déplorer que les engagements du gouvernement concernant la modulation des taux n'aient pu être tenus, votre rapporteur général note cependant que ce choix a été avant tout dicté par un souci de pragmatisme et d'efficacité.

En effet, il convient de rappeler que l'un des objectifs qui président à l'autonomie financière des collectivités locales est la simplicité et la clarté. Or le rapport de l'inspection générale des finances est sur ce point sans ambiguïté : il était possible d'imaginer une modulation des taux, mais aux prix d'un système d'une très grande complexité, qui aurait nécessité la création d'un fond de péréquation entre les départements.

En conséquence, votre rapporteur général estime que le choix du gouvernement est pertinent, puisque, tout en restant dans le cadre fixé par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales sur les ressources propres des collectivités territoriales, il permet d'aboutir à un système clair et lisible, sans alourdir inutilement les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

B. UNE COMPENSATION QUI POURRAIT S'AVÉRER EXTRÊMEMENT AVANTAGEUSE

Votre rapporteur général tient également à souligner l'intérêt pour les collectivités territoriales de disposer, avec la TSCA, d'une ressource particulièrement dynamique et solide, compte tenu de l'expansion du marché de l'assurance.

Les modalités de calcul, qui font intervenir l'assiette nationale pour l'année 2004, permettront aux départements de disposer de ressources solides et en expansion, ce qui devrait leur permettre d'assurer au mieux leurs missions.

C. L'ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION APRÈS 2006 : ASSOCIER AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET MAITRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

La question des modalités de la compensation des transferts de compétences au-delà de 2006 reste posée. L'article 72-2 de la Constitution, issu de la **loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République**, dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Cet article constitue donc une **garantie** pour les départements dans le cadre des transferts de compétences : **ils ne peuvent recevoir moins que le coût des charges transférées l'année qui précède leur transfert**. Pour 2006, le gouvernement a fait un choix qui s'avère avantageux pour les départements, en les faisant bénéficier de l'assiette très dynamique de la TSCA sur les années 2005 et 2006, **ce qui dégage un surplus de l'ordre de 5 millions d'euros**.

Il convient cependant de rapporter ce « bonus » aux conditions de financement des autres transferts de compétences, notamment à celles du RMI. Ainsi, notre collègue Michel Mercier, dans son rapport d'information consacré aux conditions de transfert du RMI¹, chiffre à environ 450 millions d'euros la différence entre les charges transférées et la fraction de TIPP attribuée en contrepartie pour la seule année 2004.

Le premier ministre de l'époque, notre collègue Jean-Pierre Raffarin, s'est cependant engagé en mars 2005 à compléter cette différence par un abondement, qui devrait intervenir lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 2005.

Votre rapporteur général tient à souligner, à la lumière de ces deux exemples, **toute la difficulté de réaliser des transferts de charges et de ressources équilibrés** :

- d'un côté, les départements reçoivent un « bonus » et bénéficient donc d'un avantage par rapport aux coûts des transferts issus de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales ;

¹ « Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité », rapport n° 316 (2004-2005) de l'observatoire de la décentralisation.

- de l'autre, ils peuvent éprouver des difficultés à financer les prestations liées au RMI, en raison à la fois d'une forte hausse des coûts et d'une évolution moins dynamique que prévu de la TIPP.

Il est important de noter que l'évaluation des charges transférées se fait à l'occasion du transfert, l'obtention de la somme définitive du droit à compensation pouvant cependant nécessiter un an, comme c'est le cas pour les charges transférées en 2005, dont le montant ne sera définitivement connu qu'à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2005.

Il n'y aurait donc pas de nouvel examen les années suivantes si les dépenses s'avéraient supérieures aux ressources transférées, et ce afin d'inciter les départements à ne pas augmenter leurs dépenses. Comme cela a été noté, le gouvernement a fait le choix, pour cette année, de calculer ces charges rapportées à l'assiette 2004 de la TSCA, ce qui s'avère avantageux et permet de dégager un excédent.

Pour les charges transférées au-delà de 2006, les modalités de compensation ne sont pas encore arrêtées. La garantie constitutionnelle implique que les départements ne seront pas « perdants », puisqu'ils recevront au moins les sommes correspondant aux compétences transférées, et ce dans des conditions arrêtées en concertation avec les élus dans le cadre de la commission consultative d'évaluation des charges.

Le gouvernement pourrait alors proposer au Parlement d'évaluer ces charges en fonction de l'assiette de la TSCA pour l'année « n-1 », ou bien pour des années antérieures, comme il l'a fait en prenant l'assiette 2004 pour les charges transférées en 2006, ce qui serait plus avantageux pour les départements mais se traduirait également par de moindres recettes pour l'Etat.

Sur ce point, votre rapporteur général tient à attirer l'attention sur la nécessité de maîtriser des dépenses publiques. **En effet, la décentralisation aurait été vaine si elle ne conduisait pas à une gestion plus efficace des deniers publics.** Le titre même de la loi sur les transferts de compétence est à ce titre explicite : « *libertés* » et « *responsabilités* » locales.

En conséquence, votre rapporteur général sera particulièrement attentif à l'impact sur les finances publiques des conditions de transfert, qui doivent se faire dans un souci d'équilibre budgétaire, respectueux tout à la fois de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, mais également de l'équilibre budgétaire de l'Etat.

Ainsi, votre rapporteur général estime qu'il faut prendre en considération l'idée, avancée par le ministre délégué au budget, d'une « conférence des finances publiques », qui examinerait notamment les

conséquences pour les budgets des collectivités territoriales des décisions prises de manière unilatérale par l'Etat, comme les revalorisations de salaires.

Cette conférence, qui associerait l'Etat aux élus locaux, pourrait être l'occasion de déterminer avec précision quelle est la part, dans les budgets locaux, de l'autonomie « réelle » des collectivités, en isolant ce qui relève d'elles et ce qui n'en relève pas.

Elle serait donc un outil précieux qui donnerait l'opportunité au Parlement de réaliser l'équilibre délicat entre les deux impératifs que sont **des transferts justes au titre des charges supportées par les collectivités**, et **l'indispensable maîtrise des dépenses publiques**.

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

ARTICLE 28

Règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement, relatives au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)

Commentaire : le I et le III du présent article proposent d'assouplir la règle selon laquelle les biens mis à la disposition d'un tiers ne sont pas éligibles aux attributions du FCTVA, dans trois cas de figure :

- si 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 une prestation de services ;
- si le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ;
- si le bien est confié à titre gratuit à l'Etat.

Le II du présent article propose quant à lui de mieux prendre en compte la situation des collectivités territoriales qui, dans le cadre d'un transfert de compétence, mettent des immobilisations à disposition d'un EPCI ou d'un syndicat mixte pour les besoins d'une activité qui n'est plus soumise à la TVA pour ce dernier.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 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 TVA supportée par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics bénéficiaires, sur leurs dépenses réelles d'investissement. La loi de finances initiale pour 1978 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 2006 à **4,03 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.**

¹ Loi n° 75-853 du 13 septembre 1975.

Les prélèvements sur recettes au titre du FCTVA

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	PLF 2006
3.200	3.125	3.326	3.583	3.613	3.664	3.710	3.791	4.030

Source : ministère de l'intérieur

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** fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Ce taux a été fixé à 16,176 % pour 2001, 15,656 % pour 2002 et 15,482 % depuis 2003.

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 la circulaire Intérieur - Finances NOR INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994.

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 – ou, comme on le verra ci-après, mis à disposition – à un tiers.

Les collectivités bénéficiaires sont :

- les communes, départements et régions ;
- leurs groupements ;
- leurs régies ;
- les organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles ;
- les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- les centres communaux d'action sociale ;
- les caisses des écoles ;
- le Centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale.

Bien entendu, l'Etat ne peut bénéficier des attributions du FCTVA.

2. La règle la plus contestée : le bien concerné ne doit pas être cédé ou mis à disposition d'un tiers

L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoit 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* ».

a) De nombreuses dérogations

Le code général des collectivités territoriales prévoit **de nombreuses dérogations** à la règle de non mise à disposition d'un tiers.

L'article **L. 1615-7** précité du code général des collectivités territoriales prévoit des dérogations, concernant :

- certaines constructions, affectées à l'usage de gendarmerie, à l'habitation principale, ou données en gestion par des communes de moins de 3.500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social ;
- les acquisitions ou rénovations de bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie nationales, réalisées, jusqu'au 31 décembre 2007, par des communes ou des EPCI dans le cadre de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ;
- les dépenses d'investissement exposées, par les communes et leurs EPCI, sur leurs immobilisations affectées à l'usage d'alpage ;
- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en matière de **téléphonie mobile**, dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

De même, l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que font l'objet d'une dérogation :

- les dépenses d'investissement des collectivités territoriales concernant des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, 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 ;

- en application de l'article 23 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les fonds de concours versés par les collectivités territoriales à compter du 1^{er} 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) Une jurisprudence souple, et donc peu claire

La jurisprudence administrative quant à l'application de la règle de non mise à la disposition d'un tiers est **peu claire**.

En effet, le juge administratif **n'applique pas la lettre** de l'article L. 1615-7 précité, qui prévoit, sauf dérogation explicite, une **impossibilité stricte** d'attributions du FCTVA dans le cas d'immobilisations mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du FCTVA. Le juge administratif considère en effet que, pour que la règle de non mise à disposition d'un tiers s'applique, il faut que **l'investissement concerné ait eu principalement pour objet ou pour effet d'avantager ce dernier**.

C'est ce qui ressort des arrêts du Conseil d'Etat « Commune de Flamanville » du 29 juillet 1998, « Commune de Farebersviller » du 5 avril 2004 et « Département de Lot-et-Garonne contre ministre de l'Intérieur » du 27 juillet 2005.

Il en découle une certaine **insécurité juridique** pour les collectivités territoriales concernées.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, **M. Dominique de Villepin**, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a **déclaré au Sénat**, le 2 décembre 2004 : *« Je sais que ce sujet préoccupe beaucoup les élus et que les conditions d'éligibilité au FCTVA sont parfois discutables. C'est pourquoi, j'ai demandé à Marie-Josée Roig et au nouveau ministre délégué au budget qu'un **groupe de travail interservices** puisse être rapidement mis en place entre nous pour examiner cette question »*.

Le présent article résulte des travaux de ce groupe de travail.

A. L'ASSOUPLISSEMENT DE LA RÈGLE DE NON MISE À DISPOSITION D'UN TIERS

1. La disposition générale

Les principales modifications proposées par le présent article proviennent de son III, qui modifie l'article L. 1615-4 du code général des collectivités territoriales.

Actuellement, le premier alinéa de l'article L. 1615-4 précité prévoit, on l'a vu, 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* ».

a) L'interdiction absolue actuelle ne concernerait plus que les biens cédés à un tiers

Le III du présent article propose de faire en sorte que cette disposition ne concerne plus que les immobilisations **cédées** à un tiers. Il est en effet normal que des biens cédés à un tiers ne puissent correspondre à des dépenses éligibles aux attributions du FCTVA : comme ces biens cesseraient d'appartenir aux collectivités concernées, ils ne pourraient être considérés comme des investissements.

b) L'assouplissement de la règle de non mise à disposition d'un tiers dans trois cas de figure

Les huit alinéas suivants¹, depuis plusieurs années obsolètes, seraient remplacés par des dispositions **étendant l'éligibilité aux attributions du FCTVA aux immobilisations « confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers »** non éligible aux attributions du FCTVA, dans **trois cas de figure bien précis**.

Le présent article prévoit que donnent lieu à attribution du fonds les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du **1^{er} janvier 2006** :

¹ Ces dispositions concernent les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux sont achevés au plus tard le 31 décembre 1995 :

- a) Affectées à l'usage de gendarmerie et appartenant à une collectivité territoriale ;*
- b) Affectées à l'habitation principale, dans les conditions suivantes :*
 - les constructions appartiennent à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération urbaine ;*
 - la population de la commune sur le territoire de laquelle sont érigées les constructions est inférieure à 3.500 habitants ;*
 - les constructions sont érigées sur le territoire de la commune ou du groupement de communes auxquels elles appartiennent et ne regroupent pas plus de cinq logements ;*
 - les constructions font l'objet d'un conventionnement par l'Etat ;*
- c) Données en gestion par des communes de moins de 3.500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social.*

- si 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 une prestation de services (autrement dit, si la mise à disposition d'un tiers est **une simple modalité d'exécution d'un service public**) ;

- si le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une **mission d'intérêt général** ;

- si le bien est confié à **titre gratuit à l'Etat**.

Sur ce dernier point, on peut relever que comme cela a été indiqué, l'article L. 1615-7 le code général des collectivités territoriales prévoit d'ores et déjà que sont éligibles aux attributions du FCTVA les acquisitions ou rénovations de bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie nationales, réalisées, jusqu'au 31 décembre 2007, par des communes ou des EPCI dans le cadre de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

c) L'exigence que le tiers n'ait pas droit à déduction de la TVA

Le présent article subordonne cet assouplissement à la condition que le tiers exerce une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la TVA ayant grevé le bien.

En effet, les collectivités territoriales obtiennent parfois du tiers qu'il leur verse la TVA récupérée auprès de l'administration fiscale, par exemple par une clause conclue dans le cadre d'une convention d'affermage. Cela est rendu possible par le fait que, selon l'article 216 *bis* de l'annexe II au code général des impôts, « *la taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé certains biens constituant des immobilisations et utilisés pour la réalisation d'opérations ouvrant droit à déduction peut être déduite (...) par l'entreprise utilisatrice qui n'en est pas propriétaire* ».

Le présent article prévoit donc que, dans ce cas de figure, l'assouplissement proposé ne s'applique pas.

2. Le cas des activités qui deviennent assujetties à la TVA

Le I du présent article propose une disposition analogue dans le cas des activités qui deviennent assujetties à la TVA.

L'article L. 1615-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que lorsqu'une collectivité territoriale a obtenu le bénéfice du FCTVA au titre d'un investissement et que ce bien est utilisé pour les besoins d'une activité qui, par la suite, est soumise à la TVA, elle est tenue au reversement à l'Etat d'un montant égal à la taxe afférente à ce même bien dont elle a pu opérer la déduction en application des règles prévues pour les personnes qui deviennent redevables de la TVA.

Le I du présent article propose de compléter l'article L. 1615-3 précité par une disposition prévoyant qu'aucun remboursement des attributions du FCTVA n'est exigible lorsqu'une collectivité territoriale, qui exerce une activité pour laquelle elle n'est pas assujettie à la TVA, confie ensuite le bien à un tiers « *dans les cas mentionnés aux a), b) et c) de l'article L. 1615-7* », dont la modification par le présent article a été indiquée ci-avant¹.

B. UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le II du présent article propose quant à lui de **mieux prendre en compte le cas de l'intercommunalité**.

Il concerne la situation des collectivités territoriales qui, dans le cadre d'un transfert de compétence, mettent des immobilisations à disposition d'un EPCI ou d'un syndicat mixte pour les besoins d'une activité qui n'est plus soumise à la TVA pour ce dernier.

La commune doit actuellement, en application du code général des impôts, reverser à l'administration fiscale une fraction de la taxe qu'elle a antérieurement déduite.

Le II du présent article propose de compléter l'article L. 1615-4 du code général des collectivités territoriales par une disposition prévoyant que, dans ce cas, la collectivité peut obtenir un versement au titre du FCTVA égal à la fraction de la taxe afférente à ce même bien qu'elle a été tenue de reverser en application des règles prévues pour les personnes qui cessent de réaliser des opérations ouvrant droit à déduction.

Ces dispositions sont actuellement applicables, en application de l'article L. 1615-4 précité, aux collectivités territoriales utilisant un bien d'investissement pour les besoins d'une activité qui cesse d'être soumise à la TVA.

La disposition proposée concerne les communes qui ont opté pour l'assujettissement à la TVA pour une activité qu'elles transfèrent à un EPCI qui :

- soit décide de ne pas soumettre cette activité à la TVA (par exemple dans le cas d'un service d'assainissement) ;
- soit ne peut pas soumettre cette activité à la TVA (comme dans le cas d'un service d'élimination des déchets financé par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

¹ C'est-à-dire si :

- 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 une prestation de services (autrement dit, la mise à disposition d'un tiers est une simple modalité d'exécution d'un service public) ;
- le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général ;
- le bien est confié à titre gratuit à l'Etat.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme la plupart des dispositions relatives au FCTVA, le présent article, examiné par l'Assemblée nationale lors de sa troisième séance du jeudi 20 octobre 2005, a fait l'objet d'un nombre de propositions d'amendement relativement élevé : ce sont en effet **cinq amendements** qui ont été déposés à son sujet.

A. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Seulement **deux** amendements ont été adoptés.

1. Un amendement rédactionnel de la commission des finances

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du gouvernement, un amendement **rédactionnel** n° 14¹.

2. Un amendement relatif à certains biens mis en location dans les zones de montagne

L'Assemblée nationale a également adopté, avec un avis favorable du gouvernement, un amendement n° 42 de notre collègue député Michel Bouvard, complétant l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales par un alinéa relatif à certains biens mis en **location** dans les **zones de montagne**.

Il s'agit **d'assouplir** la règle selon laquelle, dans le cas de biens donnés en location, les investissements ne sont éligibles aux attributions du FCTVA **que si le loyer est « normal »**, c'est-à-dire égal à l'amortissement des biens, déterminé selon les règles en usage pour le calcul de l'amortissement fiscal, soit 4 % du prix de revient hors taxe pour les immeubles à usage commercial. Cette règle se justifie par le fait que les collectivités territoriales peuvent alors récupérer la totalité de la TVA ayant grevé le bien donné en location.

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale prévoit de **déroger** à cette règle de manière **limitée**, dans le seul cas des biens qui « *concernent des travaux de lutte contre les risques spécifiques liés aux zones de montagne* ».

¹ Il s'agit, au début des onzième et avant-dernier alinéas de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, de supprimer les mots « Par dérogation » et « Par dérogation au premier alinéa ».

B. DE NOMBREUX AMENDEMENTS N'ONT PAS ÉTÉ ADOPTÉS

En revanche, l'Assemblée nationale **n'a pas adopté** les autres propositions d'amendement.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, notre collègue député Gilles Carrez, a **retiré** un amendement n° 13 de la commission des finances, proposant de substituer à la notion de « *mission d'intérêt général* » celle, plus large, de « *satisfaction d'un besoin d'intérêt général* ». Compte tenu de l'imprécision juridique de cette dernière notion, et du risque de surcoût qu'elle entraînait, le gouvernement en avait demandé le retrait.

De même, l'Assemblée nationale a rejeté deux amendements de notre collègue député Michel Bouvard, qui avaient reçu un **avis défavorable** du gouvernement et de sa commission des finances :

- un amendement n° 43, prévoyant une disposition analogue à celle de l'amendement n° 42 précité, mais relative aux monuments historiques ;
- un amendement n° 422 rectifié, étendant l'éligibilité aux attributions du FCTVA aux fonds de concours pour les travaux ferroviaires.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances juge le présent article **pleinement justifié**.

En effet, le FCTVA est un élément essentiel du dispositif de dotations de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

Votre commission des finances est, par principe, opposée à des dispositions qui élargiraient à l'excès le champ de l'éligibilité aux attributions du FCTVA, au point de dénaturer celui-ci. Le FCTVA, faut-il le rappeler, est en effet exclusivement destiné aux dépenses présentant la quadruple 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 ;
- ils ne doivent pas être mis à disposition d'un tiers.

Dans certains cas cependant, cette dernière règle s'avère excessivement rigide, puisqu'elle entrave sans justification l'action publique. Cela est d'autant plus contestable que si l'on comprend bien pourquoi le bien concerné ne doit pas être **cédé** à un tiers – il ne constituerait plus un investissement de la collectivité territoriale –, la règle de **non mise à disposition** d'un tiers, qui peut en être considérée comme le prolongement, peut être assouplie sans dénaturer le FCTVA, en particulier lorsque la mise à disposition d'un tiers est une simple modalité d'organisation d'un service public.

Il convient en outre de rappeler que le présent article constitue, moins qu'un assouplissement, une **précision** du droit actuel, tendant à améliorer la **sécurité juridique** des collectivités territoriales. On peut relever à cet égard que, selon le fascicule « Evaluation des voies et moyens », **le présent article n'aurait aucun coût.**

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

ARTICLE 29

Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Il s'agit de la mise en œuvre d'une disposition de la LOLF : jusqu'alors, seul le prélèvement 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.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF

1. L'existence d'un article spécifiquement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

Le présent article est spécifiquement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Il s'agit d'une nouveauté, résultant de l'article 6 de la LOLF, qui prévoit :

« 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 ».

Par ailleurs, l'article 34 de la LOLF précise que *« dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ».*

2. L'évaluation par des objectifs et des indicateurs en annexe à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Les prélèvements sur recettes n'étant pas des crédits, ils ne peuvent faire partie d'un programme, et la LOLF n'oblige pas à leur associer des objectifs et des indicateurs. Cependant, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) comprend en annexe les objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes.

Votre rapporteur général se contentera ici de rappeler les principales conclusions de notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission RCT, et de renvoyer à son rapport spécial pour davantage de précisions.

Il ressort de l'analyse de notre collègue, partagée par votre rapporteur général, que l'évaluation de l'efficacité de ces prélèvements sur recettes n'est, par nature, pas possible dans le cadre de la « logique LOLF ». En effet, l'Etat a compétence liée pour l'attribution des dotations concernées, de sorte que l'efficacité des dotations est indépendante de l'action du responsable des programmes concernés.

Dans la mesure où l'annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, notre collègue Michel Mercier et votre rapporteur général jugent cependant souhaitable de la maintenir en l'état.

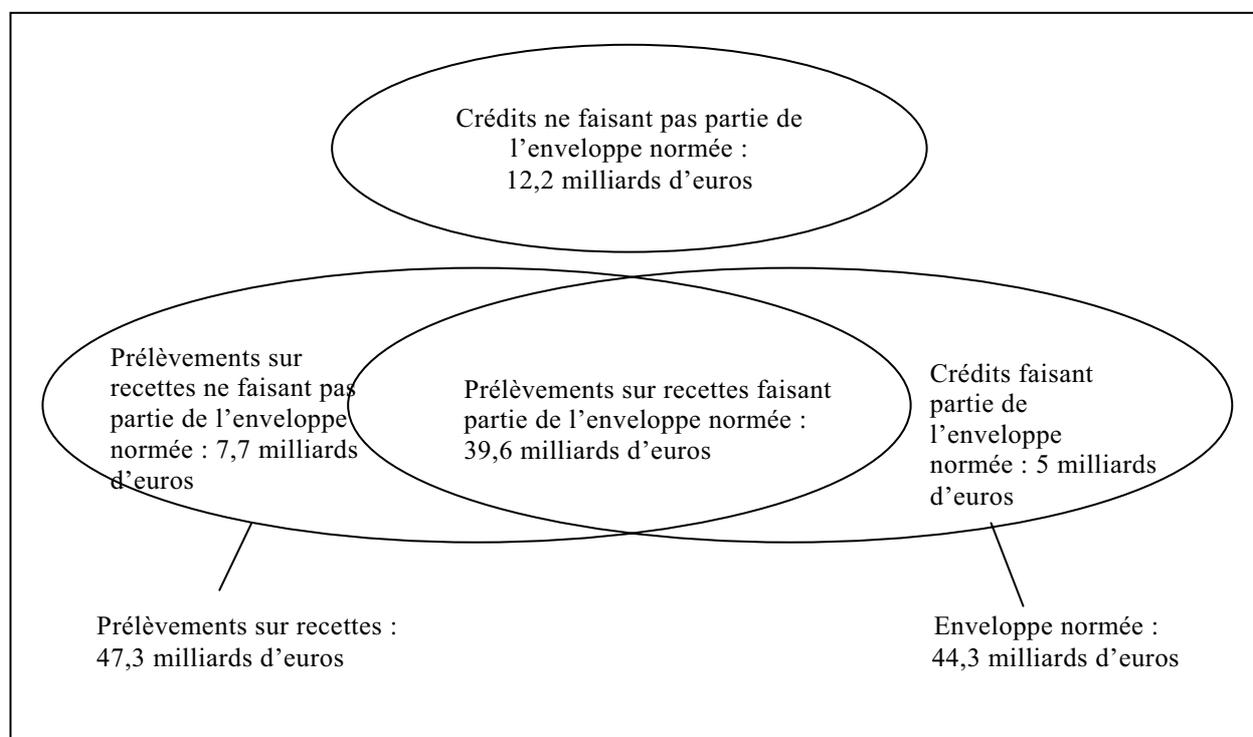
On rappelle que les objectifs retenus concernent le renforcement de la péréquation et le développement de l'intercommunalité.

B. LES DIFFÉRENTS ENSEMBLES DE DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'architecture générale des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales est peu lisible, à cause de la coexistence de plusieurs ensembles de dotations, qui souvent se chevauchent.

Ainsi, **les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (47,3 milliards d'euros en 2006) ne correspondent pas parfaitement aux dotations faisant partie de l'« enveloppe normée »**, alors qu'il existe diverses dotations ne faisant partie ni des prélèvements sur recettes, ni de l'enveloppe normée, comme l'indique le schéma ci-après.

Les périmètres de l' « enveloppe normée » et des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (2006)



Total des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales : 64,5 milliards d'euros

Source : d'après le projet annuel de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Ainsi, sur les **64,5 milliards d'euros de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales** :

- la quasi-totalité consistent en des prélèvements sur recettes qui font également partie de l'enveloppe normée : DGF (38,3 milliards d'euros), dotation spéciale instituteurs, dotation élu local, compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) (39,6 milliards d'euros) ;

- une partie importante des dotations de l'Etat consistent en des crédits ne faisant pas partie de l'enveloppe normée : dotation de développement rural (DDR)¹, subventions de fonctionnement et d'équipement

¹ La DDR fait partie de la mission RCT.

de divers ministères, et, surtout, diverses compensations d'allègements de fiscalité locale (12,2 milliards d'euros¹) ;

- un montant moins important de dotations est constitué de prélèvements sur recettes qui ne font pas partie de l'enveloppe normée, comme le prélèvement au titre du FCTVA (7,7 milliards d'euros) ;

- enfin, quelques dotations consistent en des crédits faisant partie de l'enveloppe normée, qui font pour la plupart partie de la mission RCT, dotée de 2,9 milliards d'euros² : dotation globale d'équipement (DGE), dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire, dotation générale de décentralisation, la DGD « formation professionnelle », de 2 milliards d'euros³, portant ce total à environ 5 milliards d'euros.

II. L'ÉVALUATION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EFFECTUÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

En application des articles 6 et 34 précités de la LOLF, le présent article évalue les prélèvements opérés en 2006 sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Ces évaluations n'ont aucun effet sur les dotations effectivement attribuées aux collectivités territoriales. En effet, chacune des dotations concernées obéit à ses propres règles d'indexation et d'attribution, fixées par la loi. En particulier, l'article 23 du présent projet de loi de finances reconduit le contrat de croissance et de solidarité. Le prélèvement sur les recettes destiné à financer les exonérations de fiscalité locale est quant à lui, par nature, purement évaluatif.

Dans la mesure où le taux de croissance exact de certaines dotations n'est pas connu – par exemple, le montant du prélèvement au titre du FCTVA dépend des dépenses d'investissement des collectivités territoriales –, il s'agit de simples évaluations.

Le tableau ci-après indique les principaux facteurs d'évolution prévus pour 2006.

¹ Ce chiffre est légèrement inférieur aux crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission RCT, de 13,3 milliards d'euros. Cela vient du fait que cette mission comprend les admissions en non valeur d'impôts locaux.

² Les dotations de la mission RCT ne faisant pas partie de l'enveloppe normée sont la dotation de développement rural (DDR) et les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

³ Les crédits relatifs à la DGD « formation professionnelle » sont intégrés dans le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » de la mission « Travail et Emploi ».

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

(en milliards d'euros)

	Evaluations initiales pour 2005	Evaluations révisées pour 2005	Effet de l'évolution spontanée	Autres facteurs de variation	Aménagements des droits	Evaluations proposées pour 2006
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement	37,07	37,11	0,99	-0,04	0,15	38,22
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	0,56	0,56	0,06	0,00	0,00	0,62
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	0,17	0,17	-0,04	0,00	0,00	0,14
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	0,14	0,16	0,00	0,00	0,00	0,16
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1,32	1,32	-0,12	-0,01	0,00	1,19
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la T.V.A.	3,79	3,79	0,24	0,00	0,00	4,03

(suite page suivante)

	Evaluations initiales pour 2005	Evaluations révisées pour 2005	Effet de l'évolution spontanée	Autres facteurs de variation	Aménagements des droits	Evaluations proposées pour 2006
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2,48	2,48	0,08	0,14	0,00	2,70
Dotation élu local	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,05
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	0,11	0,11	0,00	0,00	0,00	0,12
TOTAL	45,73	45,79	1,23	0,09	0,15	47,26

Source : fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances

En 2006, l'augmentation du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales serait de 5,6 %, soit **1,5 milliard d'euros**. Du fait de ses règles d'indexation, la DGF augmenterait de 2,7 %, comme cela est indiqué dans le commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances.

Les évaluations des différents prélèvements sur recettes figurant dans le présent article résulteraient en particulier de **deux aménagements de droits**.

Tout d'abord, **la DGF serait accrue de 153 millions d'euros**, du fait de plusieurs réformes jouant en sens inverse :

- d'une part, l'article 24 du présent projet de loi de finances propose une réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements (+ 143,127 millions d'euros) et du régime de retraite des sapeurs pompiers volontaires (+ 10 millions d'euros) ;

- de l'autre, l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la recentralisation de certaines compétences sanitaires des départements (-41,626 millions d'euros).

Ensuite, **la compensation d'exonérations de fiscalité locale serait accrue de 140 millions d'euros**, du fait de l'exonération de 20 % de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) proposée par l'article 9 du présent projet de loi de finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par **coordination** avec les modifications qu'elle avait apportées à **l'article 24** du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a majoré le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF de **15,7 millions d'euros**. On rappelle en effet qu'à la suite d'un amendement présenté par le gouvernement dans le cadre de la seconde délibération, la compensation de la réforme de la DGE des départements a été accrue de ce montant.

L'Assemblée nationale a rejeté un amendement n° 189 de notre collègue député Jean-Louis Dumont, proposant de majorer de trois milliards d'euros la DGF, afin de favoriser l'amélioration du logement, et qui avait fait l'objet d'un avis défavorable du gouvernement et de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES QUI RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE DE L'ÉTAT D'ENVIRON 2 MILLIARDS D'EUROS CHAQUE ANNÉE

En moyenne, **le prélèvement sur recettes a réduit les marges de manœuvre de l'Etat d'environ 2 milliards d'euros chaque année depuis 2001**, comme l'indique le tableau ci-après.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	PLF 2006	MOYENNE HORS ANNEE 2004
Niveau	31,7	34,8	36,6	45,7	45,8	47,3	-
Augmentation	2,8	3,1	1,8	9,1 (2)	0,1	1,5	1,9
Croissance (en %)	9,7	9,8	5,2	24,9 (2)	0,2	3,3	5,6

(1) Estimation révisée.

(2) Année marquée par un important changement de périmètre, lié à la réforme de la DGF.

Sources : Cour des comptes, présent projet de loi de finances

Cependant, la **croissance « structurelle »** du prélèvement sur recettes semble de l'ordre d'**un milliard d'euros** par an.

Ceci provient des **règles d'indexation** des dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales. En effet, 80 % du prélèvement sur recettes fait partie de l'« enveloppe normée », et évolue donc en volume à 33 % de la croissance du PIB, selon le « **contrat de croissance et de solidarité** », défini par la loi de finances initiale pour 1999 pour la période 1999-2001, et reconduit ensuite chaque année¹. Si on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 2,2 % par an et d'une inflation hors tabac de 1,5 %, correspondant aux taux moyens observés depuis 1995, on arrive à un taux de progression « structurel » du prélèvement sur recettes de $1,5 + 0,7 = 2,2$ %, soit **1 milliard d'euros**.

On peut rappeler à cet égard que la croissance des recettes fiscales de l'Etat n'est que de 10 milliards d'euros par an environ : si 5 milliards d'euros sont préemptés par l'augmentation des crédits permise par la règle du « zéro volume », si les mesures fiscales nouvelles entrant en vigueur chaque année allègent la fiscalité de plusieurs milliards d'euros, et si les prélèvements sur recettes augmentent de 1,5 milliard d'euros², on conçoit que le déficit de l'Etat ne pourra pas connaître de réduction durable.

Le maintien du rythme de croissance actuel du prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales ne sera donc possible que si les gouvernements mènent par ailleurs une politique budgétaire rigoureuse : réduction des dépenses de l'Etat en volume, et absence d'allègement substantiel de la fiscalité.

¹ Les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996.

² Il convient également de prendre en considération le prélèvement au profit des Communautés européennes, qui augmente d'environ 0,5 milliard d'euros par an.

B. UN ARTICLE QUI POURRAIT DEVOIR ÊTRE MODIFIÉ, PAR COORDINATION

Comme on l'a indiqué ci-avant, **le présent article ne produit aucun effet juridique quant au montant des dotations versées aux collectivités territoriales.**

Il conviendra cependant de le modifier, par **coordination**, si, comme le propose votre commission des finances, les articles 9 et 24 du présent projet de loi de finances, relatifs à la réforme de la TFPNB et à la réforme de la DGE des départements, sont respectivement supprimé et modifié.

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

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005 (1)	PLF 2006	moyenne hors année 2004
Niveau	31,7	34,8	36,6	45,7	45,8	47,3	-
Augmentation	2,8	3,1	1,8	9,1 (2)	0,1	1,5	1,9
Croissance (en %)	9,7	9,8	5,2	24,9 (2)	0,2	3,3	5,6

(1) Estimation révisée.

(2) Année marquée par un important changement de périmètre.

Cependant, la **croissance « structurelle »** du prélèvement sur recettes semble de l'ordre d'**un milliard d'euros** par an.

Ceci provient des **règles d'indexation** des dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales. En effet, 80 % du prélèvement sur recettes fait partie de l'« enveloppe normée », et évolue donc en volume à 33 % de la croissance du PIB, selon le « **contrat de croissance et de solidarité** », défini par la loi de finances initiale pour 1999 pour la période 1999-2001, et reconduit ensuite chaque année¹. Si on fait l'hypothèse d'une croissance du PIB en volume de 2,2 % par an et d'une inflation hors tabac de 1,5 %, correspondant aux taux moyens observés depuis 1995, on arrive à un taux de progression « structurel » du prélèvement sur recettes de $1,5 + 0,7 = 2,2$ %, soit **1 milliard d'euros**.

¹ Les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996.

On peut rappeler à cet égard que la croissance des recettes fiscales de l'Etat n'est que de 10 milliards d'euros par an environ : si 5 milliards d'euros sont préemptés par l'augmentation des crédits permise par la règle du « zéro volume », si les mesures fiscales nouvelles entrant en vigueur chaque année allègent la fiscalité de plusieurs milliards d'euros, et si les prélèvements sur recettes augmentent de 1,5 milliard d'euros¹, on conçoit que le déficit de l'Etat ne pourra pas connaître de réduction durable.

Le maintien du rythme de croissance actuel du prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales ne sera donc possible que si les gouvernements mènent par ailleurs une politique budgétaire rigoureuse : réduction des dépenses de l'Etat en volume, et absence d'allègement substantiel de la fiscalité.

B. UN ARTICLE QUI POURRAIT DEVOIR ÊTRE MODIFIÉ, PAR COORDINATION

Comme on l'a indiqué ci-avant, **le présent article ne produit aucun effet juridique quant au montant des dotations versées aux collectivités territoriales.**

Il conviendra cependant de le modifier, par **coordination**, si, comme le propose votre commission des finances, les articles 9 et 24 du présent projet de loi de finances, relatifs à la réforme de la TFPNB et à la réforme de la DGE des départements, sont respectivement supprimé et modifié.

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

¹ Il convient également de prendre en considération le prélèvement au profit des Communautés européennes, qui augmente d'environ 0,5 milliard d'euros par an.

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

ARTICLE 30

Suppression des comptes d'affectation spéciale existant en 2006

Commentaire : le présent article a pour objet d'opérer la clôture de sept comptes d'affectation spéciale, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

I. LE DROIT EXISTANT

Les comptes d'affectation spéciale (CAS) représentent une dérogation au principe de non-affectation des recettes et des dépenses réaffirmé par le troisième alinéa de l'article 6 de la LOLF :

« L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général ».

Le premier alinéa du I de l'article 21 de la LOLF prévoit la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) dans l'hypothèse d'une « *relation directe* » entre les recettes particulières du compte et les dépenses concernées :

« Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte ».

En cas de clôture d'un compte, ses opérations sont réintégrées au sein du budget général de l'Etat, conformément au principe d'unité budgétaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article vise à **supprimer sept CAS, pour des raisons de stricte interprétation de la LOLF ou dans un souci de simplification de la nomenclature budgétaire.**

Retenant une interprétation stricte du principe de « relation directe » entre les ressources et les dépenses d'un CAS, il est proposé de **clôre deux comptes d'affectation spéciale à la date du 31 décembre 2005** :

- le CAS n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport », créé par l'article 37 de la loi de finances pour 1976, faute de relation directe entre le prélèvement sur les jeux relevant de la Française des jeux inscrit en recettes, d'une part, et les subventions de fonctionnement d'investissement constituant les dépenses du fonds, d'autre part ;

- le CAS n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite », créé par l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2001, en l'absence de relation directe entre les ressources, au demeurant très faibles – à savoir les redevances d'utilisation allouées pour l'exploitation et l'utilisation des réseaux de téléphonie mobile (dites « licences UMTS ») – et l'affectation des dépenses au fonds de réserve pour les retraites.

Quatre CAS sont supprimés pour simplifier la nomenclature budgétaire :

- le CAS n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » et le CAS n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale » : il s'agissait de regrouper ces deux CAS en un seul tout en inscrivant au budget général de l'Etat celles des opérations du CAS n° 902-32 précité qui relèvent de l'aide à la modernisation des entreprises de presse, conformément aux dispositions de l'article 35 du présent projet de loi de finances décrites ci-dessous ;

- le CAS n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage », créé par le II de l'article 60 de la loi de finances pour 1984 afin d'apporter des subventions pour le développement de l'élevage et des courses, les recettes provenant d'une fraction du produit sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes : il s'agit d'opérer une simplification des circuits financiers en affectant directement ces ressources à la fédération nationale des courses françaises, dont les missions et les moyens budgétaires ne sont pas modifiés par la fermeture du compte d'affectation spéciale ;

- le CAS n° 902-31 « **Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie** », créé par l'article 61 de la loi de finances pour 1998, suite au versement de l'essentiel des sommes concernées par cette mesure, conformément à l'accord signé le 27 mai 1997 entre les gouvernements de la Fédération de Russie et de la République française, la Fédération de Russie s'étant engagée à verser **400 millions d'euros** (sous forme de huit versements semestriels de 8 millions d'euros chacun) **au profit de personnes physiques ou morales spoliées entre 1917 et 1945**.

Votre rapporteur général souligne que **l'accord a bien été respecté et les indemnisations versées**. Compte tenu des délais d'instruction des demandes, les dépenses ont été effectuées principalement en 2000 et 2001, à hauteur de 400 millions d'euros d'indemnisations. Quelques dépenses résiduelles ont continué d'être inscrites après 2001, leur montant d'étant élevé à 0,1 million d'euros en 2004.

Enfin, il est proposé de clôturer le CAS n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » au profit d'un nouveau compte « Participations financières de l'Etat » : cette opération est décrite ci-dessous dans le commentaire de l'article 33 du présent projet de loi de finances relatif à la création du compte « Participations financières de l'Etat ».

Le **II** du présent article permet la reprise par le budget général des opérations relevant antérieurement du CAS n° 902-31 « Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie », mais sans abroger ces dispositions compte tenu des opérations pouvant encore être effectuées, notamment au titre des intérêts sur ces sommes.

Le **III** et **IV** propose de réaffecter les sommes aujourd'hui retracées respectivement par le CAS n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » et le CAS n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite », tout en assurant la neutralité fiscale et financière de la clôture des CAS précités sur les recettes et les dépenses concernées.

Par coordination, le **V** du présent article vise à abroger les dispositions législatives ayant créé les sept comptes précités.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général salue la clarification ainsi opérée parmi les comptes d'affectation spéciale, en observant que la stricte interprétation retenue par le gouvernement était conforme à l'intention du législateur lors de la discussion de la LOLF, confirmée par le Conseil constitutionnel dans le considérant 51 de sa décision du 25 juillet 2001 relative à la LOLF¹ :

¹ *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.*

« Considérant que l'article 21, relatif aux comptes d'affectation spéciale, impose, en vertu du premier alinéa de son I, que les dépenses budgétaires qui sont retracées dans ces comptes ne puissent être financées que par des « recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées » ; qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant cette condition le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques (...)».

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

ARTICLE 31

Suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005 et création des comptes de concours financiers ; modifications relatives aux comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires existants

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier les comptes spéciaux situés en dehors du budget général de l'Etat, et notamment d'opérer la transformation des comptes de prêts et des comptes d'avances en comptes de concours financiers.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 24 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a prévu **l'unification du régime des comptes de concours financiers de l'Etat, lesquels relevaient auparavant de deux catégories** dans le cadre de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 : **les comptes d'avances**, dont la durée ne pouvait excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement explicite, et **les comptes de prêts**, pour les durées supérieures à quatre ans.

L'ensemble des dispositions de la LOLF étant entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005, il y a lieu **d'opérer la transformation des comptes de prêts et des comptes d'avances en comptes de concours financiers.**

Le régime des nouveaux comptes de concours financiers est ainsi défini par l'article 24 de la LOLF :

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général ».

Chaque compte de concours financiers constitue une mission au sens des articles 7 et 47 de la LOLF.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION DE SIX COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Conformément au principe de transformation des comptes de prêts et des comptes d'avances en comptes de concours financiers, le **I** du présent article propose de clore au 31 décembre 2005 les quatre comptes de prêts¹ et les six comptes d'avances existants². Par coordination, le **XI** supprime les dispositions législatives ayant créé les comptes de prêts et d'avances précités.

En conséquence, les paragraphes II à VII prévoient l'ouverture de six comptes de concours financiers : ce nombre est moins élevé que celui du nombre de comptes clos car, par souci d'efficacité de la gestion publique, il est proposé que **certains anciens comptes constituent des sections d'un seul et même nouveau compte de concours financiers**. Ce regroupement a pour objet de respecter le principe posé à l'article 20 de la LOLF selon lequel chaque compte spécial constitue une mission, nouvelle unité de vote, sans augmenter trop fortement le nombre de missions.

¹ Il s'agit des comptes suivants : compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » ; compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » ; compte n° 903-15 « Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor » ; compte n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

² Il s'agit des comptes suivants : compte n° 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur » ; compte n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer » ; compte n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » ; compte n° 903-58 « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ; compte n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations » ; compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Le **II** du présent article propose la création du compte de concours financiers intitulé « Avances aux collectivités territoriales », lequel reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrés par les comptes d'avances n° 903-53 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer » et n° 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ». Ces deux anciens comptes d'avances constituent chacun une section du nouveau compte de concours financiers.

Le **III** du présent article vise à créer le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », lequel reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte de prêts n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social » et par le compte d'avances n° 903-59 « Avances à des particuliers et associations ».

Le **IV** du présent article a pour objet d'ouvrir le compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers », qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par les comptes de prêts n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social » et n° 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Le nouveau compte comporte trois sections :

- la première section retrace le versement et le remboursement des prêts consentis à des Etats émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure ;

- la deuxième section concerne le versement et le remboursement des prêts consentis à des Etats étrangers pour consolidation de dette envers la France ;

- la troisième section retrace le versement et le remboursement des prêts consentis à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers.

Le **V** du présent article propose la création du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Le **VI** du présent article vise à créer le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », dont les recettes proviennent de la redevance audiovisuelle.

Le **VII** a pour objet d'ouvrir le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux ».

B. LES AUTRES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX COMPTES SPÉCIAUX

Le **VIII** du présent article propose la **clôture du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat »**, dont les opérations seront retracées à compter du 1^{er} janvier 2006 au sein du « *compte de commerce prévu au II de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* », lequel a été créé par l'article 113 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 : il s'agit de **regrouper sur un seul support l'ensemble des opérations relatives à la dette de l'Etat**.

Le **IX** et le **X** du présent article modifient les libellés de deux comptes spéciaux, en proposant respectivement que :

- le compte de commerce « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses », soit requalifié « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations diverses » ;

- le compte d'opérations monétaires « Compte d'émission des monnaies métalliques » s'intitule « Emissions des monnaies métalliques ».

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques**, présentés respectivement par la commission et nos collègues députés du groupe socialiste, **visant à garantir le niveau des ressources des sociétés de l'audiovisuel public issues de la redevance audiovisuelle**.

Ces deux amendements prévoient une majoration du plafond du remboursement par l'Etat des dégrèvements de redevance audiovisuelle, dans l'hypothèse où les encaissements de redevance seraient inférieurs au niveau prévu par le présent projet de loi de finances. Une disposition analogue avait été adoptée l'an dernier, également sur l'initiative de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle, désormais adossé à la taxe d'habitation. La réforme devrait au contraire se traduire par des encaissements de redevance audiovisuelle supérieurs aux prévisions estimés entre 10 à 43 millions d'euros : le mécanisme de garantie des ressources, par majoration du remboursement par l'Etat des dégrèvements de redevance audiovisuelle, ne devrait donc pas s'appliquer en 2005.

Sur l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, **deux amendements rédactionnels**, ainsi qu'**un amendement de précision** visant expressément les « *organismes de l'audiovisuel public* » bénéficiaires de la redevance audiovisuelle (dont les opérations sont retracées

au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »), à savoir France Télévisions, ARTE France, Radio France, Radio France Internationale (RFI) et l'Institut National de l'Audiovisuel (INA).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que la constitution de comptes de concours financiers en sections, sans être explicitement prévue par la LOLF, se justifie par une volonté de bonne gestion des nouveaux comptes.

Les modifications proposées au présent article s'inscrivent dans une parfaite **continuité financière** entre les comptes clos et les nouveaux comptes de concours financiers, tant en recettes qu'en dépenses, tout en respectant pleinement les dispositions de la LOLF.

Votre rapporteur général salue également le regroupement des opérations relatives à la dette dans un unique de compte de commerce, la modification proposée étant la conséquence des dispositions de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 précitée.

Les opérations relatives aux différents comptes de concours financiers visés au présent article sont décrites par nos collègues dans leurs rapports spéciaux respectifs :

- le compte « Avances aux collectivités territoriales » par notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- les comptes « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » par notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ;

- les comptes « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux » par notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » ;

- le compte « Avances à l'audiovisuel public » par notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial de la mission « Médias ».

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

ARTICLE 32

Création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier »

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un compte de d'affectation spéciale visant à retracer en recettes le produit des cessions des biens immobiliers de l'Etat et en dépenses l'affectation de ce produit entre les versements au budget général et les dépenses d'investissement ou de fonctionnement liées à des opérations immobilières nouvelles de l'Etat.

I. DONNER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE À LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT

La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat est marquée par un triple héritage :

- **les équipements existants souffrent d'un entretien défaillant et coûteux.** Selon le rapport de l'inspection générale des finances sur l'ingénierie immobilière et la gestion patrimoniale de février 2003¹ : « *les professionnels de l'immobilier rencontrés par la mission convergent sur l'idée qu'une politique préventive en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est, à terme, facteur d'économie, dans une proportion de l'ordre de 40 % à 50 %* ».

Les conditions d'hygiène et de sécurité dans un grand nombre de bâtiments publics apparaissent dégradées : au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 38 % des bâtiments présentent des défauts d'éclairage, 19 % révèlent la présence de locaux à risque et 18 % souffrent d'un aspect intérieur dégradé.

La seule charge budgétaire liée à la gestion de l'immobilier public représente un coût annuel de 1,7 à 2 milliards d'euros.

- **en matière de gestion immobilière, contrairement aux entreprises qui ont très tôt compris les enjeux liés à leur parc immobilier et à son entretien, l'Etat ne procède, au mieux, qu'à des arbitrages budgétaires en matière immobilière, en s'abstenant d'une véritable mise en perspective économique.** Le rapport d'enquête sur la gestion immobilière du parc de bureaux de l'Etat de l'inspection générale des finances² montre que des améliorations sont possibles. Le cadre juridique de la gestion immobilière de l'Etat présente des rigidités importantes, le niveau de connaissance du patrimoine ne s'est amélioré que récemment, sous l'aiguillon de la LOLF. Les

¹ Rapport n° 2002-M-019-01.

² Rapport n° 2002-M-034-1 de février 2003.

services occupants sont peu sensibles au coût de l'immobilier : **la gratuité apparente de l'immobilier public n'est pas de nature à favoriser des arbitrages d'ordre économique.** Les services occupants ne sont ainsi que très marginalement incités à réduire les coûts immobiliers ;

- **les missions régaliennes de l'Etat (justice et sécurité intérieure) nécessitent des investissements immobiliers considérables pour répondre aux besoins des citoyens,** dont le financement ne peut être systématiquement délégué aux collectivités territoriales. Les moyens budgétaires dont dispose l'Etat, compte tenu des contraintes de déficit et d'endettement des administrations publiques, par rapport à un volume d'investissements indispensable et trop longtemps reporté, ont incité à rechercher des solutions dans des partenariats public-privé (PPP) bien encadrés.

Par rapport à ces préoccupations, **une politique de cession volontariste de biens immobiliers publics conduit à une rationalisation de la carte des implantations de l'Etat,** à une réflexion bienvenue sur les avantages de la location de bureaux, ainsi qu'à un recyclage partiel des recettes vers la rénovation des immeubles qui en ont le plus besoin, ou, dans le cas où cela le justifie, à une politique d'acquisition ou de construction « à moyens constants ».

Malheureusement, les objectifs ambitieux fixés en matière de produit de cession du patrimoine immobilier de l'Etat depuis 2004 n'ont pas été atteints.

En 2004, la loi de finances initiale prévoyait un montant de cessions immobilières de 500 millions d'euros. Les cessions sur l'année 2004 ont représenté au total seulement 278 millions d'euros. 218 millions d'euros ont été effectivement imputés sur l'exercice 2004 et 60 millions d'euros (cession des centres de véhicules lourds) encaissés au titre de 2005.

Les 218 millions d'euros pour 2004, comptabilisés par le service des domaines, se répartissent entre 137 millions d'euros de recettes encaissées sur la ligne de recettes non fiscales 211 (« produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État ») créée en loi de finances initiale pour 2004. S'y ajoutent 36 millions d'euros de cessions du ministère de la défense (un fonds de concours rétablit 100 % du produit sur le budget du ministère), le solde de l'échange de la rue Scribe (immeuble du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie affecté à la direction générale des impôts et qui abritait la direction nationale des interventions domaniales) pour 46 millions d'euros et 3 millions d'euros au profit des ports autonomes.

La loi de finances initiale pour 2005 prévoyait un montant de cessions immobilières de 850 millions d'euros sur la ligne de recettes non fiscales 211. **Les cessions en 2005 réalisées sur cette ligne de recettes devraient être de l'ordre de 500 millions d'euros¹, ce montant tenant compte des encaissements en 2005 des cessions réalisées en 2004** (60 millions d'euros) et du produit estimé des nouvelles cessions. S'y ajouteraient environ 100 millions d'euros de cessions du ministère de la défense rattachés par fonds de concours.

Malgré ces résultats décevants, il convient de souligner que des efforts législatifs, réglementaires et organisationnels devraient accélérer le rythme de cessions.

L'ordonnance du 19 août 2004 classe dans le domaine privé les biens immobiliers à usage de bureaux qui sont la propriété de l'Etat et de ses établissements publics, à l'exclusion toutefois de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens appartenant au domaine public. Ce changement de statut des immeubles de bureaux permet de les céder sans avoir besoin de réaliser un déclassement du domaine public. Par ailleurs, la vente d'immeubles de bureaux appartenant à l'Etat est désormais possible même s'ils sont encore occupés.

Le décret du 4 novembre 2004 diversifie les possibilités de cession jusqu'alors limitées essentiellement à l'adjudication (« vente à la bougie »). L'Etat dispose ainsi maintenant d'une gamme variée de procédures pour vendre ses immeubles et rechercher les meilleurs acquéreurs possibles.

Par ailleurs, la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat (MIVPIE) instituée en 2004 a permis de définir un programme de cession d'immeubles de l'Etat, inoccupés ou mal utilisés, ou dans les cas de réorganisation des services. **Le programme 2006 devrait permettre d'atteindre un montant de 400 millions d'euros de cessions.** Selon la justification au premier euro du compte d'affectation spéciale faisant l'objet du présent article, « *la réalisation de cette prévision de recettes constitue un élément volontariste* ».

En outre, le gouvernement a décidé de transformer l'administration des domaines. Elle devient le Service France Domaine, rattaché à la direction générale de la comptabilité publique (et non plus à la direction générale des impôts), avec compétence sur l'ensemble du territoire. Elle devrait assurer désormais la fonction d'opérateur de l'Etat, en matière de cessions immobilières, grâce, notamment, à un système d'information comportant des données de gestion (ratios d'occupation, entretien) et en s'inspirant des bonnes pratiques du secteur privé. Elle a reçu comme objectif de proposer et monter 100 opérations immobilières de l'Etat en 2006.

¹ Pour autant qu'une grosse opération (cession de l'immeuble de la rue du Bac, occupé par la direction générale des douanes et des droits indirects) se déroule comme prévu et que les opérations de cession engagées à Paris ne soulèvent pas d'objections particulières de la Ville de Paris.

Enfin, le projet de loi de finances 2006 prévoit d'expérimenter des loyers domaniaux au ministère des affaires étrangères, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministère de la justice. En sensibilisant les occupants du parc domanial de l'Etat au coût de leur occupation, le dispositif des loyers budgétaires vise à créer sur la durée les conditions financières d'une gestion plus rationnelle de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat. Les loyers budgétaires doivent permettre de mieux distinguer le rôle du propriétaire de celui de l'occupant. Ces loyers représentent le coût financier d'immobilisation du capital occupé ou coût d'opportunité : ils sont déterminés par l'application d'un taux (le coût moyen ou le coût marginal d'endettement de l'Etat) à la valeur vénale établie par le service des domaines pour chaque bien. Il s'agit donc d'un loyer financier s'accompagnant de mouvements réels de crédits.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ouvre dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il vise à représenter l'ensemble des cessions des biens immobiliers de l'Etat.

Il retracerait, en recettes, en une section unique, le produit de l'ensemble des recettes de cession de biens immobiliers de l'Etat.

En dépenses, le compte comporterait un programme unique composé de deux actions distinctes : la première relative au reversement au budget général en vue du désendettement de l'Etat (action « contribution au désendettement de l'Etat ») ; la seconde comportant les dépenses immobilières des ministères.

Ainsi, au-delà d'une nécessaire contribution à l'effort de désendettement de l'Etat, le compte d'affectation spéciale vise à permettre aux différentes administrations de financer les dépenses de toute nature (hors titre 2), en fonctionnement comme en investissement, induites par les opérations de relocalisation (constructions, acquisitions, prises à bail, déménagement, aménagement de bureaux, etc.). Lorsque ces dépenses seront inférieures aux crédits qui leur auront été rétrocédés, les administrations pourront procéder à des dépenses de toutes natures (hors titre 2).

Pour encourager les ministères à proposer des cessions d'immeubles dont ils sont affectataires, tout en concourant à la réduction du déficit, le gouvernement a modifié le dispositif d'intéressement antérieurement fixé par la circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat¹ (dite circulaire « Cresson »).

Toutes les cessions de plus de 2 millions d'euros donneront lieu à une validation centralisée préalable des projets de « relogement » des services

¹ *Rétrocession de 90 % des recettes issues de cessions de biens immobiliers aux ministères.*

concernés. Seules les opérations dégagant un résultat net positif d'au moins 15 % des produits de cession seront désormais retenues, toutes dépenses et toutes recettes ou économies confondues.

Les ministères bénéficieront de 85 % du produit de cession pour les opérations de relogement de leurs services. Si leurs dépenses réelles s'avèrent inférieures à ce montant, la différence pourra être utilisée pour d'autres dépenses (hors titre 2).

Les cessions d'immeubles inutilisés et de terrains donneront lieu à un intéressement des ministères à hauteur de 50 %.

Par dérogation, les cessions d'immeubles militaires donneraient lieu à un intéressement de 100 % pour le ministère de la défense, les dépenses pouvant couvrir à la fois les dépenses liées à la relocalisation des services ou des dépenses de toute autre nature (hors dépenses du titre 2).

Ainsi, sur 400 millions d'euros de cessions immobilières attendus en 2006, 60 millions d'euros devraient être reversés au budget général.

Le compte d'affectation spéciale sera placé sous la **responsabilité du responsable du Service France Domaine**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création du compte d'affectation spéciale résulte pour une large part des travaux du Parlement sur la politique immobilière de l'Etat. Il convient ainsi de citer :

- d'une part, le débat au Sénat, en séance publique, le 10 mai 2005, sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères, faisant suite au contrôle budgétaire de notre ancien collègue Jacques Chaumont sur l'outil diplomatique en Turquie, et tenu à l'initiative de notre collègue Adrien Gouteyron, qui s'est inscrit dans la continuité de ces travaux¹. De ces derniers, ressortait notamment la nécessité d'une politique immobilière de l'Etat fortement centralisée.

- d'autre part, les préconisations du rapport de notre collègue député Georges Tron, « sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics », publié le 6 juillet 2005². Ce rapport soulignait l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat, et les surcoûts résultant des effets induits (sous-occupation des locaux disponibles, entretien insuffisant, accroissement tendanciel du parc, etc.).

¹ Cf. *JO débats Sénat*, 10 mai 2005, p. 3629 et suivantes, et le rapport d'information n° 395 (2003-2004) de M. Jacques Chaumont.

² *Rapport d'information n° 2457 (XII^e législature)*.

Il convient donc de se féliciter que le gouvernement soit enfin en « ordre de bataille » pour moderniser la gestion du parc immobilier de l'Etat. Les outils juridiques sont désormais créés. L'organisation des domaines est réformée. Un compte d'affectation spéciale créant des règles du jeu claires avec les ministères sur leur intéressement aux cessions des biens immobiliers est mis en place.

Votre rapporteur général considère ces avancées comme positives, mais estime que l'amplification de la politique d'arbitrages immobiliers suppose une autorité interministérielle incontestée, tant le poids des habitudes est lourd dans les différents ministères. Il souhaite que tous les projets de relocalisation de services centraux dans Paris soient soumis à un examen particulièrement rigoureux, et n'est pas persuadé que les progrès accomplis suffisent à le garantir.

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

ARTICLE 33

Création du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Commentaire : le présent article institue le nouveau compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » prévu par la LOLF, et y affecte le solde du « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », clos par le présent projet de loi. Les caractéristiques du nouveau compte sont similaires à celles du compte soldé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE N° 902-24

1. Historique

Le compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-24, intitulé « *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* » et dit « *compte de privatisation* », a été ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 (loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992).

Ce compte, pour mémoire, **succédait au CAS n° 202-21 (« *Compte d'affectation des produits de la privatisation* »), ouvert dans les écritures du Trésor par la loi de finances rectificative pour 1986 (loi n° 86-824 du 11 juillet 1986) mais clos par la loi de finances pour 1989 (loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988).** Il a d'abord été intitulé « *Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public* », avant que la loi de finances pour 1996 (loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996) ne lui attribue son actuelle appellation.

Entre 1998 et 2004, en fonction des décisions de privatisations, la nomenclature du compte n° 902-24 a fait l'objet de modifications par les lois de finances successives (lois de finances rectificatives pour 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003 et lois de finances initiales pour 2004 et 2005).

2. Etat en vigueur

Suivant la rédaction actuelle de l'article 71, précité, de la loi de finances pour 1993, issue de l'article 71 de la loi de finances pour 2005 (loi n° 2004-1084 du 30 décembre 2004), **le compte n° 902-24 retrace :**

1°- en recettes :

- « **le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés** » ;
- « *le reversement, sous toutes ses formes, par les sociétés Thomson SA, Sofivision et Sogepa, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson Multimédia, Thalès et EADS NV* » ;
- « *les versements résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'Etat dans des fonds de capital-investissement* » ;
- « *le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France, du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes* » ;
- « **le reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et des produits de réduction du capital ou de liquidation** » ;
- « **les versements du budget général ou d'un budget annexe** ».

2°- en dépenses :

- « **les dépenses afférentes aux achats et aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés** » ;
- « **les dotations en capital, avances d'actionnaires et autres apports aux entreprises publiques et aux établissements publics** »
- « *les dotations en capital aux fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche* » ;
- « *les apports au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer une agence nationale de la recherche* » ;
- « *les investissements réalisés directement ou indirectement par l'Etat dans des fonds de capital-investissement* » ;
- « *l'aide à la restructuration à la société Bull* » ;
- « **les versements au Fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale^[1]** » ;

¹ Pour mémoire, le Fonds de réserve pour les retraites a été institué par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 (loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel), modifiée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Aux termes exprès de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, ce fonds constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif et il a pour mission de « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite ». Les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020, au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

- « *les reversements au budget général et les versements à la Caisse de la dette publique*^[1] ».

Ce faisant, le compte n° 902-24 **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle** : il présente les opérations de patrimoine relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations. La politique de l'Etat actionnaire est retracée par le « *Rapport relatif à l'Etat actionnaire* », « jaune » budgétaire **annexé aux projets de loi de finances, depuis 2001**, en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

De même, le compte ne concernant pas la gestion courante, il ne fait pas apparaître, normalement, les recettes de dividendes, qui figurent au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au projet de loi de finance (lignes 2110 et 2116).

B. LA PRÉVISION PAR LA LOLF D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE MÊME OBJET QUE LE COMPTE N° 902-24

1. Un CAS retraçant la gestion du patrimoine financier de l'Etat

L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat a justifié la **mention expresse**, dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de l'existence d'un CAS dédié aux opérations correspondantes.

Ainsi, aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF, « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ».

2. Une dispense de la règle de limitation des versements du budget général

Le même deuxième alinéa du I de l'article 21 de la LOLF **exempte le compte** relatif aux participations financières de l'Etat **de la limitation des versements du budget général** fixée par la loi organique **pour le régime de droit commun des CAS**. Suivant le premier alinéa du I, précité, de l'article 21 de la LOLF, en effet, les recettes des CAS peuvent être complétées par des

¹ Pour mémoire, la Caisse de la dette publique a été créée par l'article 68 de la loi de finances pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), par la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique et du Fonds de soutien des rentes. Elle intervient sur le marché secondaire des titres de la dette publique dans le but de garantir la bonne tenue de la signature de l'Etat par rapport à celle des autres emprunteurs, limiter les irrégularités sur les échéanciers de la dette de l'Etat, saisir les occasions de marché permettant d'en alléger la charge, et garantir la liquidité de ce marché.

versements du budget général, mais seulement, en principe, « *dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ».

Il a ainsi été tenu compte, par le législateur organique, de la **nécessité d'assurer en toutes circonstances, en vue de dotations aux entreprises publiques, un niveau de recettes suffisant sur le compte qui constitue l'unique support de ces dotations**¹. L'hypothèse d'un complément en provenance du budget général, toutefois, dans l'esprit des textes comme **pour votre rapporteur général, doit évidemment rester exceptionnelle** – qu'il s'agisse d'un versement dans la limite de 10 % des crédits initiaux, suivant le droit commun des CAS, ou (*a fortiori*) qu'il s'agisse d'un versement qui, au bénéfice du compte afférent au patrimoine financier de l'Etat, excéderait cette proportion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'OUVERTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

Aux termes du premier alinéa, précité, du I de l'article 21 de la LOLF, **c'est « dans les conditions prévues par une loi de finances » que les CAS « retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées »**. Tel est l'objet du **paragraphe I** du présent article, en ce qui concerne le compte spécifique aux opérations intéressant les participations financières de l'Etat.

La nomenclature du CAS « Participations financières de l'Etat » ainsi ouvert dans les écritures du Trésor reprend, en la simplifiant, celle du compte n° 902-24 ci-dessus rappelée. Le nouveau compte a en effet vocation à retracer :

1° En recettes :

a) « tout produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement » ;

b) « les produits de cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'Etat qui lui sont reversés ». – Cette formule générale **permettra pour l'avenir d'éviter l'accumulation explicite des sociétés détenues indirectement par l'Etat**, et appelées à verser des produits de

¹ Hors le compte des opérations patrimoniales des participations financières de l'Etat, le législateur organique n'a aménagé une telle dérogation au principe de limitation des versements du budget général aux CAS que pour le compte qui retrace « les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires », explicitement prévu, lui aussi, par la LOLF (au troisième alinéa du I, précité, de son article 21).

cession au CAS, à laquelle contraignait la rédaction de l'article 71, précité, de la loi de finances pour 1993. Le compte n° 902-24, en recettes, ne bénéficiait en effet que « *du produit des ventes par l'État de titres, de parts ou de droits de sociétés* », formule d'interprétation stricte. Ce *b)*, joint au *a)* précité, permet également de viser les investissements réalisés par l'Etat dans des fonds de capital-investissement, qui sont actuellement signalés de manière expresse dans la nomenclature du compte n° 902-24.

c) « les reversements de dotation en capital, produits de réduction de capital et de liquidation » ;

d) « les remboursements des avances d'actionnaires et créances assimilées » ;

e) « les remboursements de créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'Etat ». – Cette mention, nouvelle par rapport au compte n° 902-24 (au contraire des *c)* et *d)* précités), désigne de manière générale l'ensemble des opérations complexes sur titres de participation et de créance.

2° En dépenses :

a) « les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État ». – Cette formule a été conçue pour couvrir, notamment, les versements à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ainsi que les versements au Fonds de réserve des retraites, qui figurent dans l'actuel CAS n° 902-24, et d'y associer les **apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale (les dotations en capital, au sens de la comptabilité européenne, désignent désormais les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité)**. De la sorte, ce *a)* identifie clairement, dans le compte, ce qui ressortit d'une **politique de désendettement**, tandis que le *b)*, décrit ci-après, indique ce qui relève d'une **politique patrimoniale « active »**.

b) « les augmentations de capital, les avances d'actionnaires et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'État » ;

c) « les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société » ;

d) « les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais qui sont directement liés aux opérations » de cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient (cf. ci-dessus, 1°, *a)*), ainsi qu'aux deux dernières séries d'opérations mentionnées (2°, *b)* et *c)*.

B. L’AFFECTATION AU COMPTE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ETAT » DU SOLDE DU COMPTE N° 902-24

1. La clôture du compte n° 902-24

La suppression du CAS n° 902-24 est prévue par l’article 30 du présent projet de loi de finances.

Plutôt que de modifier le compte actuel, en effet, le gouvernement a préféré symboliser la rupture introduite par la LOLF, en créant sur un fondement juridique entièrement nouveau le compte, prévu par celle-ci, afférant à la gestion du patrimoine financier de l’Etat.

2. L’affectation du solde du compte n° 902-24

Le **paragraphe II** du présent article affecte au nouveau CAS « Participations financières de l’Etat » le **solde du compte n° 902-24**. Ce solde, d’après les informations recueillies par votre rapporteur général, devrait être **de l’ordre de 200 millions d’euros**.

Aux recettes du nouveau compte, le même paragraphe du présent article affecte également les **remboursements qui seront effectués au titre de versements de l’ancien compte n° 902-24**. L’estimation qui en est donnée par l’annexe « Comptes spéciaux », jointe au présent projet de loi de finances, est de **30 millions d’euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

Deux amendements identiques au présent article, **de précision**, ont été adoptés par l’Assemblée nationale, avec l’avis favorable du gouvernement, sur les propositions respectives :

- d’une part, de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances ;
- d’autre part, de notre collègue député Didier Migaud et plusieurs de ses collègues, ainsi que des membres du groupe socialiste appartenant à la commission des finances de l’Assemblée nationale.

Ces amendements visaient à **spécifier explicitement**, dans la nomenclature du CAS « Participations financières de l’Etat » créé par le présent article, **au titre des dépenses** de ce compte, « **les dotations au Fonds de réserve des retraites** ». Ces dotations, actuellement, sont expressément mentionnées, ainsi qu’il a été rappelé ci-dessus, dans la nomenclature du compte n° 902-24. Un *a) bis* a été introduit, en conséquence, au 2° du paragraphe I du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve les dispositions du présent article, qui met en œuvre les prescriptions de la LOLF** concernant l'existence d'un CAS retraçant les opérations liées au patrimoine financier de l'Etat, **et simplifie la nomenclature du compte n° 902-24** ainsi remplacé.

Il approuve, de même, **l'initiative de l'Assemblée nationale tendant à rappeler expressément que les recettes du compte** « Participations financières de l'Etat » **ont vocation à être affectées, notamment, au Fonds de réserve pour les retraites**. Pour mémoire, le dernier « *Rapport relatif à l'Etat actionnaire*¹ » fait apparaître que, sur le total des recettes de cession d'actifs (« privatisations ») réalisées entre 2001 – année de création du Fonds de réserve des retraites – et 2004, total qui s'élève (hors ERAP), à 15,2 milliards d'euros, sont allés à ce Fonds 1,6 milliard d'euros.

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

¹ *Rapport joint en annexe au présent projet de loi de finances, p. 20.*

ARTICLE 34

Création du compte d'affectation spéciale « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Commentaire : le présent article prévoit de créer un compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTRÔLE SANCTION AUTOMATISÉ

1. Une efficacité prouvée

L'automatisation des contrôles permet d'assurer des contrôles permanents à partir, soit de postes fixes et intégrés dans l'infrastructure, soit de postes déplacés sur les sites accidentogènes.

Ce nouveau système, symbole de la nouvelle politique de sécurité routière, a beaucoup contribué à la profonde modification des comportements observée sur la route.

Une évaluation de l'impact global du contrôle automatisé sur la sécurité routière a été demandée à l'Observatoire national interministériel de sécurité routière. Les premiers éléments recueillis portant sur les 70 radars fixes installés en 2003 montrent que le dispositif de contrôle automatisé a un impact local très fort. En effet, chaque conducteur français voit sa vitesse contrôlée en moyenne plus de deux fois par mois, le taux de dépassement de la vitesse autorisée au niveau des radars est extrêmement faible (0,3 %) et les accidents au niveau des radars ont baissé de manière très importante (plus de 85 %).

Les effets globaux sur l'ensemble du réseau routier sont eux aussi très importants puisque le taux de dépassement de la vitesse autorisée de plus de 10 km/h par les voitures de tourisme est passé de 34 % fin 2002 à 24 % fin 2004.

Les nombres d'accidents et de tués ont diminué en conséquence. Par exemple sur les autoroutes de liaison, la baisse du nombre de tués entre novembre 2003 et juin 2004, par rapport à la même période des années précédentes, est spectaculaire puisqu'elle atteint 57 %.

Au 15 septembre 2005, 311 radars mobiles et 543 radars fixes sont installés sur les routes et 1.000 radars seront déployés avant la fin de l'année. 20 % le sont sur autoroute, 60 % sur les routes nationales et 20 % sur les

routes départementales. En moyenne, 10.000 avis de contravention sont envoyés chaque jour.

Le comité interministériel de sécurité routière du 1^{er} juillet 2005 a décidé de lancer, en 2006, une deuxième phase de déploiement portant sur 500 radars fixes et mobiles, notamment pour pourvoir au remplacement des dispositifs antérieurs.

2. Des recettes en progression

Le nombre d'infractions relevées par les radars, au 31 décembre 2004, se montait à 1.800.000 pour les véhicules immatriculés en France et 1.600.000 avis de contravention avaient été émis.

En 2003-2004, la dépense concernant le programme contrôle-sanction automatisé s'est élevée à 101 millions d'euros. Pour 2004, le montant des amendes encaissées s'élevait à 106 millions d'euros. Les recettes devraient connaître une très forte progression en 2006 et atteindre au minimum 140 millions d'euros que le gouvernement envisage de consacrer à trois actions, l'entretien et le développement du système de radars, le financement du dispositif « permis à un euro par jour » et la rénovation du système du fichier national du permis de conduire.

Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route Moyens prévus pour 2006

Actions du programme	AE et CP (en millions d'euros)
• Radars	120
• Aide au financement du permis de conduire des jeunes	11
• Fichier national du permis de conduire	9

Source : projet de loi de finances pour 2006, DPT « sécurité routière »

Le permis à 1 euro par jour

Une formation au permis de conduire coûte en moyenne 1.000 euros. Ce prix peut être une réelle barrière pour les jeunes. Le gouvernement a annoncé dès le 11 février 2005 sa volonté de mettre en œuvre un dispositif permettant d'aider les jeunes à accéder au permis de conduire.

Le « permis à un euro par jour » mis en place en octobre 2005 est un dispositif de prêt (800, 1.000 ou 1.200 euros) pour tous les jeunes entre 16 et 25 ans accordé par un organisme de crédit ou bancaire partenaire du dispositif, qui prélève 30 euros par mois jusqu'au remboursement du montant emprunté. Les intérêts sont pris en charge par l'Etat.

B. UNE AFFECTATION DÉROGATOIRE DES RECETTES TIRÉES DES AMENDES

Les recettes du contrôle automatisé alimentent actuellement le budget général de l'État ce qui constitue une dérogation par rapport au droit commun des amendes de circulation routière, dont le produit revient pour partie aux collectivités territoriales, pour partie à l'État en application de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales.

Pour une première catégorie, constituée **d'amendes forfaitaires** de la police de la circulation, le produit est attribué aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Le produit de ces amendes représente 620 millions d'euros, ces sommes étant réparties entre les collectivités locales par le Comité des finances locales et, pour les communes de moins de 10.000 habitants, par le Conseil général.

La deuxième catégorie d'amendes est constituée par les amendes dites « **forfaitaires majorées** ». Leur produit, qui s'établirait à 400 millions d'euros en 2006 est affecté au budget général de l'État.

Le **régime dérogatoire des amendes de radars automatiques** a été institué par l'article 9 de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière qui a posé une dérogation transitoire à ce principe, en disposant que le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction serait versé, de 2004 à 2006, au profit du budget général de l'État. Le même article ajoute que « *les investissements et les coûts induits par l'installation des appareils de contrôle automatique seront pris en charge par l'État* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **paragraphe I** du présent article crée un nouveau compte d'affectation spéciale, dont le ministre chargé des transports est l'ordonnateur principal, alimenté par une fraction, égale à 60 % dans la limite de 140 millions d'euros¹, des recettes tirées des amendes infligées en raison d'infractions au code de la route et perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction.

Il définit les conditions d'utilisation du produit des recettes qui serviront à couvrir les coûts relatifs au système automatique de contrôle et sanction, ainsi que les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire et le coût de la compensation financière versée aux établissements de crédit au titre du « permis à un euro par jour ».

¹ Une autre fraction des recettes est affectée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) par l'article 47 du présent projet de loi de finances qui fixe cette part à 40 % du produit des amendes, dans la limite de 100 millions d'euros.

Le paragraphe II institue une dérogation permanente à la règle d'affectation du produit des amendes en précisant que le solde des recettes, après versements au compte d'affectation spéciale et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (soit au-delà de 240 millions d'euros) est affecté au budget général de l'État.

Le paragraphe III, en conséquence, abroge l'article 9 de la loi du 12 juin 2003.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'accord du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements à l'initiative conjointe de son rapporteur général, notre collègue député Gilles Carrez et de notre collègue député Michel Bouvard. Ces amendements visent à **supprimer le régime dérogatoire** des amendes de radars automatiques proposé par l'article qui affectait le solde des recettes au budget général de l'Etat.

En conséquence, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit l'application du droit commun de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé pour le nouveau compte d'affectation spéciale est, certes, à la limite d'une interprétation orthodoxe des dispositions de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances qui dispose dans le premier alinéa du I que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.* »

L'interprétation libérale qui permet de convenir que le dispositif du permis à 1 euro ou les investissements de l'AFITF sont en relation directe, même si elles ne sont pas sans lien, avec les amendes des radars automatiques a d'ailleurs fait l'objet de critiques lors des débats à l'assemblée nationale.

Pour votre rapporteur général cependant, l'essentiel réside dans la garantie de transparence de l'action de l'Etat que permet le dispositif et, comme le soulignait notre collègue député Hervé Mariton, la légitimité renforcée qu'il donne à l'emploi des amendes aux yeux de l'opinion.

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

ARTICLE 35

Création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale »

Commentaire : le présent article prévoit de créer un compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », et, conformément au souhait de votre commission des finances¹, d'intégrer le fonds de modernisation de la presse au sein du budget de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis plus de quarante ans, l'**industrie cinématographique et audiovisuelle** bénéficie de subventions financées par le CAS n° 902-10² « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle ».

Le CAS n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique » a été créé par l'article 76 de la loi de finances pour 1960³. Il est alimenté par des recettes prélevées sur le chiffre d'affaires du secteur cinématographique. L'article 61 de la loi de finances pour 1984⁴ a complété le CAS n° 902-10 en créant une deuxième section dédiée au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels et retraçant les opérations relatives aux subventions, avances et garanties de prêts accordés aux entreprises assurant la production de programmes audiovisuels.

Enfin, l'article 49 de la loi de finances pour 1993⁵ a inclus le secteur des vidéogrammes dans le champ d'action du compte n° 902-10 précité.

Le fonctionnement du CAS n° 902-10 est actuellement régi par l'article 57 de la loi de finances pour 1996⁶.

La presse et les radios locales bénéficient pour leur part du soutien financier du CAS n° 902-32 « Fonds d'aide à la presse et de soutien à l'expression radiophonique locale ».

Le « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale » a été créé par l'article 62 de la

¹ Cf. rapport d'information n° 406 (2003-2004) du 7 juillet 2004 de M. Paul Loridant, « Jusqu'où aider la presse ? ».

² Ce CAS est composé de deux sections, l'une dédiée à l'industrie cinématographique, l'autre à l'industrie audiovisuelle.

³ Loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959.

⁴ Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983.

⁵ Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992.

⁶ Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

loi de finances pour 1998¹. Il a été étendu à la distribution de la presse par l'article 62 de la loi de finances pour 2002². Le soutien à la modernisation et à la distribution de la presse constitue la section 1 du CAS n° 902-32.

L'article 47 de la loi de finances pour 2003³ a inclus le soutien à l'expression radiophonique locale dans le champ d'action du CAS n° 902-32 (section 2).

Les tableaux suivants retracent les recettes et les dépenses du CAS n° 902-10 et de la section 2 du CAS 902-32 pour 2004 (la section 1 sera traitée ultérieurement).

Recettes des CAS n° 902-10 et 902-32 (section 2)

(en millions d'euros)

	Recettes
CAS 902-10, section 1 « Soutien financier de l'industrie cinématographique »	257
Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	107,168
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	0,3
Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence, produits par des entreprises établies hors de France	0
Contributions des sociétés de programmes	0
Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	117,54
Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	32
Recettes diverses ou accidentelles	1,70
Contribution du budget de l'État	0
CAS n° 902-10, section 2 « Soutien financier de l'industrie audiovisuelle »	216,95
Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	208,95
Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	8
Produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel	0
Recettes diverses ou accidentelles	0
Contribution du budget de l'État	0
CAS n°902-32, section 2 « Soutien à l'expression radiophonique locale »	22,431
Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision	22,431
Recettes diverses du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale	0

Source : « Jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

¹ Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997.

² Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

³ Loi n° 2002-1975 du 30 décembre 2002.

Dépenses de la section 1 du CAS n° 902-10 en 2004

(en millions d'euros)

Dépenses	Montant
Total des subventions versées au centre national de la cinématographie	258 708 000
Répartition	
Subventions et garanties de recettes	41 267 432
Soutien sélectif à la production : avances sur recettes	26 180 000
Subventions et garanties de prêts à la production, la distribution et l'édition sur supports vidéographiques de films de long métrage	103 400 000
Subventions et garanties de prêts à l'exploitation cinématographique	53 000 000
Frais de gestion	11 900 568
Soutien sélectif à l'exploitation	22 960 000

Source : : « Jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

Dépenses de la section 2 du CAS n° 902-10 en 2004

(en millions d'euros)

Dépenses	Montant
Total des subventions versées au centre national de la cinématographie	216 950 000
Répartition	
Subventions de réinvestissement à la production audiovisuelle	161 030 000
Subventions d'investissement à la production audiovisuelle	36 300 300
Subventions d'investissement à la production d'oeuvre à vocation éducative	
Garanties de prêts bancaires	2 500 000
Frais de gestion	9 979 700
Subventions aux industries techniques audiovisuelles	1 390 000
Subventions à diverses activités de promotion	5 750 000

Source : « Jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

Dépenses de la section 2 du CAS n° 902-32 en 2004

(en millions d'euros)

Dépenses	Montant
Dépenses afférentes à la gestion des aides financières et frais de fonctionnement	0,442
Aides financières attribuées aux services de radiodiffusion sonore des radios locales	21,98
DONT	
pour l'installation	0,23
pour l'équipement	0,47
pour le fonctionnement	21,28

Source : « Jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans les premières versions de la « maquette budgétaire » préfigurant la mise en œuvre de la LOLF, le compte n° 902-10 précité devenait une mission intitulée « Cinéma et audiovisuel », scindée en deux programmes distincts, l'un dédié au cinéma, le programme 711 « Industries cinématographiques » et l'autre dédié à la télévision, le programme 712 « Industries audiovisuelles ». Cette division en deux programmes était calquée sur le fonctionnement en deux sections du CAS n° 902-10.

Les CAS n° 902-15 « Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » et n° 902-32 « Fonds d'aide à la presse et de soutien à l'expression radiophonique locale » devaient quant à eux constituer la mission « Soutien aux médias ». Deux facteurs sont venus modifier ce projet :

- la réforme de la redevance audiovisuelle et son adossement à la taxe d'habitation se sont traduits en 2004¹ par la clôture du CAS n° 902-15 et sa transformation en compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » ;

- la volonté du gouvernement, annoncée lors du débat d'orientation budgétaire pour 2006, d'inscrire les crédits du Fonds d'aide à la presse au sein du budget général. La mission « Soutien aux médias » initialement prévue n'aurait plus alors été constituée que d'un seul programme « Soutien à l'expression radiophonique ». Le gouvernement a préféré rattacher ce programme à la mission « Cinéma et audiovisuel » en complétant son intitulé en conséquence.

¹ Articles 41 et 55 de la loi de finances pour 2005, n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

L'objet du présent article est de créer la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

A. UN NOUVEAU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE COMPOSÉ DE TROIS SECTIONS

Le **I** de l'article 35 du projet de loi de finances pour 2006 ouvre dans les écritures du Trésor le compte d'affectation spéciale intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

1. La section « Industries cinématographiques »

L'article 30 du présent projet de loi clôt le CAS n° 902-10 à la date du 31 décembre 2005. Le **A** du **I** du présent article prévoit, dans son dernier alinéa, que le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la section 1 précitée du CAS n° 902-10 seront reportées sur la première section du nouveau CAS, dénommée « Industries cinématographiques ».

Le ministre chargé de la culture est d'ordonnateur principal de cette section, comme il était celui de la section 1 du CAS n° 902-10. Les recettes et les dépenses de la section « Industries cinématographiques » restent identiques à celles de la section 1 du CAS n° 902-10. Elles sont présentées dans le tableau suivant :

Fondements juridiques	Recettes (1° du A du I du présent article) Crédits inscrits au PLF 2006 (en millions d'euros)	Dépenses (2° du A du I du présent article)
Article 1609 <i>duovicies</i> du CGI	Produit de la taxe additionnelle aux prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques : 112,859	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions au CNC ainsi reversées : - subventions et garanties de recettes destinées aux courts métrages et aux industries techniques du cinéma ; - avances sur recettes aux longs métrages ; - subventions et garanties de prêt en faveur des supports vidéographiques ; - subventions et garanties de prêt à l'exploitation ; - aides sélectives aux exploitants. • Dépenses diverses ou accidentelles
Articles 235 <i>ter</i> MA et 235 <i>ter</i> MC du CGI	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 : 0,35	
2 du II de l'article 11 de la loi de finances pour 1976 n° 75-1278 du 30 décembre 1975	Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence, produits par des entreprises établies hors de France : 0	
Article 302 <i>bis</i> KB du CGI	Une fraction (soit 36 %) du produit de la taxe et des prélèvements sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements : 121,625	
Article 302 <i>bis</i> KE du CGI	Une fraction (soit 75 %) du produit de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes : 28,6	
Article 57 de la loi de finances pour 1996, précitée, remplacé par le présent article	Contribution du budget de l'Etat : 0	
	Recettes diverses ou accidentelles : 3	

Le total des recettes du programme 711 « Industries cinématographiques » correspondant à la 1^{ère} section du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » s'élèvera à **263,761 millions d'euros en 2006**. Le directeur général du CNC est nommé responsable de ce programme.

2. La section « Industries audiovisuelles »

Cette section se verra reporter le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la section 2 précitée du CAS n° 902-10, clos par l'article 30 du présent projet de loi (**B** du **I** du présent article).

L'ordonnateur principal de la section « Industries audiovisuelles » est le ministre chargé de la culture. Les recettes et les dépenses de cette section sont identiques à celles de la section 2 du CAS n° 902-10. Elles sont retracées dans le tableau suivant :

Fondements juridiques	Recettes (1° du B du I du présent article) Crédits inscrits au PLF 2006 <i>(en millions d'euros)</i>	Dépenses (2° du B du I du présent article)
Article 302 bis KB du CGI	La fraction restant (soit 64 %) du produit de la taxe et du prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements : 216,27	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions au CNC, ainsi reversées : <ul style="list-style-type: none"> - aides automatiques ou sélectives à la production audiovisuelle ; - aides de réinvestissement complémentaires accordées aux entreprises de productions audiovisuelles ; - dotations versées à l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles ; - aides en faveur des industries techniques de l'audiovisuel ; - aides versées à des organismes de formation. • Dépenses diverses ou accidentelles
Article 302 bis KE du CGI	La fraction restante (soit 35 %) du produit de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes : 19,4	
Article 57 de la loi de finances pour 1996 remplacé par le présent article :	Contribution au budget de l'Etat : 0 Recettes diverses ou accidentelles : 1	

Le total des recettes du programme 712 « Industries audiovisuelles » de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » atteindra, en 2006, **231,77 millions d'euros**. Le directeur général du CNC est nommé responsable de ce programme également.

Il lui appartiendra, sous l'autorité du ministre chargé de la culture, d'appliquer les dispositions du **II** du présent article qui prévoit que, **par dérogation à l'affectation des recettes** prévues par le A et le B du I du présent article, **le soutien financier peut être utilisé indifféremment pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles**, dès lors que ce soutien est destiné à la préparation desdites œuvres. La fongibilité des crédits prévue par la LOLF trouvera ainsi à s'appliquer entre les programmes 711 et 712 de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Cette fongibilité était déjà prévue par l'article 57 de la loi de finances pour 1996 précitée.

3. La section « Soutien à l'expression radiophonique locale »

Le solde des opérations antérieurement enregistrées sur la 2^{ème} section du CAS n° 902-32 précité, clos par l'article 30 du présent projet de loi, sera reporté sur la troisième section « Soutien à l'expression radiophonique locale » du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » (C du I du présent article).

L'ordonnateur principal de ces fonds restera inchangé : il s'agit du ministre chargé de la communication. Les recettes et dépenses, présentées dans le tableau suivant, restent identiques à celles de la section 2 du CAS n° 902-32.

Fondements juridiques	Recettes (1° du C du I du présent article) Crédits inscrits au PLF 2006 <i>(en millions d'euros)</i>	Dépenses (2° du C du I du présent article)
Article 302 <i>bis</i> KD du CGI	Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision : 23,75	<ul style="list-style-type: none"> • Aides financières à l'installation, à l'équipement et au fonctionnement attribués aux services de radiodiffusion ; • Dépenses afférentes à la répartition de l'aide financière et frais de fonctionnement de la commission du fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ; • Restitution des sommes indûment perçues.
Article 62 de la loi de finances pour 1998, remplacé par le présent article	Recettes diverses ou accidentelles (restes à recouvrer de la taxe parafiscale supprimée perçus tardivement ou après contrôle, et remboursements de subventions par les radios) : 0	

Précisons que le **IV** du présent article prévoit **les coordinations juridiques** rendues nécessaires par la création du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». L'article 57 de la loi de finances pour 1996, précité, régissant actuellement le CAS n° 902-10 est **abrogé**, ainsi que l'article 62 de la loi de finances pour 1998, précité, relatif au CAS n° 902-32. Il est également prévu que dans tous les textes législatifs et réglementaires la référence à ces deux articles est remplacée par une référence au présent article du projet de loi de finances initiale pour 2006 (2° du **IV** du présent article). Enfin, l'article 302 *bis* KB du code général des impôts est modifié afin de faire référence à l'intitulé du nouveau CAS, créé par le présent article, « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » en lieu et place du CAS n° 902-10 (1° du **IV** du présent article).

B. LA « BUDGÉTISATION » DU FONDS DE MODERNISATION ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE

Le fonds de modernisation et de distribution de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998, était jusqu'ici adossé à la section 1 du CAS n° 902-10 précité, clos par l'article 30 du présent projet de loi à compter du 31 décembre 2005.

Ce fonds était financé par la taxe dite « sur le hors média » prévue par l'article 302 *bis* MA du code général des impôts. Cette taxe sur certaines dépenses de publicité a un rendement évalué à 29 millions d'euros en 2006.

Les caractéristiques de cette taxe sont les suivantes :

- elle est due par toute personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 763.000 euros hors taxe sur la valeur ajoutée ;

- elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet : la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires ainsi que les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public ;

- son taux est de 1 % du montant hors taxe sur la valeur ajoutée de ces dépenses.

Cette taxe reviendrait donc au budget général de l'Etat. Les raisons pour lesquelles la réintégration au sein du budget du Fonds dit « d'aide à la presse » est prévue par le présent article sont les suivantes :

- elle répond au souhait exprimé par la commission des finances du Sénat (cf. rapport d'information « *Jusqu'où aider la presse ?* » de notre ancien collègue Paul Loridant, précité) de trouver une **solution comptable à l'accroissement des reports de crédits du fonds qui atteignaient 84,15 millions d'euros en 2004**, soit 3 fois et demie les ressources disponibles en 2004. Les reports représentaient alors près de 350 % des crédits inscrits en 2004, avec une progression constante de leur montant depuis la création du fonds. Le fonds de modernisation de la presse réalise essentiellement des opérations d'investissement. Or, comme le soulignait le rapport d'information de la commission des finances précité, « *un compte d'affectation spéciale ne peut, en règle générale, constituer un bon support pour effectuer des investissements dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme, qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement, et la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses. (...) il pourrait être sage de prévoir des mécanismes d'autorisations de programme-crédit de paiement. L'absence*

*d'un tel mécanisme en ce qui concerne le CAS conduit nécessairement à un décalage majeur entre le solde comptable et le solde de gestion. D'un point de vue pratique, **une budgétisation du fonds de modernisation de la presse paraît donc devoir s'imposer.** Ceci n'empêcherait nullement les représentants de la presse de participer à la gestion du fonds et au comité d'orientation de fonctionner, tout en responsabilisant davantage les gestionnaires ». Votre rapporteur général se félicite que la position de votre commission des finances ait été entendue ;*

- l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2006 indique que la budgétisation du fonds permettrait d'**améliorer l'information du Parlement** en rassemblant dans un même programme « Presse » de la mission « Médias » l'ensemble des crédits qui concourent au développement de la presse. Les dépenses du fonds de modernisation de la presse figureront au sein de l'**action « Aides à la presse »** pour un montant de 23 millions d'euros (soit 20 % de plus qu'en 2005) ;

- enfin, la possibilité de faire appel à des experts extérieurs, ouverte par le décret n° 2005-749 du 4 juillet 2005 modifiant le décret n° 99-79 du 5 février 1999 relatif au fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, était limitée par les règles prévues par la LOLF. En effet, le paiement de ces experts sur les crédits disponibles du CAS, prévu par le décret du 4 juillet 2005 précité, était contraire à l'interdiction d'imputer à un CAS des dépenses résultant du paiement de « **traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature** »¹.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec l'accord du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements à l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Gilles Carrez. Il s'agit de trois amendements de précision :

- afin de prévoir que, pour le calcul des recettes de la section « Industries cinématographiques » du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », la fraction du produit de la taxe sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements puisse **ne pas être la même** que la fraction du produit de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes ;

- pour indiquer que la taxe hors média constituant l'essentiel des recettes de la section « Soutien à l'expression radiophonique locale » du CAS créé par le présent article, supporte **un prélèvement de 2,5 % « pour frais d'assiette et de recouvrement »** ;

¹ Article 20 de la LOLF.

- et afin de préciser que les recettes diverses alimentant la section citée ci-dessus peuvent également être de nature « *accidentelle* ».

Un amendement corrigeant une erreur matérielle, de visa à l'article 302 *bis* KB du code général des impôts a également été adopté.

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

ARTICLE 36

Création du compte d'affectation spéciale « Pensions »

Commentaire : conformément aux prescriptions de la LOLF, le présent article crée un compte d'affectation spéciale relatif aux pensions de l'Etat. Par ailleurs, il dote la principale section de ce compte d'un fonds de roulement d'un milliard d'euros versé par l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom.

I. LA GESTION BUDGÉTAIRE ACTUELLE DES PENSIONS

A. L'OPACITÉ DU FINANCEMENT DES PENSIONS

Malgré l'importance des masses financières en jeu -le montant des pensions civiles et militaires doit s'élever à **38 milliards d'euros** en 2006, représentant **plus de 14 % du budget général-**, le régime de l'Etat ne fait, encore aujourd'hui, l'objet d'aucune individualisation.

Jusqu'à ce jour, les charges de pensions ont été retracées à divers endroits du budget, et la contribution de l'Etat s'est confondue avec le financement budgétaire des pensions par les différents ministères.

Certes, en début d'année, les crédits des différents ministères sont transférés sur le chapitre 32-97 du budget des charges communes, sur lequel figuraient les charges de pension¹ et, depuis 2000, les crédits ouverts en loi de finances comportent l'intégralité² des charges de pension.

Cependant, **rien de permet d'identifier la contrepartie du financement de ces pensions**, qu'il s'agisse des cotisations salariales, des transferts et surtout de l'**effort de l'Etat employeur** : pas plus qu'il n'y a de

¹ Ce chapitre comprenait aussi, dès le projet de loi de finances, les crédits correspondant à l'effet annuel de l'augmentation des effectifs pensionnés et du montant unitaire des pensions, et aux charges de pension dues au titre des agents de France-Télécom et de La Poste, des pensions d'Alsace-Lorraine et des agents fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics. En règle générale, les fonctionnaires retraités des budgets annexes étaient inclus dans les effectifs des ministères de rattachement et les fascicules du budget général portaient, à ce titre, les crédits de pension y afférents. Toutefois, le budget annexe de l'Aviation civile reprenait la logique de « coût complet » retenue pour les fascicules du budget général.

² Depuis qu'il a été mis fin à la couverture de certaines charges de pension par voie de fonds de concours concernant les fonctionnaires retraités de France Télécom (en 1997), de La Poste (en 1999) et des organismes publics et semi-publics (en 2000).

régime de l'Etat individualisé¹, il n'y a de compte retraçant les mouvements afférents aux pensions, même si le « jaune » bisannuel « Fonction publique » produit, à titre indicatif, un « compte simplifié du régime des pensions civiles et militaires de retraite ».

B. UNE INSUFFISANTE RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES

Les effectifs pensionnés sont encore payés à partir de crédits inscrits sur les sections budgétaires dont ces derniers relevaient lorsqu'ils étaient en activité. **Jusqu'à présent, les ministères ont donc été « responsabilisés » au titre des politiques de recrutement passées, et non pas à proportion de leurs effectifs.**

Il est à noter que, malgré cet éclatement, les pensions des fonctionnaires civils et militaires sont toutefois gérées, dans leur ensemble, par le service des pensions du MINEFI.

II. LA MISE EN PLACE D'UN COMPTE DE PENSION DOTÉ D'UN FONDS DE ROULEMENT

A. LA PHYSIONOMIE DU NOUVEAU COMPTE DE PENSIONS

Au terme du I du présent article, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » est composé de **trois « sections »**, constituant **autant de « programmes » dans le cadre de la mission « Pensions »**. La décomposition par section des moyens de ce compte pour 2006 figure dans le tableau ci-dessous :

Décomposition des moyens du compte d'affectation spéciale « Pensions »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2006	Part des crédits du compte d'affectation spéciale
Première section « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »	40,63	89,8 %
Deuxième section « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »	1,71	3,8 %
Troisième section « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »	2,91	6,4 %
Total du compte d'affectation spéciale « Pensions »	45,25	100 %

Il apparaît que **la première section** du CAS, qui concerne les pensions des fonctionnaires civils et militaires, comporte **les neuf dixièmes des crédits** du compte, et elle en **condense les principaux enjeux**.

¹ A l'inverse, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relèvent d'une véritable caisse, juridiquement individualisée : la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

L'équilibre de la première section du CAS

Hormis les allocations temporaires d'invalidité, **les dépenses de la première section du CAS comprendront :**

• **les dépenses de pension :**

- les **pensions *stricto sensu***, y compris celles versées aux anciens personnels de la Poste et de France Télécom ;

- les majorations de pensions versées aux retraités dont la pension est inférieure au minimum vieillesse ;

• **les dépenses de transfert :**

- les versements à la CNAV et à l'IRCANTEC, au titre des titulaires sans droit à pension ;

- *concernant les fonctionnaires civils*¹, **une charge de compensation inter-régimes**, en raison d'une situation démographique relativement favorable.

Et figureront en recettes :

• **les cotisations et contributions :**

- les **cotisations salariales** (au taux de 7,85 %) ;

- la **contribution employeur** de l'Etat (*infra*), fixée pour 2006 au taux de **49,9 %** pour les **personnels civils** (soit 22,4 milliards d'euros), et de **100 %** pour les **militaires** (soit 7,6 milliards d'euros), et la **contribution des offices et établissements publics de l'Etat**² au titre des fonctionnaires qu'ils emploient, au taux de 33 % ;

- *concernant les fonctionnaires civils*, une contribution de France Télécom³ et de La Poste⁴ ;

• **les transferts :**

- *concernant les fonctionnaires civils*, le versement annuel de l'établissement public affectataire de la soulte versée par France Télécom en 1997 ;

- le remboursement, par le Fonds de solidarité vieillesse, des majorations de pensions au titre du minimum vieillesse (*supra*) ;

- les versements, par la CNAV et l'IRCANTEC, des cotisations patronales au titre de validations de service d'anciens agents non titulaires de l'Etat ;

- *concernant les militaires*, **un transfert de compensation inter-régimes**, en raison d'une situation démographique relativement dégradée.

¹ Les mécanismes de solidarité inter-régimes comprennent la compensation généralisée et de la compensation spécifique vieillesse. Ils visent à compenser les disparités démographiques et de capacité contributive entre les différents régimes de retraite.

² A partir de 2000, les charges de pensions des fonctionnaires de l'Etat détachés dans divers organismes publics et semi-publics ont été couvertes par des crédits inscrits en loi de finances.

³ Depuis 1997, les charges de pensions des fonctionnaires retraités de France Télécom (alors transformée en société anonyme) sont couvertes par des crédits inscrits en loi de finances. Ces charges correspondent aux retraites liquidées postérieurement au versement de la soulte, qui n'a eu pour objet que de compenser auprès de l'Etat la charge des pensions des fonctionnaires de France Télécom alors déjà liquidées.

⁴ Depuis 2000, les charges de pensions des fonctionnaires retraités de La Poste sont intégralement couvertes par des crédits inscrits en loi de finances et compensées exactement par une contribution de la Poste (il n'y a pas eu de « soulte »).

Si la clarification du financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat (PCMR) constituait en effet l'objet principal du CAS « Pensions », l'article 21 de la LOLF prévoit plus généralement que sont retracées de droit sur ce compte « *les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires* ». Il a ainsi été décidé d'imputer sur ce compte les pensions réunissant les trois conditions suivantes :

1. il doit s'agir d'« avantages » (et non de « versements » en contrepartie d'un travail) à vocation viagère ou quasi viagère ;

2. l'« Etat » doit en être la personne morale redevable ;

3. le bénéficiaire doit être une personne physique, ce qui exclut les versements effectués par l'Etat en vue de financer les pensions à la charge d'autres personnes morales.

En application de ces critères, **les pensions retracées par le CAS « Pensions » sont :**

(au titre de la **première section** « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* »)

1. les **pensions servies au titre du régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR)** ;

2. les allocations temporaires d'invalidité ;

(au titre de la **deuxième section** « *Ouvriers des établissements industriels de l'Etat* »)

3. les opérations du **fonds de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)** ;

4. les opérations du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) ;

(au titre de la **troisième section** « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* »)

5. la retraite du combattant ;

6. les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire ;

7. les **pensions servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre (PMIVG)** et les allocations rattachées ;

8. les opérations du régime des pensions d'Alsace-Lorraine ;

9. les allocations de reconnaissance des anciens supplétifs ;

10. les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien ;

11. les pensions servies au titre du régime d'indemnisation spécifique des sapeurs-pompiers volontaires ;

12. les pensions de l'ORTF.

En revanche, les versements ne constituant pas des engagements de l'Etat portant directement sur les pensions n'avaient pas vocation à apparaître au sein du CAS « Pensions ». S'en trouvent ainsi exclues :

1. les cotisations que l'Etat verse en tant qu'employeur :

- à diverses caisses de retraite ou fonds au bénéfice de ses agents non titulaires (CNAVTS, IRCANTEC, ARRCO, AGIRC),

- et au régime additionnel institué sur les primes des fonctionnaires instauré par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, qui sont dues à des personnes morales ;

2. les subventions versées par l'Etat à des régimes de retraite ou des régimes sociaux versant des pensions, qui figurent au sein de la mission « Régimes spéciaux et de retraite ».

Si le présent CAS pouvait être *a priori* constitué d'autant de « sections » - et de « programmes » - qu'il devait lui être imputé de « régimes » de pensions différents, le **regroupement** de ceux d'entre eux comportant de faibles enjeux financiers est apparu opportun **dans le cadre de la troisième section**. Il est à noter que la réunion sur la même première section des pensions civiles et des pensions militaires de retraite n'empêche pas une différenciation du taux de la contribution employeur pour ces deux populations (*infra*).

B. LE VERSEMENT D'UN FONDS DE ROULEMENT

L'article 21 de la LOLF prévoit que **le compte de pensions instauré en 2006 doit être équilibré en recettes et en dépenses**.

Afin d'éviter les difficultés de trésorerie, le II du présent article propose que **l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom procède à un versement exceptionnel d'un milliard d'euros¹ au profit de la première section du compte d'affectation spéciale**, au plus tard le 20 janvier 2006.

Il s'agit de pallier les inconvénients du **décalage entre le rythme infra-annuel des dépenses et des recettes** de cette section du compte, qui aboutirait, d'après les informations transmises par les services, à un excédent des dépenses cumulées sur les recettes cumulées culminant à environ

¹ Conformément au IV de l'article 46 de la loi de finances pour 1997, l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom reverse progressivement au budget de l'Etat les 5,7 milliards d'euros correspondant à la « soulte France Télécom » alors versée en compensation du transfert à l'Etat de la charge de retraite de ses anciens agents fonctionnaires. Dans ce cadre, un versement de 360 millions d'euros aurait normalement dû intervenir en 2006. Compte tenu du versement exceptionnel d'un milliard d'euros prévu par le présent article, le versement total de l'Etablissement public en 2006 ressort à 1,36 milliard d'euros. La soulte restante due s'élèvera ensuite à 2,3 milliards d'euros.

800 millions d'euros au mois d'août dans le cadre d'un exercice cependant équilibré sur l'année.

L'exposé des motifs du présent article précise que ce versement **constitue un « fonds de roulement (...) destiné uniquement à absorber les décalages de trésorerie infra-annuels, [qui] devra être reconstitué à l'identique en fin d'exercice »...**

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté avec l'avis favorable du gouvernement un amendement de nature strictement rédactionnelle.

III. VERS UNE NOUVELLE GESTION BUDGÉTAIRE DES PENSIONS

A L'ÉQUILIBRE DU COMPTE DE PENSION MET EN ÉVIDENCE L'EFFORT DE L'ÉTAT EMPLOYEUR...

D'après l'article 21 de la LOLF, les recettes prévues pour assurer l'équilibre du compte de pension doivent être « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », et **complétées par des versements du budget général**. Les recettes afférentes aux pensions étant affectées au CAS « Pensions » et ce dernier devant être équilibré, **les versements provenant du budget général constituent, ainsi, la charge nette du régime des pensions**.

Un des enjeux majeurs de la mise en place du compte de pensions était bien **l'identification de l'« effort de l'Etat employeur »** concernant sa première et principale section, le programme « Pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité ».

Cet effort de l'Etat prend la forme d'une « **contribution employeur** » introduite par l'article 63 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, selon lequel « **la couverture des charges résultant, pour l'Etat, de la constitution et du service des pensions prévues par [le code des pensions civiles et militaires de retraite] (...) est assurée par :**

« 1° **Une contribution employeur à la charge de l'Etat, assise sur les sommes payées aux agents (...) à titre de traitement ou de solde (...)** ;

« 2° **Une cotisation à la charge des agents (...), assise sur les sommes payées à ces agents à titre de traitement ou de solde (...)** ;

« 3° **Les contributions et transferts d'autres personnes morales (...).** »

La « **contribution employeur** » de l'Etat constitue donc la « **variable d'ajustement** » permettant d'équilibrer les recettes et les **dépenses** afférentes aux retraites des fonctionnaires civils et militaires (compte tenu, le cas échéant, d'excédents antérieurs).

Il résulte de cette contrainte d'équilibre des taux¹ fortement différenciés : **ils s'élèvent à 49,9 % au titre des personnels civils** et à **100 % au titre des personnels militaires**, l'écart s'expliquant par des situations démographiques respectives contrastées, avec 1,6 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,8 actif pour un militaire pensionné.

A titre d'illustration le tableau ci-dessous donne le détail de l'équilibre du compte de pensions concernant les fonctionnaires civils et militaires de l'Etat en 2006. La différence d'un milliard entre les emplois et les ressources provient du fonds de roulement versé par l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom.

Equilibre de la première section du compte de pensions
(hors allocation temporaire d'invalidité)

(en millions d'euros)

EMPLOIS	PLF 2006	Part des emplois
Pensions	38.076	94,3 %
Civils hors PTT	24.799	61,4 %
La Poste	3.121	7,7 %
France Télécom	1.832	4,5 %
Militaires	8.323	20,6 %
Complément de pension financé par le FSV	1	0,0 %
Transferts	2.321	5,8 %
Compensations (nettes)	2.240	5,6 %
Versements à la CNAV et à l'IRCANTEC	81	0,2 %
TOTAL DES EMPLOIS	40.397	100 %
RESSOURCES	PLF 2006	Part des ressources
Cotisations salariales	4.840	11,7 %
Civils hors PTT et militaires	4622	11,2 %
France Télécom	218	0,5 %
Contributions des autres employeurs que l'Etat	5.006	12,1 %
Contribution de France Télécom	1.065	2,6 %
Remboursement de La Poste	3.104	7,5 %
Contribution des établissements publics	837	2,0 %
Transferts	1.411	3,4 %
Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom	1.360	3,3 %
Versements de la CNAV et de l'IRCANTEC	50	0,1 %
Récupération des indus sur pension	0	n.s.
Fonds de solidarité vieillesse	1	n.s.
TOTAL DES RESSOURCES hors contribution de l'Etat	11.257	27,2 %
Contribution de l'Etat (charge nette)	30.140	72,8 %
TOTAL DES RESSOURCES	41.397	100 %

¹ Les taux de contribution doivent couvrir les dépenses de l'exercice compte tenu d'éventuels excédents antérieurs, et sont appelés à être révisés périodiquement, même en cours d'exercice en fonction des besoins structurels du régime.

B ... ET ENTRAÎNE UNE PLEINE RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES

Les gestionnaires de programmes seront désormais pleinement responsabilisés au titre des rémunérations d'activité en raison du versement, à due proportion, de « cotisations employeurs ».

Comme les rapports démographiques¹ précités doivent se dégrader rapidement avec 1,3 actif pour un fonctionnaire civil pensionné et 0,7 actif pour un militaire pensionné en 2010, les taux de contribution sont appelés à être révisés périodiquement. Une révision des taux pourrait également avoir lieu en cours d'exercice si, en raison d'une mauvaise évaluation en loi de finances, le taux de contribution s'avérait insuffisamment élevé.

C. LES CONSÉQUENCES MACRO BUDGÉTAIRES DE LA MISE EN PLACE DU COMPTE DE PENSIONS

Il convient de rappeler que le compte de pensions opère certaines compensations qui réduisent d'environ 10 milliards d'euros² le volume de la dépense et des recettes retracées par le budget général.

Par ailleurs, le versement exceptionnel d'**un milliard d'euros** de l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom au profit de la première section du CAS **améliore le solde budgétaire à hauteur de ce montant.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En premier lieu, **votre commission des finances observe que les dépenses de pensions civiles et militaires, qui augmentent de 2 milliards d'euros en 2006, pour atteindre près de 38 milliards d'euros, acquièrent enfin, au travers du CAS « Pensions », une visibilité suffisante compte tenu de leur importance et de leur progressivité.**

En second lieu, **elle fonde de grands espoirs, dans la perspective d'une véritable diminution des effectifs de la fonction publique, sur le fait que la mise en place du compte d'affectation spéciale « Pensions » entraîne, pour les fonctionnaires civils et militaires, une pleine responsabilisation des gestionnaires de programmes, qui devront verser, à proportion des rémunérations d'activité, des « cotisations employeurs » dont le taux est calculé pour équilibrer les charges et les recettes de la première section du CAS.**

¹ Il s'agit de rapports démographiques « pondérés », qui rapportent le nombre d'actifs cotisants au nombre de retraités de droit direct et de « reversataires », le nombre de ces derniers étant pondéré par le taux de réversion (50 %).

² La création du CAS « Pensions » se traduit par une différence de périmètre en dépenses de moins 10,027 milliards d'euros et de moins 10,271 milliards d'euros en recettes.

Cette novation devrait entrer en « **synergie** » avec l'**instauration de la « fongibilité asymétrique »**, mécanisme budgétaire également mis en place par la LOLF à compter de 2006 qui aura pour effet d'interdire, au sein des programmes, les redéploiements de crédits vers des dépenses de personnels, alors que les mouvements inverses seront autorisés.

Au total, les ministères et les différents gestionnaires de programmes seront incités à mieux pondérer leurs décisions de recrutement, non seulement en gestion, mais aussi en amont, lors des conférences budgétaires, car les taux de contribution sont appelés à augmenter en raison de l'inéluctable dégradation des rapports démographiques.

Par ailleurs, **la nouvelle présentation a aussi pour avantage de mettre en lumière certains cas d'asymétrie dans la formation des taux de cotisation employeur** avec, par exemple, un taux de 33 % pour les organismes publics et demi publics employant des fonctionnaires de l'Etat, lorsque l'emploi des mêmes fonctionnaires donne lieu à une cotisations de 49,9 % par les ministères. Cette transparence est propre à **alimenter un débat constructif sur une évolution équitable des contributions** en vue d'une responsabilisation optimale des gestionnaires.

En revanche, votre commission des finances note que la première section du CAS « Pensions », qui retrace le financement des pensions civiles et militaires de retraite, **n'intègre pas les frais de gestion. Il n'y a donc pas de lecture des coûts complets, et la « préfiguration » du régime des retraites de l'Etat est imparfaite.** Ces frais sont inscrits à la mission du budget général intitulée « Gestion et contrôle des finances publiques »¹. L'article 20 de la LOLF dispose en effet qu'*« il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature »*. Bien sûr, la mise en place d'un régime de l'Etat serait de nature à pallier cet inconvénient.

Enfin, elle ne manquera pas de s'assurer que le « fonds de roulement » mis en place par le présent article sera reconstitué à l'identique en fin d'exercice.

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

¹ L'action « Gestion des pensions » y représente 66 millions d'euros pour 2006.

ARTICLE 37

Création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

Commentaire : le présent article a pour objet de dissoudre l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) à compter du 1^{er} janvier 2006 et d'ouvrir un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DU CONTENU DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Les articles L. 820-1 à L. 820-5 du code rural permettent de définir les objectifs de la politique de développement agricole.

Ainsi, l'article L. 820-1 précité du code rural dispose que le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural.

En outre, il est précisé que la politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles et qu'elle est régulièrement évaluée.

Les actions relevant du développement agricole d'après le code rural

Relèvent du développement agricole :

- la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée ;
- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises ;
- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil ;
- l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission.

B. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (ADAR) CONCOURANT AU FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Par anticipation sur l'échéance de suppression des taxes parafiscales à la fin de l'année 2003, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002¹ avait profondément remanié le financement du dispositif de développement agricole ainsi que son organisation administrative.

1. Les missions et activités de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR)

Dans sa rédaction issue des dispositions de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, **l'article L. 820-3 du code rural dispose qu'un établissement public national à caractère administratif, dénommé Agence de développement agricole et rural, concourt au financement des programmes de développement agricole**, qui sont élaborés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi, l'ADAR a repris les missions antérieurement confiées à l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) qui avait fait l'objet de remarques formulées par la Cour des comptes dans son rapport public de 1999 et par l'Inspection générale des finances dans un rapport d'enquête de décembre 1999 sur l'ANDA, qui pointaient un certain nombre de dysfonctionnements.

Les objectifs essentiels de cette réforme administrative étaient les suivants :

- assurer une meilleure transparence de l'utilisation des crédits et améliorer l'évaluation des actions ;
- renforcer le lien entre la recherche publique, le développement agricole et la formation ;
- privilégier les financements sur projets ;
- redéfinir la participation de l'Etat dans l'orientation des actions et la gestion des crédits du développement agricole.

En outre, **l'article L. 820-4 du code rural**, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, **dispose que l'ADAR a pour mission, sous la tutelle de l'Etat, l'élaboration, le financement, le suivi et l'évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole**. Elle peut également conduire ou participer à toute action de ce programme ainsi qu'à des actions de remplacement et de

¹ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

coopération internationale en lien direct avec le développement agricole. Enfin, elle contribue, dans le cadre de la mise en œuvre du programme national pluriannuel de développement agricole, à la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil.

Enfin, l'article L. 820-4 précité précise **la composition du conseil d'administration de l'ADAR¹**, le statut de son personnel ainsi que ses ressources, constituées par le produit des impositions qui lui sont affectées, tous autres concours et le produit de ses publications.

La participation de l'ADAR à trois types de programmes de développement agricole

L'agence de développement agricole et rural apporte son concours financier à trois types de programmes :

- les programmes régionaux de développement agricole, coordonnés par les chambres régionales d'agriculture, dont le budget s'est élevé à 38 millions d'euros en 2004 ;

- les programmes des instituts, centres techniques et autres organismes nationaux pour lesquels l'ADAR définit les règles d'éligibilité au financement de ces programmes, dont le budget s'est élevé à 44 millions d'euros en 2004 ;

- les programmes d'innovation et de prospective, arrêtés par le conseil d'administration de l'ADAR pour une durée de deux à cinq ans, dont le budget s'est élevé à 9 millions d'euros en 2004.

Pour sa programmation 2005/2009, l'agence a fixé ses priorités à partir de cinq enjeux majeurs : les risques et opportunités d'un marché plus ouvert, le choix du développement durable, les conditions d'exercice de l'activité agricole, l'agriculture dans la diversité des territoires ruraux, l'innovation dans le développement.

Ainsi, en 2004, le budget de l'ADAR s'est élevé à 94 millions d'euros, dont 91 millions d'euros consacrés aux dépenses d'intervention sur les trois catégories de programmes définis *supra*.

2. Les modalités de financement du développement agricole

Les neuf taxes parafiscales qui assuraient antérieurement le financement du dispositif de développement agricole organisé autour de l'ANDA ont été remplacées par une imposition de toute nature, appelée « **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** », instituée par

¹ Le conseil d'administration de l'Agence de développement agricole et rural est composé de six représentants de l'Etat, dix représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles mentionnées à l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole nommés sur proposition de ces organisations, quatre représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture nommés sur proposition du président de l'assemblée, deux représentants de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles nommés sur proposition de la confédération et un représentant de l'association de coordination technique agricole nommé sur proposition du président de l'association.

l'article 302 bis MB du code général des impôts et dont le produit est affecté, à concurrence de 85 %, à l'ADAR, conformément aux dispositions du B de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole, qui réalisent donc moins de 45.000 euros de chiffres d'affaires.

Cette taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente ou du dernier exercice clos - auquel sont ajoutés les soutiens directs communautaires - à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture, de conchyliculture et de pêche en eau douce, qui ne bénéficient pas de la politique de développement agricole menée par l'ADAR.

Enfin, le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 euros et 92 euros par exploitant, et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370.000 euros de chiffres d'affaires et à 0,05 % au-delà.

Afin d'éviter que la partie variable de la taxe n'entraîne une augmentation trop brutale de la cotisation payée à ce titre, la loi de finances rectificative pour 2002 précitée avait prévu un mécanisme d'écrêtement sur quatre ans de l'augmentation éventuelle de la charge fiscale découlant de l'application de cette part variable, mécanisme prolongé de deux ans, jusqu'en 2008, par les dispositions de l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2004¹.

Ainsi, il est précisé que les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005, 2006, 2007 et 2008 est supérieure respectivement de 20 % au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005 et de 40 %, 60 % et 80 % au titre des périodes d'imposition débutant en 2006, 2007 et 2008, au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n^{os} 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n^{os} 2000-1339 à 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000, sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

En 2004, le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles s'est élevé à 110 millions d'euros, dont 94 millions d'euros ont été affectés à l'ADAR. En 2005, ce produit devrait s'établir à près de 112 millions d'euros dont 95 millions d'euros affectés à l'ADAR.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de dissoudre l'Agence de développement agricole et rural à compter du 1^{er} janvier 2006 et d'ouvrir, dans les écritures du Trésor, un compte d'affectation spéciale intitulé « *Développement agricole et rural* ».

A. LA DISSOLUTION DE L'ADAR LE 1^{ER} JANVIER 2006

Le **II** du présent article prévoit la **dissolution de l'établissement public national à caractère administratif dénommé « Agence nationale de développement agricole et rural » à compter du 1^{er} janvier 2006.**

Les biens, droits et obligations de l'établissement seraient transférés à l'Etat, à l'exclusion des droits et obligations relatifs aux personnels qui seraient transférés à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, 85 % du financement des interventions de l'ADAR au titre du programme de développement agricole pour l'année 2005 devrait avoir été réglé par l'agence avant sa dissolution. Le ministère de l'agriculture et de la pêche devra donc verser aux différents bénéficiaires le solde de 15 % au vu d'un compte-rendu détaillé comprenant les éléments financiers et techniques de la part des bénéficiaires.

En outre, s'agissant du personnel de l'ADAR, les quatre membres du personnel ayant le statut de fonctionnaires devraient être remis à la disposition de leur corps d'origine tandis que les quatorze membres du personnel relevant du statut commun de droit public des offices d'intervention devraient se voir ré-affecter au sein d'un des offices d'intervention par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

Selon les modalités traditionnelles de dissolution d'un établissement public administratif, le II du présent article dispose également que ce transfert ne donne lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes et que les comptes de l'établissement dissous sont approuvés par l'autorité de tutelle après leur clôture.

Enfin, le II du présent article précise que la trésorerie constatée à la clôture des comptes de l'établissement est inscrite en recettes du compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural » créé par le I du présent article.

B. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Le **I** du présent article prévoit **l'ouverture, dans les écritures du Trésor, d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural »** dont l'ordonnateur principal serait le ministre chargé de l'agriculture.

En outre, le **I** du présent article précise que ce compte retrace :

- **en recettes** : une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB précité du code général des impôts, fraction antérieurement affectée à l'ADAR ;

- **en dépenses** : celles relatives au développement agricole et rural, à savoir les dépenses d'intervention antérieurement assumées par l'ADAR par le biais de financement des programmes de développement agricole présentés *supra*¹.

C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le **III** du présent article propose, par coordination, de supprimer les dispositions du code rural régissant l'ADAR et celles faisant référence à l'ADAR dans divers textes législatifs.

Sont ainsi modifiées les dispositions du c) de l'article L. 611-1 et celles de l'article L. 820-3 du code rural, et abrogées les dispositions de l'article L. 820-4 du code rural et celles du B de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements d'ordre purement rédactionnel, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du gouvernement.

¹ *D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ces dépenses devraient s'élever à 40 millions d'euros pour le financement des programmes régionaux de développement agricole, à 39 millions d'euros pour les programmes des instituts et centres techniques et à 9,55 millions d'euros pour le programme d'innovation et de prospective.*

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si votre rapporteur général avait salué la création de l'Agence de développement agricole et rural par la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, l'interprétant, à l'époque, comme un gage de rationalisation juridique, administrative et financière, force lui est de constater aujourd'hui, ainsi que le souligne l'exposé des motifs du présent article, que l'ADAR a rencontré, depuis sa création, des difficultés de fonctionnement qui ne lui permettent pas d'assurer le financement des actions de développement agricole et rural dans des conditions satisfaisantes.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **ces difficultés de fonctionnement tiennent à la composition du conseil d'administration au sein duquel les représentants de la profession agricole sont majoritaires.** Le conseil d'administration de l'ADAR se trouve donc dans une situation délicate dès lors qu'il est amené à se prononcer sur l'attribution d'aides au financement de projets présentés par des organismes agricoles eux-mêmes représentés au conseil d'administration, parmi lesquels les principaux syndicats agricoles et les chambres d'agriculture.

Ainsi que le rappelle notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur le présent projet de loi de finances¹, « *la composition du conseil d'administration est apparue de nature à soulever des difficultés au regard de la prise illégale d'intérêt prévu par l'article 432-12² du code pénal* » : **le champ d'application de cette disposition pénale peut, en effet, conduire à refuser la simple présence de représentants des syndicats agricoles majoritaires ou des chambres d'agriculture à un délibéré du conseil d'administration relatif à l'attribution d'une aide au financement de projets de développement agricole proposés par ces mêmes représentants.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, en raison de ce risque de poursuite pénale, le contrôleur d'Etat de l'ADAR a estimé qu'il n'était plus possible au conseil d'administration de se prononcer, dans sa collégialité, sur l'attribution de financement à des projets soutenus par certains de ses membres. **Cette position du contrôleur d'Etat a abouti à une paralysie du conseil d'administration puisque seuls les représentants de l'Etat et de certains syndicats agricoles minoritaires étaient autorisés à prendre part au vote dans ce cas de figure.**

¹ Rapport général n° 2568, tome 2, XII^{ème} législature.

² L'article 432-12 du code pénal dispose en effet que le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

Enfin, il faut souligner que la dissolution de l'ADAR et la reprise du pilotage de la politique de développement agricole et rural par le ministère de l'agriculture devraient permettre de réduire les frais de fonctionnement du dispositif, de l'ordre de deux millions d'euros s'agissant du fonctionnement de l'ADAR, et de conduire à une rationalisation des financements de projets de développement agricole et rural.

Votre rapporteur général considère que **la création d'un compte d'affectation spéciale sera de nature à rendre plus transparente l'information à disposition du Parlement** s'agissant du financement de la politique de développement agricole puisque ce CAS fera l'objet d'un projet annuel de performance et sera accompagné d'indicateurs de résultats.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général accueille favorablement les dispositions du présent article. **Toutefois, il pense que le ministre de l'agriculture et de la pêche et le gouvernement auraient pu penser plus tôt à cette solution si simple, au lieu de perdre leur temps à mettre en place il y a trois ans un établissement public apparemment inutile.**

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

ARTICLE 38

Affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport

Commentaire : le présent article prévoit les modalités de transfert d'opérations de dépenses et de recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-17 (Fonds national de développement du sport) au profit du budget général et d'un nouvel établissement public chargé du développement du sport, qui succédera à ce compte le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article 21 de la loi organique du 1er août 2003 relative aux lois de finances. Il précise également la nature des recettes qui seront affectées à cet établissement public.

I. LA FIN PROGRAMMÉE DU FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

A. UN APPORT FINANCIER DÉTERMINANT POUR LA POLITIQUE DES SPORTS

Le Fonds national de développement du sport (FNDS), créé par la loi de finances pour 1979, est un **compte d'affectation spéciale** (numéroté 902-17) et constitue un cas unique, dans l'ensemble des départements ministériels, d'externalisation étendue dans un compte spécial du Trésor des dépenses d'une politique publique. Les crédits du FNDS représentent en effet environ la moitié de ceux du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Le caractère déterminant des ressources apportées par le FNDS est révélé par le constat qu'il permet de tripler les crédits d'intervention affectés au développement des activités sportives. **Les ressources du Fonds sont aujourd'hui de cinq types :**

- un prélèvement de 2,6 %¹ sur les sommes mises en France sur les jeux de la Française des Jeux, qui représente la grande majorité des recettes avec 239,5 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2005 (soit 92,1 % des recettes prévisionnelles du Fonds) ;

- un prélèvement de 0,01 %² (0,05 % avant 2002) sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain : 0,5 million d'euros prévus en 2005 ;

- un « fonds de mutualisation » alimenté par une contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives¹ : 20 millions d'euros prévus en 2005 ;

¹ Taux fixé par l'article 43 de la loi de finances pour 1997 n° 96-1181 du 30 décembre 1996.

² Par application du décret n° 2001-311 du 11 avril 2001 modifié.

- les remboursements des avances éventuellement consenties aux associations sportives ;

- le boni de liquidation du Comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998², dont le versement le plus récent a été effectué en 2003.

La sous-estimation de ces recettes est chronique depuis six ans, essentiellement en raison du dynamisme du prélèvement assis sur les jeux, alors que les autres recettes stagnent ou diminuent. L'évolution des recettes prévues et constatées du FNDS depuis 2002 est ainsi la suivante :

Evolution des recettes prévues et constatées du FNDS depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004		LFI 2005
	LFI	Constatées	LFI	Constatées	LFI	Constatées	
Prélèvement sur la Française des Jeux	182,3	226	195	217,5	229,3	239,1	239,5
Prélèvement sur le PMU	0,6	0,53	0,5	0,56	0,5	0,57	0,5
Contribution sur la cession des droits de diffusion télévisuelle	22,9	18,1	22,9	21,7	18,2	26,4	20
Recettes diverses	-	0,12	-	0,05	0	0,02	0
Versement du liquidateur du CFO	-	5,8	-	0,67	0	0	0
Total	205,8	250,6	218,4	240,48	248	266,2	260
Ecart avec le PLF correspondant	53,87		44,8		18,17		

Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

B. LA NÉCESSITÉ DE SUBSTITUER UNE NOUVELLE STRUCTURE AU FNDS

L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative aux lois de finances (LOLF), disposent que les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées par des « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

L'essentiel des recettes du FNDS, c'est-à-dire le prélèvement sur les sommes mises sur les jeux de la Française des Jeux, ne correspond pas à cette définition. En outre, **une partie des dépenses du FNDS est de même nature que celle inscrites au budget du ministère**, ce qui entre en contradiction avec le principe budgétaire de spécialité et la vocation d'un compte d'affectation spéciale. **Compte tenu de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2006, il était nécessaire de mettre cette structure de financement du sport en conformité avec la LOLF, ce qui passait a priori par la création d'un établissement public dédié.**

¹ Article 59 de la loi de finances pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999 et article 21 de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 portant modification de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984.

² Loi de finances rectificative pour 1999.

Lors des Etats généraux du sport, qui se sont tenus en décembre 2002 et dont le groupe de travail sur le rôle de l'Etat dans le sport traitait la question de la réforme du FNDS, le Président de la République s'était prononcé, le 8 décembre 2002, en faveur de la création d'un établissement public administratif reprenant les missions aujourd'hui dévolues au FNDS et reprenant tout ou partie de son enveloppe actuelle. Une fraction des crédits du FNDS doit en effet être budgétisée au sein du programme « *Sport* » de la mission « *Jeunesse, sport et vie associative* ». **Cet établissement, vraisemblablement dénommé « Centre national de développement du sport » (CNDS), n'est pas encore constitué et devrait l'être par décret avant la fin de l'année 2005.** Il n'est en effet pas apparu possible de prévoir sa création par un article de la loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article institue le cadre budgétaire du futur établissement public chargé du développement du sport, en organisant la **reprise des opérations du FNDS, en recettes comme en dépenses**, par le budget général et le futur établissement public (I), en **précisant l'affectation des recettes** de ce dernier (II, III et IV), et en traitant le cas particulier de ses relations avec la collectivité territoriale de **Corse** (V). L'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif est fixée par les derniers alinéas des I et II et par le III au **1^{er} janvier 2006**.

A. UNE AFFECTATION DIFFÉRENCIÉE DES OPÉRATIONS DU FNDS

La nomenclature budgétaire actuelle du FNDS, présentée dans le tableau ci-après, repose, s'agissant des dépenses, sur une double distinction entre sport de masse et sport de haut niveau, et entre subventions afférentes aux équipements nationaux et locaux.

Nomenclature budgétaire du FNDS et évaluation des crédits dans la loi de finances initiale pour 2005

(en millions d'euros)

RECETTES		
Ligne 03	Partie du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes	0,5
Ligne 05	Remboursement des avances consenties aux associations sportives	-
Ligne 06	Recettes diverses ou accidentelles	-
Ligne 07	Produit de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	20
Ligne 08	Produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux	239,5
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		
Chapitre 01, article 10	Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	45,95
Chapitre 02, article 10	Avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau	0,1
Chapitre 03, article 10	Subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	152,55
Chapitre 04, article 10	Frais de gestion	0
Chapitre 05, article 10	Restitution de sommes indûment perçues	0
Chapitre 06, article 10	Dépenses diverses ou accidentelles	0
DEPENSES D'INVESTISSEMENT		
Chapitre 09 – article 10	Equipements de l'Etat contribuant au développement du sport	21,4
Chapitre 10, articles 10 et 20	Etudes, travaux, équipements à vocation olympique	0
Chapitre 12, article 10	Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	40

Source : « Vert » comptes spéciaux du Trésor, budget voté de 2005

1. Les lignes de recettes reprises au sein du budget général

Le premier alinéa du **I** du présent article prévoit, au titre des **recettes**, que seront reprises au sein du budget général, à la date de clôture du FNDS :

- d'une part, les **opérations en compte sur les lignes n° 05 et 06**, qui ne sont pas dotées et concernent respectivement les remboursements des avances consenties aux associations sportives et les recettes diverses ou accidentelles ;

- d'autre part, les **opérations relatives aux restes à recouvrer sur les lignes n° 03 et 08**, soit le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes et le produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux.

Les recettes issues de la ligne 03 sont marginales et les restes à recouvrer devraient être faibles ou inexistantes. En revanche, la ligne 08 représente l'essentiel des recettes actuelles du FNDS (92,1 % en 2005) et les montants des opérations sur restes à recouvrer pourraient donc être plus substantiels.

2. La répartition des chapitres de dépenses

Le futur CNDS ne reprendra pas l'intégralité des missions du FNDS ; il s'agit donc d'établir une **clef de répartition des dépenses entre le budget général et l'établissement public**. Cette clef ne reposera pas sur la distinction entre sport de masse et sport de haut niveau (ce dernier pouvant être considéré comme une prérogative du ministère), mais sur **les opérations ayant un impact national ou local**.

L'Etat, *via* le programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », devrait ainsi prendre en charge les subventions aux fédérations sportives agréées fixées dans le cadre des conventions d'objectifs et le fonctionnement des grands équipements sportifs nationaux¹ appartenant à l'Etat. L'établissement public attribuerait quant à lui, en concertation avec le mouvement sportif et en particulier le Comité national olympique et sportif (CNOSF), des subventions de fonctionnement aux clubs, ligues régionales et comités départementaux, et des subventions d'équipement aux collectivités locales et aux associations gestionnaires d'installations sportives.

Les deuxième à cinquième alinéas du **I** du présent article précisent ainsi l'affectation des chapitres de dépenses du FNDS au budget et à l'établissement public. **Il convient de distinguer les chapitres intégralement transférés au sein du budget général, de ceux scindés et de celui entièrement transféré au futur établissement public**. Ce dernier héritera également de certaines dépenses aujourd'hui budgétisées et relevant des contrats de plan Etat-région.

a) Les chapitres répartis

Le deuxième alinéa du **I** scinde l'affectation des chapitres n° 01, 03 et 06, qui ont respectivement trait aux subventions pour l'aide au sport de haut niveau, aux subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse et aux dépenses diverses ou accidentelles (non doté en 2005), **selon un critère d'impact territorial**. Sont ainsi transférées à l'établissement public les opérations au compte de ces chapitres qui correspondent « *aux concours financiers aux collectivités locales ou à leurs groupements, aux associations sportives ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui ont pour objet de contribuer au développement du sport et de la pratique sportive* ». Les autres opérations, qui ressortissent donc au niveau national, sont reprises dans le budget général.

Il résulte de ce critère que les dépenses du chapitre 01 relatif aux subventions pour l'aide au sport de haut niveau (46 millions d'euros en 2005) seront majoritairement reprises dans le budget général, tandis que celles afférentes au chapitre 03 (subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse), qui représentent un montant de 152,2 millions d'euros en 2005, seront essentiellement affectées à l'établissement public.

¹ Tels que l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP).

b) Les chapitres intégralement repris par le budget général

Le troisième alinéa du **I** prévoit que les opérations en compte au titre des chapitres n° 02, 04, 05, 09 et 10 sont reprises au sein du budget général. Il s'agit, respectivement, des avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau, des frais de gestion et de la restitution de sommes indûment perçues (ces deux chapitres n'étant pas dotés en 2005), des équipements de l'Etat contribuant au développement du sport et des études, travaux, et des équipements à vocation olympique, soit en 2005 un montant total de 21,5 millions d'euros.

c) Le chapitre repris par l'établissement public

Le quatrième alinéa du **I** prévoit que les opérations en compte au titre du chapitre n° 12, relatifs aux **subventions pour la réalisation d'équipements sportifs** et doté de 40 millions d'euros en 2005, sont transférées à l'établissement public. Ce chapitre est représentatif des opérations locales actuellement financées par le FNDS et qui ressortissent à la vocation de l'établissement public.

d) La reprise par l'établissement public de certains engagements contractés par l'Etat à l'égard des régions

Le cinquième alinéa du **I** dispose que le futur établissement public se voit transférer les droits et obligations afférents à la gestion des subventions d'équipements sportifs aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics, notamment au titre des contrats de plan Etat-régions (dont il n'est pas prévu que l'établissement soit signataire), relevant du budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative. **Ces engagements sont actuellement financés sur l'article 50 du chapitre 66-50 de ce budget, et conforteront la vocation d'appui territorial du CNDS.** Un montant de 5,97 millions d'euros devrait ainsi être transféré en 2006.

B. LES RESSOURCES AFFECTÉES AU FUTUR ÉTABLISSEMENT

Les **II** à **IV** du présent article prévoient l'affectation de trois recettes à l'établissement public, le prélèvement sur les sommes mises sur les jeux de la Française des jeux faisant l'objet de modalités nouvelles par rapport à celles actuellement en vigueur pour le FNDS.

Le **II** modifie le **II** de l'article 59 de la loi de finances pour 2000 n° 99-1172 du 30 décembre 1999, qui a instauré le prélèvement au **taux de 5 %** sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives, pour prévoir l'affectation de son produit à l'établissement public. Il prévoit également cette affectation pour les recettes non recouvrées au titre des exercices antérieurs à 2006. Le montant de cette recette ainsi affectée est estimé à **31 millions d'euros** en 2006.

Le premier alinéa du **III** dispose que le produit d'un prélèvement au **taux de 1,78 %**, effectué chaque année sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, est affecté à l'établissement public **dans la limite de 150 millions d'euros**. Le montant de ce plafond fait l'objet d'une **indexation** annuelle sur la prévision de l'inflation retenue dans le projet de loi de finances.

Le principe de ce plafond, au-delà duquel les recettes perçues reviendront au budget général, ne constitue pas une réelle innovation par rapport au mode actuel de financement du FNDS. L'article 48 de la loi de finances pour 1994 n° 93-1352 du 30 décembre 1993 prévoyait en effet que le produit de ce prélèvement, dont le taux était fixé à 2,6 %, était affecté au FNDS dans la limite de 781 millions de francs pour financer le sport de masse. Par coordination, **le second alinéa du III prévoit l'abrogation de cet article**, compte tenu de la nouvelle affectation de cette recette.

De même, **le taux du prélèvement est abaissé de 2,6 % à 1,78 %**, afin de tenir compte de la réduction du domaine d'intervention du futur établissement. Cette recette constituera néanmoins, comme pour le FNDS, la principale source de financement du développement du sport.

Le **IV** précise enfin que l'établissement public peut percevoir le solde du boni de liquidation du Comité français d'organisation de la coupe du monde de football de 1998. Les comptes de cette association ne sont en effet pas encore clos, bien que le dernier versement au FNDS remonte à 2003.

Le prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain, dont les recettes sont marginales, devrait en revanche être **supprimé**.

C. LES RELATIONS DU FUTUR ÉTABLISSEMENT AVEC LA CORSE

Le **V** modifie le premier alinéa du II de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales, dont le I dispose que « *la collectivité territoriale de Corse est compétente pour conduire les actions en matière de promotion des activités physiques et sportives, d'éducation populaire et d'information de la jeunesse* », l'Etat menant les actions qui relèvent de la politique nationale.

Le II de cet article dispose que la Corse est attributaire des subventions de fonctionnement du FNDS destinées aux groupements sportifs locaux et réparties entre les régions par le conseil du fonds. Par coordination avec les dispositions du présent article et la suppression du FNDS, le **V** désigne l'établissement public chargé du développement du sport comme financeur des subventions, dans le cadre de la répartition décidée par ses instances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le principe de dispositions en tout état de cause rendues nécessaires par l'application de la LOLF. La principale mesure de cet article réside dans la nouvelle « ligne de partage » entre les actions du FNDS qui seront budgétisées et celles qui entreront dans le périmètre de l'établissement public. A cet égard, votre rapporteur général estime que cette succession du FNDS permet d'introduire une **clarification des responsabilités entre les missions de l'Etat et celles du mouvement sportif, et d'éviter que l'établissement public ne devienne, à l'instar du FNDS, une sorte de « budget bis »**. Le mouvement sportif était légitimement attaché à ce Fonds, qui constituait une ressource déterminante pour le financement de certains équipements sportifs, et demeurait largement épargné par les contraintes du budget général, compte tenu du dynamisme de ses recettes.

Dans leur **rapport d'information sur le FNDS¹**, nos collègues Michel Sergent et Paul Loridant relevaient que ce Fonds présentait une confusion quasi totale avec les crédits budgétaires, selon un phénomène de « vases communicants », et s'apparentait souvent à une simple réserve de crédits, avec une multitude de priorités révélant l'absence de vision stratégique. Ils dénonçaient également une absence de transparence sur les critères de répartition des crédits, et **appelaient à clarifier le cadre d'intervention et les priorités de l'Etat**, ainsi qu'à améliorer le fonctionnement démocratique du Fonds. Ainsi, près de six ans avant la création du CNDS, nos collègues estimaient que « *tout ce qui relève de la politique sportive de l'Etat devrait figurer au budget du ministère* », et notamment la politique du haut niveau.

Un certain nombre des recommandations sur l'organisation du FNDS formulées par nos collègues rapporteurs avaient toutefois été prises en compte en 2001, telles que la concertation au niveau régional, la mise en cohérence des critères nationaux de répartition des crédits, ou la mise en place d'un bilan analytique détaillé de leur utilisation.

Selon les données fournies par le « bleu » afférent à la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » et annexé au projet de loi de finances pour 2006, **le transfert de crédits en provenance du FNDS au profit du budget général s'élèverait en 2006 à 110 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 42 % des crédits du FNDS pour 2005. Ces crédits seront répartis entre les actions « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* » (24,17 millions d'euros), « *Développement du sport de haut niveau* » (81,5 millions d'euros) et « *Prévention par le sport et protection des sportifs* » (4 millions d'euros). Le CNDS ne sera quant à lui pas dépourvu de moyens puisque les nouvelles modalités d'affectation de recettes devraient lui permettre de disposer de **180 millions d'euros en 2006**.

¹ « Le Fonds national de développement du sport à la croisée des chemins », *rapport d'information n° 27 (1999-2000)*.

La gestion financière de l'établissement public devra cependant se montrer plus rigoureuse que celle du FNDS, dont la sous-consommation des crédits d'investissement est manifeste depuis quelques années, en dépit d'une amélioration. Cette situation est certes imputable à la progression insuffisamment anticipée des recettes, mais également à un certain « saupoudrage » des subventions.

L'organisation et le mode de fonctionnement de l'établissement revêtiront à cet égard une réelle importance. Il s'agira de reprendre certaines caractéristiques du FNDS, en particulier la « cogestion » à laquelle les acteurs du mouvement sportif sont très attachés, mais également de garantir un processus décisionnel efficace et rapide. En outre, la cogestion ne devra pas conduire à ce que l'Etat n'exerce plus de tutelle sur le CNDS, qui est un établissement public administratif, ou délègue son pouvoir de décision au mouvement sportif.

Votre rapporteur général estime donc que **les représentants de l'Etat doivent disposer d'une nette majorité sein du conseil de cet établissement**, dont le président pourrait être nommé après avis du CNOSF.

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

ARTICLE 39

Création du compte de commerce « couverture des risques financiers de l'Etat »

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un compte de commerce visant à retracer l'ensemble des opérations de couverture des risques financiers de l'Etat.

I. L'OPPORTUNITÉ DE COUVRIR LES RISQUES FINANCIERS DE L'ETAT DE MANIÈRE CONSOLIDÉE

A. L'OPPORTUNITÉ DE COUVRIR LES RISQUES FINANCIERS DE L'ETAT

Comme tout acteur économique, l'Etat est confronté à des risques financiers. Certains sont évidemment moindres que ceux rencontrés par les entreprises. Le risque de liquidité est ainsi théorique en ce qui concerne l'Etat alors que les entreprises y sont confrontées par nature.

Comparaison des risques financiers d'une entreprise et d'un Etat

	Entreprise	Etat
Risque de change	Sur toutes les opérations en devises	Sur certaines dépenses, en ce qui concerne des engagements hors zone euro
Risque de taux	Sur les charges financières nettes et les éléments financiers du bilan et du hors bilan.	Certains actifs essentiels ne sont pas exposés au risque de taux. L'Etat peut couvrir ce risque en levant l'impôt.
Risque de liquidité	= risque de cessation de paiement. Egalement risque d'enchérissement/restriction d'accès au crédit	N'existe qu'en théorie
Risque de contrepartie	Avec les cocontractants	Sur les débiteurs de l'Etat. Risque d'appel en garantie : garanties explicites votées par le Parlement ; garanties implicites à fondements juridique, économique ou politique divers.

L'Agence France Trésor gère aujourd'hui les risques liés à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Ce faisant, elle gère les responsabilités financières prises par l'Etat envers les correspondants du Trésor : établissements publics et collectivités territoriales. Elle est responsable des risques opérationnels correspondants. L'Agence France Trésor est également ordonnateur des avances du Trésor, sur des dossiers hautement politiques comme ceux de la banane ou des marins pêcheurs : elle porte des risques de contrepartie encourus par l'Etat.

La plupart des risques financiers de l'Etat restent non couverts. Ceci correspond à une vision traditionnelle selon laquelle l'Etat est son propre assureur. Cette vision a des justifications économiques certaines : l'Etat, qui n'est pas confronté au risque de liquidité, peut arbitrer entre le coût d'une couverture de certains de ses risques et le coût éventuel rencontré si certains de ses risques se réalisent.

Néanmoins, la généralisation des techniques de couverture dans les milieux économiques a incité les gestionnaires de certains ministères à réfléchir à l'utilisation d'instruments financiers à terme pour couvrir certains risques.

Ainsi, l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003¹ a autorisé le ministère de la défense à effectuer jusqu'au 31 décembre 2007 toutes opérations sur instruments financiers en vue de couvrir les risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers nécessaires aux besoins des armées. Le risque couvert est la variation du prix en euros du carburéacteur et non celle du cours du baril de Brent, en dollars.

Le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers » enregistre les dépenses et les recettes correspondantes.

De même, la France s'est engagée le 22 février 2005 à participer à la reconstitution triennale du fonds de l'Association internationale de développement (AID) à hauteur de 1.470,96 millions de dollars américains. Si l'engagement de la France au titre de la reconstitution de l'AID est couvert par une autorisation d'engagement portant sur le montant total de la contribution française, les crédits de paiement sont eux ouverts dans les lois de finances successives, selon les décaissements programmés. Les variations du dollar américain par rapport à l'euro constituent un risque de change pour le budget de l'Etat, qu'il a été décidé de couvrir par des contrats à terme sur devises, pour l'ensemble de la contribution triennale.

D'un point de vue budgétaire, la transformation de nombreux crédits évaluatifs en crédits limitatifs en application de la LOLF incite les missions concernées par une exposition au risque de change à se couvrir, pour « geler » le cours sur lequel est fondé la justification au premier euro des crédits. Il devrait en être ainsi en ce qui concerne, par exemple, la contribution française aux opérations de maintien de la paix décidées par l'ONU, libellées en dollars.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

Toute variation à la hausse du cours du dollar par rapport à l'euro fait courir un risque pour le responsable du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » du ministère des affaires étrangères qui peut voir une partie de sa dotation, en vertu du principe de fongibilité asymétrique, entamée par sa facture à l'ONU.

Pour les gestionnaires, une couverture des risques financiers permet une meilleure visibilité des dépenses qu'ils auront à supporter, tout en perdant l'opportunité d'un gain budgétaire en cas, par exemple pour le programme 105, de baisse du dollar. Encore ce gain est-il tout théorique pour les gestionnaires de programme : la direction du budget veille et peut être tentée de préempter ces gains pour le budget général.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE GESTION CONSOLIDÉE DES RISQUES FINANCIERS DE L'ETAT

Dans son rapport d'information¹ sur la gestion des dettes de l'Etat, notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial des crédits de la mission « engagements financiers de l'Etat », appelle à une gestion consolidée des risques financiers de l'Etat sous l'autorité de l'Agence France Trésor, dont le professionnalisme est établi sur les marchés financiers et la qualité de la gestion reconnue par le Parlement.

Le danger est grand de laisser les gestionnaires de certains ministères peu aguerris utiliser des instruments de couverture à terme, sans appréhension réelle des risques encourus et de sous-traiter ces instruments aux banques, avec une possibilité de surcoût. L'Etat, lorsqu'il intervient sur les marchés financiers, a vocation à être « un et indivisible », pour être certain que, face au risque de change par exemple, la technique de couverture utilisée par les ministères soit identique. Il convient de veiller à la crédibilité de l'Etat sur les marchés et d'éviter ainsi, le cas échéant, des actions contradictoires.

Ceci implique la définition d'une stratégie cohérente de couverture des risques financiers de l'Etat, par un opérateur unique : l'Agence France Trésor.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES RÈGLES RELATIVES AU COMPTE DE COMMERCE

Le I du présent article crée un compte de commerce intitulé « couverture des risques financiers de l'Etat » dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal. L'Agence France Trésor devient donc le gestionnaire du compte de commerce.

¹ Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat. Rapport d'information n° 476 (2004-2005).

Le compte de commerce retrace les opérations de couverture des risques financiers de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme dans le cadre de l'autorisation prévue chaque année en loi de finances, à l'exception de celles liées à la gestion de la dette négociable et non négociable et de la trésorerie de l'Etat, qui font l'objet d'un autre compte de commerce. Le 2° du II de l'article d'équilibre (article 51) autorise pour 2006 des échanges de devises ou de taux d'intérêt, l'achat ou la vente d'options, des contrats à terme sur titre d'Etat ou d'autres instruments financiers à terme. Il autorise donc la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coût des matières premières.

Le I du présent article laisse toutefois subsister, sans que la cohérence de ce maintien apparaisse clairement, l'autorisation spécifique donnée au ministre de la défense d'effectuer jusqu'au 31 décembre 2007 toutes opérations sur instruments financiers en vue de couvrir les risques relatifs aux variations de prix des approvisionnements en produits pétroliers nécessaires aux besoins des armées. Le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers » continuerait donc à enregistrer les flux financiers liés à ces opérations de couverture.

Le II du présent article prévoit la transmission chaque année au Parlement d'un compte rendu d'audit réalisé par un organisme extérieur sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre et sur l'ensemble des opérations effectuées. De tels audits réalisés par des cabinets d'experts comptables ont déjà été mis en place par l'Agence France Trésor, à la satisfaction du Parlement, en ce qui concerne la gestion de la dette, notamment en ce qui concerne le compte de commerce relatif à la gestion active de la dette (« swaps » de taux d'intérêt).

Comme le signale la présentation générale du compte de commerce dans l'annexe relative aux comptes spéciaux jointe au projet de loi de finances pour 2006 : *« selon les règles de fonctionnement prévues par les marchés réglementés ou les conventions de place existantes pour les marchés de gré à gré sur lesquels se négocient ces instruments, les produits et charges comportent toujours une partie inhérente à la couverture du risque de contrepartie sous-jacent aux opérations de couverture du risque financier. En effet, la couverture d'un risque par un instrument financier à terme suppose une transaction avec un prestataire d'investissement et entraîne donc prise d'un risque de défaillance de celui-ci. Les produits et charges des opérations de couverture s'entendent comme comprenant ceux liés à ces mécanismes de gestion du risque de contrepartie qui sont partie prenante des transactions sur instruments financiers à terme. De ce point de vue, le fonctionnement de ce compte est comparable à celui du compte de commerce « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État ».*

En recettes, le compte de commerce enregistrerait les versements en provenance des programmes ou comptes dont les responsables souhaitent mettre en œuvre des instruments de couverture des risques, les flux financiers reçus des contreparties financières (les banques) et, le cas échéant, les

dotations complémentaires reçues au titre de l'équilibre final des opérations de couverture (cas par exemple d'une couverture réalisée sur un risque de taux lié à un projet d'infrastructure qui ne se réalise pas et qui provoque « le débouclage » de l'opération de couverture).

En dépenses, le compte de commerce enregistrerait les versements aux contreparties financières au moment de la mise en place de l'opération de couverture, les versements éventuels au budget général, en cas de gain sur une opération de couverture.

Les versements aux organisations internationales par exemple, lorsque le compte prend à sa charge une opération de couverture du risque de change, figureraient également en dépenses.

En outre, sont pris en compte les versements d'intérêts résultant de la rémunération des appels de marge liés aux opérations de couverture.

Lorsque la variation du risque se réalise « au détriment » de l'Etat (en terme de coût d'opportunité), celui-ci, parce qu'il ne présente pas de risque de contrepartie, ne fait pas l'objet d'un appel de marge (versement obligatoire de fonds supplémentaires pour couvrir le risque de contrepartie).

En revanche, la banque fait l'objet d'un appel de marge de la part de l'Etat, que celui-ci est obligé de rémunérer au taux EONIA (Euro OverNight Index Average), taux de référence quotidien des dépôts interbancaires sur le compte de commerce dont la création est demandée par le présent article.

L'autorisation de découvert du compte de commerce pour 2006 s'élève à 433 millions d'euros. Elle correspond à la tranche annuelle de la contribution à l'Association internationale de développement, au paiement des intérêts résultant des appels de marge liés aux opérations de couverture (400 millions d'euros) et au versement des primes et paiement des intérêts résultant des appels de marge liés aux opérations de couverture des achats de produits pétroliers (33 millions d'euros, le principal ne passe pas par ce compte, mais par le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers »).

L'autorisation de découvert permet principalement de protéger le crédit de la France, en payant la « facture » présentée par l'Association internationale de développement, même si le programme n'a pas encore versé au compte les crédits correspondants.

Selon votre rapporteur général, la prise en charge par le compte et par l'Agence France Trésor de nouveaux risques financiers de l'Etat pourrait impliquer une augmentation de l'autorisation de découvert, qui exige une autorisation du Parlement.

B. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE DE COMMERCE

Pour illustrer le fonctionnement du compte de commerce et les opérations de couverture des risques financiers de l'Etat dont il est le support,

il est possible de prendre l'exemple chiffré suivant. Il correspond au cas d'une couverture symétrique du risque de change pour la contribution à l'Association internationale de développement.

Si l'Etat sait au 1^{er} janvier de l'année n qu'il devra consacrer 100 dollars à sa contribution à l'Association internationale de développement, qu'il souhaite couvrir au taux de 1,20 dollar pour un euro, pour paiement au 31 décembre de l'année n :

- il émet un contrat à terme avec un établissement bancaire sur cette hypothèse. Il recevra 100 dollars au 31 décembre de l'année n, et la banque 83,3 euros ($100/1,2$) ;

- au terme, au 31 décembre de l'année n, si le taux de change réel est de 1,40 dollar pour un euro, l'Etat dispose des 100 dollars nécessaires pour verser sa contribution, qui ne valent plus que 71,4 euros ($100/1,4$). La banque reçoit 83,3 euros. Le coût d'opportunité pour l'Etat est de 11,9 euros ($83,3-71,4$ euros) ;

- si le dollar s'apprécie en revanche, l'Etat enregistre un gain d'opportunité ;

- au cours de l'opération de couverture, si dans cet exemple, le dollar s'apprécie et que l'euro vaut par exemple au 31 octobre de l'année n 1,10 dollar, l'Etat réalise un appel de marge auprès de la banque de la différence : 7,6 euros (valeur en euros de 100 dollars : 90,9 euros – 83,3 euros) afin de couvrir le risque de contrepartie. Il rémunère cet appel de marge au taux EONIA, soit 0,00025 euro.

En ce qui concerne la couverture du risque « pétrole » du ministère de la défense, la stratégie de couverture est différente puisqu'il s'agit d'une couverture asymétrique : le ministère souhaite couvrir la perte éventuelle liée à une appréciation des cours, mais préserver des gains éventuels. Il est donc obligé de verser une prime à la banque, qui fonctionne exactement, dans ce cas, comme une prime d'assurance.

Les deux logiques de couverture sont donc assez différentes : dans le premier cas, le gestionnaire vise, ce qui est conforme à la logique annuelle de la loi de finances et au caractère limitatif des crédits, une prévisibilité de sa dépense, dans le second cas, le gestionnaire souhaite prendre une assurance pour se prémunir seulement contre une hausse de sa facture, ce qui a un coût significatif pour l'Etat. Celui-ci n'est plus son propre assureur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la couverture des risques financiers par l'Etat constitue une avancée à saluer, dès lors que les techniques mises en place sont cohérentes les unes avec les autres. A ce titre, il s'interroge sur les raisons qui conduisent un gestionnaire à opter pour une

couverture symétrique ou pour une couverture asymétrique des risques financiers de l'Etat. **Il considère qu'une stratégie unique, définie risque par risque, élaborée par l'Agence France Trésor est préférable à des stratégies multiples définies par chaque responsable de programme.** Il s'interroge ainsi sur le coût significatif de la prime que le ministère de la défense doit verser pour sa couverture asymétrique des risques de variation du coût du carburéacteur, lié au fait que le marché est étroit et que la plupart des acteurs sont aujourd'hui « haussiers » sur les prix de l'énergie. **Un calcul d'opportunité mériterait d'être réalisé à ce sujet par l'Agence France Trésor.**

Il lui paraît souhaitable, et urgent, comme notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « action extérieure de l'Etat », l'a recommandé, que **le Quai d'Orsay procède dès 2006 à des opérations de couverture du risque de change**, compte tenu du volume des contributions obligatoires ou volontaires aux organismes internationaux libellées en devises : plus de 330 millions de dollars, sans prendre en compte la sous-estimation des crédits consacrés aux opérations de maintien de la paix. Pour mémoire, en début d'année, l'euro valait 1,3 dollars, il n'en vaut plus aujourd'hui que 1,2, soit une appréciation du dollar par rapport à l'euro de près de 10 % en mois d'un an. Une telle appréciation est de nature à « absorber » de l'ordre de 2 à 3 % des crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde ».

Dans cette perspective, **lorsque de nouvelles opérations de couverture de risques financiers de l'Etat sont prises en charge par le compte de commerce, une information des commissions des finances par courrier du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie paraît indispensable.**

Votre rapporteur général vous propose enfin, par coordination, un **amendement** de suppression de l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2003¹, conformément aux préconisations du rapport d'information précité de notre collègue Paul Girod relatives à la nécessaire gestion consolidée des risques financiers de l'Etat. Une autorisation de couverture des risques spécifique au ministère de la défense n'est plus nécessaire car l'article 51 du présent projet de loi de finances prévoit une autorisation globale, donnée au gouvernement pour couvrir les risques financiers de l'Etat. La création d'un compte de commerce « couverture des risques financiers de l'Etat » rend inutile le passage par le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers » pour la couverture des risques liées à la variation des prix du carburéacteur.

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

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

C. Dispositions diverses

ARTICLE 40

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2006 les affectations de recettes à certaines dépenses qui résultent de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts à la date de dépôt du présent projet de loi de finances.

Afin d'assurer la continuité budgétaire, le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2006 les affectations de recettes à certaines dépenses qui résultent de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts à la date de dépôt du présent projet de loi de finances.

Cette confirmation doit s'interpréter sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prises dans le cadre du présent projet de loi.

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

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 41

Financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale

Commentaire : le présent article a pour objet de compenser les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires auprès de la sécurité sociale en lui attribuant certaines recettes fiscales, en remplacement de la dotation budgétaire existante.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE LÉGISLATIF DE COMPENSATION AUX RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR L'ÉTAT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

1. Le principe législatif figurant dans le code de la sécurité sociale

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale et modifié par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, dispose que **toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale**, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1994 précitée, **donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application**. Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

Il est précisé que cette règle s'applique également :

- **à toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution** affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi précitée du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;

- **à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions** instituée à compter de la publication de la loi du 13 août 2004 précitée.

Enfin, à compter de la date de publication de la loi du 13 août 2004 précitée, **tout transfert de charges** opéré entre l'Etat et les régimes et organismes susmentionnés donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou organismes et le budget de l'Etat.

En outre, l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale précise que les relations financières entre l'Etat et les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, d'une part, l'Etat et ces régimes, d'autre part, les organismes concourant à leur financement et les régimes

obligatoires de base, enfin, sont régies par des conventions qui garantissent en particulier la neutralité des flux financiers pour la trésorerie des régimes obligatoires de base.

Ces conventions ne peuvent prévoir, pour le versement des sommes dues par l'Etat au titre de l'article L. 131-7 précité, une périodicité supérieure à dix jours.

2. Les nouvelles dispositions organiques du code de la sécurité sociale

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a créé un « monopole » des lois de financement de la sécurité sociale sur les mesures relatives à la dérogation au principe, inscrit dans l'article L. 131-7 précité du code de la sécurité sociale, de compensation, par le budget de l'Etat des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette de cotisations ou de contributions sociales.

En effet, la LOLFSS a modifié les dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale dont le IV dispose désormais que « *seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* ».

En outre, le même paragraphe IV précise que cette disposition s'applique également :

- à toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

- à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

- à toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique précitée du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

B. LA PRISE EN CHARGE DE LA COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX PAR LE BUDGET GÉNÉRAL

La politique d'allègement des charges sociales concernant les emplois peu qualifiés a connu une montée en charge progressive depuis 1993 avec la mise en place d'une exonération de cotisations sociales familiales, suivie en 1995 par **la ristourne dégressive sur les bas salaires**

jusqu'à 1,3 fois le SMIC, dite « ristourne Juppé ». Dans un premier temps, la compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales a entraîné une forte progression du budget du travail, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées était passé de 1,8 milliard d'euros en 1993 à 10,2 milliards d'euros en 1997.

Puis **la politique de réduction du temps de travail** suivie par la précédente majorité à partir de 1997, en augmentant le montant des exonérations compensées, l'a conduite à procéder à certaines modifications du périmètre du budget du travail. Toutefois, le budget général a continué à supporter la charge des compensations relatives aux allègements généraux de cotisations sociales.

Mais, à compter de 2000, la création du FOREC¹ s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant priver, au profit de l'établissement public, des crédits destinés à compenser les exonérations générales de cotisations sociales. Cette orientation a ensuite été systématisée, le FOREC accueillant même, à compter du 1^{er} juillet 2003, le dispositif unifié de compensation d'exonération de charges sociales programmé par la loi « Fillon »².

Depuis la disparition du FOREC, dont a opportunément³ disposé l'article 34 de la loi de finances pour 2004, **la compensation des allègements généraux auprès de la sécurité sociale est à nouveau supportée par le budget général**, au titre de la section « Emploi et travail ».

C. UNE DÉPENSE FORTEMENT ÉVOLUTIVE JUSQU'EN 2006

Le dispositif transitoire de la loi « Fillon » a progressivement absorbé depuis le 1^{er} juillet 2003 la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II »⁴ pour aboutir **au 1^{er} juillet 2005 à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales** alors que s'achevait parallèlement la « convergence des SMIC ».

Cette réforme a conduit à **de nouvelles baisses des charges** pesant sur les bas salaires afin de compenser auprès des entreprises l'augmentation concomitante des minima salariaux. Elle prévoyait que le **niveau de l'allègement** devait atteindre, à la fin de la période transitoire, **26 % du salaire au niveau du SMIC, son montant étant dégressif pour s'annuler au niveau du SMIC majoré de 70 %**. Ce seuil a toutefois été **ramené au SMIC majoré de 60 %** par l'article 129 de la loi de finances pour 2005. Pour toutes

¹ *Le Fonds de financement de la réforme des cotisations de sécurité sociale patronale assurait la compensation auprès des organismes de sécurité sociale des allègements de charges décidés dans le cadre de la réduction du temps de travail et en faveur des bas salaires.*

² *Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.*

³ *Il résultait du FOREC une illisibilité du coût global et du financement des compensations que le Sénat a toujours vivement critiquée.*

⁴ *Aide prévue par la loi de réduction du temps de travail du 19 janvier 2000 (« loi Aubry »).*

les entreprises et pour chaque employé, les réductions de charges sont aujourd'hui calculées selon la même formule linéairement dégressive, en fonction de la rémunération horaire (cf. tableau *infra*).

Comme il était prévu, **le coût de la compensation des allègements généraux de charges sociales patronales ne cesse de progresser, cela en dépit des mesures restrictives prises en loi de finances afin de contenir la dépense**, qu'il s'agisse de la fin du cumul de l'aide incitative « Aubry I »¹ avec l'allègement « Fillon » décidée à l'article 137 de la loi de finances pour 2004 ou de l'article 129 précité.

Prises en charge par le FOREC à hauteur de 15,6 milliards d'euros en 2002, les dépenses de compensation d'allègements généraux ont été budgétisées à hauteur de **17,1 milliards d'euros en 2005**², et il est prévu que cette dépense s'élève à **18,9 milliards d'euros en 2006**. Toutes choses étant égales, **la dépense ne devrait se faire moins progressive qu'à compter de 2007**, car si la dernière augmentation des minima salariaux programmée par la loi « Fillon » a eu lieu le 1^{er} juillet 2005, l'année 2006 enregistre encore l'effet report de la montée en charge des allègements qui leur étaient associés.

¹ Aide prévue par la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

² Compte tenu de la décision de mobiliser 400 millions de reports, la dépense pour 2005 devrait s'élever à 17,5 milliards d'euros.

« CONVERGENCE » (2003-2005) DES DISPOSITIFS GÉNÉRAUX D'ALLÈGEMENT DE CHARGES

Allègements	Type	Entrée dans le dispositif	Montant jusqu'au 30 juin 2003	Allègement « Fillon » mis en place au 1 ^{er} juillet 2003, en remplacement de l'aide incitative « Aubry I » et de la « ristourne Juppé » (convergence progressive)	au 1 ^{er} juillet 2003	au 1 ^{er} juillet 2004	au 1 ^{er} juillet 2005
Allègement « de Robien »	Allègement forfaitaire de cotisations sociales patronales, cumulé avec la « ristourne Juppé », puis avec l'allègement « Aubry I », puis avec l'allègement « Fillon »	1996-1998, pour les entreprises décidant de réduire leurs horaires collectifs d'au moins 10 %	40 % de diminution de charges sociales patronales la première année, 30 % les six années suivantes	cumul avec l'allègement « Fillon »			fin de l'allègement
Aide incitative « Aubry I »	Allègement forfaitaire de cotisations sociales patronales, cumulé avec la « ristourne Juppé », puis avec l'allègement « Aubry I », puis avec l'allègement « Fillon » jusqu'au 1/4/2004 (fin du cumul)	1998-2002, pour les entreprises anticipant le passage aux 35 heures	915 euros (6.000 francs) par salarié et par an, dégressif sur 5 ans.	cumul avec l'allègement « Fillon »		fin du cumul anticipée au 1/4/2004 (LFI 2004)	
Aide incitative « Aubry II »	Réduction dégressive de cotisations sociales patronales sur les bas salaires	2000-2003, pour les entreprises réduisant à 35 heures leurs horaires collectifs de travail	26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,8 SMIC mensuel	26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,7 fois la « GMR 2 »		26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,7 fois la « GMR 2 »	26 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,6 SMIC horaire
« Ristourne Juppé »	Réduction dégressive de cotisations sociales patronales sur les bas salaires	1995-2003	18,2 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,3 SMIC horaire	20,8 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,5 SMIC horaire		23,4 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,6 SMIC horaire	seuil finalement ramené à 1,6 SMIC (en LFI 2005)

NB : la durée légale du travail a été ramenée à 35 heures par semaine au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article vise à insérer, après l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, un **nouvel article L. 131-8** visant, par dérogation aux dispositions des articles L. 131-7 et L. 139-2 précités du même code, à prévoir que le financement des mesures d'allègements généraux de cotisations sociales est assuré par une affectation d'impôts et de taxes aux régimes de sécurité sociale concernés.

Les domaines respectifs des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

L'examen du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale a permis de clarifier le cadre juridique applicable à l'affectation de recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, en précisant le domaine réservé des lois de finances et celui des lois de financement de la sécurité sociale.

L'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une loi de finances* ».

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) prévoit une protection similaire du domaine de la loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve des dispositions précitées de la LOLF : « *L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'Etat* ».

Il ressort des dispositions combinées de ces deux articles que les dispositions affectant des recettes de l'Etat à la sécurité sociale ne peuvent figurer qu'en loi de finances, que la ressource initiale soit exclusivement affectée à l'Etat ou qu'elle soit déjà partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.

En revanche, des dispositions affectant à l'Etat, totalement ou partiellement, une recette exclusive de la sécurité sociale ne peuvent figurer qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

A. L'ATTRIBUTION D'UN « PANIER » DE TAXES À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Afin de « *simplifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale* » tout en assurant le financement des allègements généraux de cotisations sociales, le I de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale inséré par le présent article prévoit de remplacer la dotation budgétaire actuelle inscrite sur le budget du travail par l'affectation à la sécurité sociale d'un panier de recettes.

D'après les dispositions du **II de l'article L. 131-8** précité, seraient ainsi transférés à la sécurité sociale :

- a) une fraction égale à **95 % de la taxe sur les salaires** ;
- b) le **droit sur les bières et les boissons non alcoolisées** ;
- c) le **droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels** ;
- d) le **droit de consommation sur les produits intermédiaires** ;
- e) les **droits de consommation sur les alcools** ;
- f) la **taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire** ;
- g) la **taxe sur les primes d'assurance automobile** ;
- h) la **taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques** ;
- i) la **taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fournisseurs de tabacs**.

Ce panier de taxes a été **composé de telle sorte que leur produit corresponde au montant estimé des allègements de charges en 2006, soit 18,9 milliards d'euros**.

Recettes transférables	2004	prévisions 2005	prévisions 2006
Taxe sur les salaires	9 015,0	9 450,0	9 900,0
Anciennes taxes FOREC (hors TCA)			
Droit de consommation sur les alcools	1 910,0	1 908,0	1 908,0
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	368,9	378,0	378,0
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	121,4	125,0	125,0
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	126,4	126,0	126,0
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	477,8	500,0	520,0
Taxe sur les primes d'assurance automobile	935,5	1 030,0	1 030,0
Total ex recettes FOREC	3 940,0	4 067,0	4 087,0
Total taxe sur les salaires et ex-recettes FOREC	12 955,0	13 517,0	13 987,0
Autres propositions			
TVA brute sur les produits pharmaceutiques (commerce de gros)	2 480,0	2 680,0	2 880,0
TVA brute sur les tabacs	2 461,0	2 510,0	2 525,0
Total potentiellement transférable	17 896,0	18 707,0	19 392,0

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

Deux raisons justifient le partage de la taxe sur les salaires :

- d'une part, la nécessité d'attribuer des recettes correspondant exactement au montant anticipé des allègements de charge ;

- d'autre part, le souhait de conserver une marge de manœuvre afin, le cas échéant, d'ajuster les ressources à la dépense sans qu'il soit nécessaire de réviser la liste des taxes affectées, cela compte tenu, notamment, de la « clause de revoyure » prévue par le présent article (*infra*).

En outre, les dispositions du **III de l'article L. 131-8** précité du code de la sécurité sociale précisent quels seraient les bénéficiaires de l'affectation des impôts et taxes définis précédemment, à savoir :

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

Ainsi, les régimes et caisse de sécurité sociale concernés par les mesures d'allègement général de cotisations sociales bénéficient d'une quote-part des recettes affectées au prorata de la part relative de chacun d'entre eux dans la perte de recettes en 2006 liée à ces mesures d'allègement. **Cette quote-part serait définie définitivement avant le 1^{er} juillet 2007, sur la base des données effectives de l'année 2006.**

Concrètement, **l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) serait chargée de centraliser le produit de ces taxes et impôt et d'effectuer sa répartition entre les différents régimes concernés.**

Par coordination avec ces dispositions, **le III du présent article** abroge le 4 de l'article 231 du code général des impôts, qui dispose que la taxe sur les salaires est affectée en totalité au budget général de l'Etat. Votre rapporteur général remarque que, **si cet article devait être conservé en l'état, il conviendrait de ne pas abroger cet alinéa de l'article 231 du code général des impôts, mais de préciser qu'une fraction de 5 % de cette taxe est affectée au budget général de l'Etat.**

B. LA « CLAUSE DE REVOYURE »

Trois mécanismes sont prévus par les IV et V de l'article L. 131-8 inséré dans le code de la sécurité sociale par le I du présent article, afin de garantir à la sécurité sociale, au travers des taxes qui lui sont transférées, une compensation équitable du manque à gagner résultant des allègements généraux de cotisations sociales :

- **une régularisation en 2007** pour tenir compte du montant effectif des exonérations de cotisations sociales en 2006 ;

- **une modification de la liste des impôts et taxes affectés dans le cas où les allègements de charges seraient eux-mêmes modifiés** (ce dont il n'est pas aujourd'hui question) ;

- **des « rendez-vous » en 2008 et en 2009**, le gouvernement devant remettre un rapport analysant les écarts éventuels entre les recettes des impôts et taxes affectés et la perte de recettes résultant des allègements de charges l'année précédente, c'est-à-dire en 2007 et en 2008. En cas d'écart supérieur à 2 %, une « commission indépendante » serait alors chargée de rendre un avis sur d'éventuelles mesures d'ajustement. **Ceci signifie que la compensation ne serait pas forcément intégrale, en cas d'écart de moins de 2 %.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements de nature strictement rédactionnelle présentés par sa commission des finances, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements tendant à la production de rapports.**

D'une part, à la suite d'un amendement présenté par notre collègue rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Gilles Carrez, avec l'approbation du gouvernement, il est prévu que ce dernier « *présentera au Parlement, avant le 30 avril 2006, un rapport sur l'intégration, à compter de 2007, des allègements généraux de charges sociales dans le barème des cotisations de sécurité sociale* ». Il est précisé que « *ce rapport évoquera, notamment, l'incidence de cette intégration sur les obligations déclaratives et comptables des entreprises et sur le niveau relatif des charges sociales en France et à l'étranger* ».

D'autre part, à la suite d'un amendement présenté par notre collègue député Louis Giscard d'Estaing ayant également reçu l'assentiment du gouvernement, il est prévu que ce dernier « *remettra aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, avant le 30 juin 2006, un rapport sur la politique d'allègement des cotisations sociales payées par tous les cotisants ou une catégorie de cotisants, qu'il s'agisse de dispositifs de réduction ou d'exonération des cotisations et contributions sociales, de réduction ou d'aménagement de leurs assiettes, de réduction ou*

d'aménagement des taux ». Il est précisé que *« ce rapport présentera, pour chaque dispositif en vigueur :*

« - le nombre d'entreprises bénéficiaires et son évolution sur les trois dernières années,

« - le coût en termes de perte d'assiette pour les régimes de sécurité sociale et de compensation éventuelle par le budget de l'Etat, et son évolution sur les trois dernières années,

« - le nombre d'emplois qu'il a permis de créer depuis trois ans,

« - la part des salariés concernés mesurée par la distribution des salaires entre 1 et 1,6 fois le salaire minimum de croissance,

« - l'indice de satisfaction sur sa perception et son utilisation par les employeurs,

« - les objectifs d'amélioration de son efficience fixés à court et moyen terme,

« - l'incidence sur la hiérarchie des salaires ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DS FINANCES

A. UNE COMMODITÉ BUDGÉTAIRE

Votre rapporteur général tient à souligner que, avant de répondre à une logique de clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, **la mesure prévue par le présent article constitue un expédient permettant le respect apparent de la norme de stabilité des dépenses de l'Etat en volume.**

En effet, elle aboutit à exclure une dépense très dynamique, puisqu'elle doit évoluer spontanément de 17,1 milliards d'euros¹ en 2005 à 18,9 milliards d'euros en 2006.

¹ La récente annulation de 900 millions d'euros de crédits de compensation d'allègements généraux pour l'exercice 2005 ne serait pas de nature à remettre en cause la fiabilité de l'évaluation donnée pour 2006. En effet, il a été constaté en mars 2005 une avance de trésorerie de l'Etat vis-à-vis des régimes de sécurité sociale de 1,3 milliard d'euros à fin 2004, qui s'explique à hauteur de 300 millions d'euros par une surévaluation de la dépense, et à hauteur d'un milliard d'euros par un « surcalibrage des avances de l'Etat à l'ACOSS ». Ce montant est venu s'imputer sur les paiements de 2005, permettant l'annulation constatée compte tenu de la nécessité de mobiliser 400 millions d'euros de reports (les crédits demandés pour 2005 avaient été réduits en conséquence).

B. UNE CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE ENCORE INSUFFISANTE

La solution proposée ne constitue pas un simple retour à la situation antérieure à 2004, puisque les taxes concernées seraient directement affectées à la sécurité sociale et non à un « *fonds de nulle part* », comme c'était le cas avec le FOREC. Il convient cependant de s'assurer que les affectations de taxes envisagées aboutissent à une véritable **clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale**.

Votre rapporteur général estime que la kyrielle de taxes ici proposées ne constitue pas un facteur de lisibilité ni de simplicité, d'autant plus qu'il est prévu un partage de la taxe sur les salaires¹, 95 % du produit de celle-ci devant être attribués à la sécurité sociale tandis que les 5 % restants reviendraient à l'Etat.

Aussi, il a jugé nécessaire de se diriger vers **d'autres solutions plus lisibles que cet « inventaire à la Prévert »**. L'instauration d'un prélèvement à la source aurait l'avantage d'une grande simplicité budgétaire, mais un tel mécanisme aboutirait à une véritable pérennisation de la dépense dans son périmètre actuel.

Dès lors, votre rapporteur général propose d'affecter aux régimes de sécurité sociale une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée, dont le montant serait déterminé chaque année en loi de finances, et qui ferait l'objet d'une régularisation en cas d'écart entre le produit affecté et le montant des allègements généraux de charges.

Cette solution présenterait plusieurs avantages :

- elle permettrait de maintenir le principe d'une **discussion annuelle sur la pertinence des allègements généraux de cotisations sociales** ;

- elle serait incontestablement **plus lisible**, et contribuerait à clarifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale ;

- elle permettrait **de respecter pleinement le principe de juste compensation des pertes de recettes** subies par la sécurité sociale, conformément au principe posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

En outre, votre rapporteur général souligne que cette solution constituerait également une **première étape vers la mise en place d'un réel dispositif de « TVA sociale »**, que votre commission des finances appelle de ses vœux².

¹ Sur ce point, se reporter au rapport d'information n° 8 (2001-2002) de notre collègue Alain Lambert sur la taxe sur les salaires.

² Se reporter, notamment, au rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution en 2005 de votre rapporteur général.

Il est à noter qu'un financement des régimes de sécurité sociale par la TVA ne constituerait pas une nouveauté, puisque le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) a bénéficié, jusqu'en 2003, d'une part du produit de la TVA¹.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un point de TVA au taux normal représente environ 5,7 milliards d'euros² en 2005, ce qui signifie que **3,3 points de TVA couvriraient cette dépense de 18,9 milliards d'euros.**

Dans ces conditions, **votre rapporteur général vous demande d'affecter à la sécurité sociale, en remplacement du panier de taxe prévu au II du présent article, une fraction du produit de la TVA au taux normal représentative de 3,3 points en 2006.**

Suivant le modèle du BAPSA, cette fraction de TVA prendrait la forme d'une cotisation de 3,3 % incluse dans les taux de la TVA.

C. LA PERSPECTIVE D'UNE INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES DANS LE BARÈME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'orientation vers une intégration des allègements de charges dans le barème de la sécurité sociale doit également faire l'objet d'une étude approfondie.

Une « barémisation » présenterait probablement l'avantage de **rendre les comparaisons internationales portant sur les prélèvements sociaux plus favorables à la France, le taux de cotisation patronale de 46 % y étant effectivement ramené à 20 % au niveau du SMIC³ grâce aux allègements généraux**, et de sécuriser les anticipations des entreprises, ces allègements étant régulièrement modifiés en loi de finances.

Par ailleurs, il en résulterait **la cristallisation d'un système de prélèvements sociaux devenu progressif**, qui se situerait ainsi en rupture avec le système existant, basé sur la proportionnalité des prélèvements. Une telle évolution mérite évidemment d'être débattue.

¹ L'article 1609 septdécies du code général des impôts prévoyait l'institution, au profit du BAPSA, d'une cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

² On estime en effet qu'un point de TVA au taux super-réduit correspond à 449 millions d'euros, un point de TVA au taux réduit à 2,287 milliards d'euros et un point de TVA au taux normal à 5,729 milliards d'euros.

³ Soit une économie mensuelle approchant 320 euros.

En tout état de cause, si le transfert envisagé par le gouvernement se réalise, il conviendra de solliciter un service ou une structure indépendante¹, susceptible de livrer annuellement un message d'orientation sur le niveau souhaitable des exonérations ou de la progressivité- en fonction de leur utilité sur l'emploi, rapportée à leur coût. Dans l'attente, les rapports demandés par l'Assemblée nationale seront les bienvenus. En effet, il serait **dommage que le Parlement soit dessaisi, compte tenu de la difficulté d'évaluer leur efficacité économique rapportée à leur coût, d'un débat sur la progressivité des charges.**

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

¹ *Sans envisager de création, il pourrait être envisagé de solliciter la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) dont la qualité des travaux est reconnue, et la disponibilité immédiate, ou de mettre à contribution le Conseil d'orientation pour l'emploi, sinon le Conseil des prélèvements obligatoires.*

ARTICLE 42

Mesures modifiant la répartition du droit de consommation du droit sur les tabacs et d'autres recettes fiscales

Commentaire : le présent article a trois objets : déterminer les modalités d'adossment du régime d'assurance maladie des marins au régime général de la sécurité sociale ; fixer les modalités de compensation des allègements de prélèvements obligatoires résultant des dispositions de l'ordonnance n° 2005-895 de 21 août 2005 ; modifier la clé de répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs.

I. L'ADOSSEMENT DU RÉGIME DE L'ASSURANCE MALADIE DES MARINS AU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. LE DROIT EXISTANT

Le régime spécial de sécurité sociale des marins, géré par l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), couvre d'une part la branche maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, et d'autre part la branche vieillesse.

Le statut de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)

L'ENIM est un établissement public national, à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous l'autorité directe du ministre chargé de la marine marchande. **L'ENIM présente la particularité d'être, à la fois, une direction d'administration centrale du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer et un établissement public administratif.**

Le risque vieillesse est couvert par la **Caisse de retraites des marins (CRM)**, régie par le code des pensions de retraite des marins. Il représente la **principale charge de l'ENIM**. Les règles relatives aux prestations d'assurance vieillesse, qui n'ont pas été concernées par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, reflètent la pénibilité et la dangerosité du métier. Il s'agit de règles spécifiques, tant pour les règles de calcul de la pension que pour la date d'entrée en jouissance de cette pension.

La protection contre les risques maladie, maternité, décès, invalidité, accidents du travail est assurée par la **Caisse générale de prévoyance (CGP)**, régie par le décret du 17 juin 1938 modifié. Les règles de la branche maladie se distinguent de celles du régime général pour l'indemnisation des maladies ou des accidents survenus à bord des navires, car les armateurs (à l'exclusion

des entreprises artisanales) sont soumis à l'obligation, résultant du code du travail maritime, de prendre en charge soins et salaires pendant un mois pour les marins blessés ou tombés malades au service des navires.

Par ailleurs, l'ENIM renforce son lien de proximité avec les gens de mer **en complétant leur protection sociale par un ensemble d'actions et de mesures ciblées** (versement de prestations extralégales, secours et subventions aux institutions sociales maritimes). L'action sanitaire et sociale de l'ENIM s'articule pour l'essentiel autour de quatre grands axes : l'aide aux personnes âgées, les subventions aux institutions sociales et de prévention maritimes ainsi que les autres actions de prévention, les aides financières individuelles aux marins et l'aide aux personnes handicapées.

Les cotisations ne représentent que 14 % des ressources propres de l'ENIM, qui est par ailleurs financé à hauteur de 35 % par les transferts inter-régimes et quelques produits exceptionnels.

Le déficit structurel du régime (43.000 actifs pour 222.000 personnes protégées, dont 122.000 pensionnées) est donc pris en charge par la solidarité nationale au travers du **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « régimes sociaux et de retraite »**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article tend à insérer, dans le code de la sécurité sociale, un **nouvel article L. 715-2**, afin **d'adosser à compter du 1^{er} janvier 2006 le régime de l'assurance maladie des marins au régime général**.

Le **1 du I** du présent article prévoit ainsi que le régime de l'assurance maladie des marins, géré par la caisse générale de prévoyance de l'ENIM, bénéficiera d'une **contribution d'équilibre versée par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), prenant en compte l'ensemble des dépenses du régime**.

Le montant définitif de cette contribution d'équilibre due par le régime général sera **fixé chaque année par arrêté** conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, de la mer et du budget.

Le **2 du I** prévoit que **les modalités de versement de cette contribution d'équilibre seront déterminées par une convention** conclue entre, d'une part, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la CNAMTS et, d'autre part, l'ENIM. Il est précisé que cette convention est **soumise à l'approbation des ministres chargés de la sécurité sociale, de la mer et du budget**.

Le **3 du I** précise que **ces dispositions prennent effet au 1^{er} janvier 2006**.

Pour 2006, les recettes du régime spécial de sécurité sociale des marins devraient donc évoluer conformément au tableau suivant :

Evolution des recettes de l'ENIM

(en millions d'euros)

RECETTES	Budget 2004	Exécution 2004	Budget 2005	Evaluation exécution 2005	Budget 2006	Part des recettes dans le budget 2006	Evolution budget 2006 / budget 2005
Cotisations et contributions	215,87	200,41	222,56	221,21	174,97	11,2%	-21,38%
Compensations inter-régimes et transferts CSG – FSV/FSI	490,36	493,99	468,81	463,81	495,68	31,7%	5,73%
Autres produits (produits de gestion, reprises sur provisions et produits exceptionnels)	43,58	38,56	33,33	33,27	32,68	2,1%	-1,95%
TOTAL DES RECETTES HORS SUBVENTION	749,81	732,96	724,7	718,29	703,32	45,0%	-2,95%
SUBVENTION DE L'ETAT	777,77	777,77	822	822	684,18	43,8%	-16,77%
« Subvention » du Régime général	0	0	0	0	174	11,1%	n.s.
TOTAL RECETTES	1 527,58	1 510,73	1 546,70	1 540,29	1 561,50	100%	0,96%

L'exposé des motifs du présent article précise que **cet adossement financier sera effectué sans modification des droits des assurés, ni des structures eu égard à l'organisation administrative particulière du régime des marins, qui répond aux spécificités de ce secteur économique.**

Le coût de cet adossement pour la CNAMTS est estimé à **174 millions d'euros en 2006**. En contrepartie la subvention accordée par l'Etat à l'ENIM est minorée d'un montant équivalent.

La compensation accordée à la CNAMTS, prévue par le III du présent article (cf. infra), passe par une majoration de la fraction du droit de consommation sur les tabacs qui lui est affectée.

II. LA COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PRÉVUS PAR L'ORDONNANCE N° 2005-895 DU 21 AOÛT 2005

A. LE DROIT EXISTANT

S'engageant à faire de la politique en faveur l'emploi sa priorité, le gouvernement a demandé au Parlement, au début de l'été 2005, de l'habiliter à légiférer par ordonnances pour prendre des mesures d'urgence en faveur de

l'emploi¹. Le gouvernement avait notamment indiqué qu'il entendait alléger les conséquences financières, pour les entreprises, du franchissement du seuil de dix salariés. Trois dispositifs ont été particulièrement visés : la participation des employeurs à l'effort de construction, la participation aux ressources du Fonds national d'aide au logement et la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle.

En conséquence, le cinquième alinéa (4°) de l'article unique de la loi n° 2005-846 du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi a autorisé le gouvernement à prendre toute mesure visant à « *alléger, pour les employeurs occupant moins de vingt salariés ou atteignant ou dépassant cet effectif, les effets financiers résultant de l'application des articles L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 834-1 du code de la sécurité sociale, L. 951-1 du code du travail et 253 ter EA du code général des impôts, moyennant une compensation par l'Etat de la diminution éventuelle des ressources pour les bénéficiaires des versements et contributions institués par les articles susmentionnés* ».

Trois bénéficiaires sont ainsi visés : l'Union d'économie sociale pour le logement, le Fonds national d'aide au logement et les organismes collecteurs de l'effort des employeurs en faveur de la formation professionnelle.

En application des dispositions de la loi du 26 juillet 2005 précitée, l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement procède, dans ses articles 1 à 3, aux ajustements nécessaires des articles des différents codes visés. Afin de favoriser l'embauche des salariés, le seuil au-delà duquel les contributions sont dues par les employeurs est relevé de 10 à 20 salariés et aménagé, s'agissant de la participation au développement de la formation professionnelle, pour les entreprises de 10 à 19 salariés.

L'article 4 de l'ordonnance précitée du 2 août 2005 confirme le principe de la compensation par l'Etat, dans des conditions déterminées en loi de finances, des éventuelles diminutions de ressources qui résulteraient de ces articles.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tirant les conséquences des dispositions précitées, le II du présent article vient préciser les modalités de compensation, par l'Etat, des pertes de

¹ Pour une analyse détaillée de ce projet de loi d'habilitation, se reporter au rapport n° 457 (2004-2005) de notre collègue Alain Gournac, fait au nom de la commission des affaires sociales.

ressources subies par les différents organismes concernés par les mesures adoptées dans le cadre de l'ordonnance du 2 août 2005 précitée.

1. La compensation accordée à l'Union d'économie sociale pour le logement

Le 1 du II du présent article prévoit d'affecter à l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), à compter du 1^{er} janvier 2006, une part du produit de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, régie par l'article 231 *ter* du code général des impôts.

En application de l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales, une fraction du produit de cette taxe est affectée à la région Ile-de-France, depuis le 1^{er} janvier 2000. Cette fraction est fixée à 50 %, dans la limite de 182.938.800 euros (depuis 2004).

Le reste du produit de la taxe revenait aujourd'hui à l'Etat. Le 1 du II du présent article modifie cette répartition en prévoyant que **l'Union d'économie sociale pour le logement se voit affecter 80,25 % de la part de produit de cette taxe restant après affectation de la part précédemment mentionnée à la région Ile-de-France.**

Ceci représenterait pour l'UESL une recette de **130 millions d'euros** en 2006.

2. La compensation accordée au Fonds national d'aide au logement

Le 2 du II du présent article prévoit d'affecter, à compter du 1^{er} janvier 2006, une **part de 1,48 % du produit du droit de consommation sur les tabacs** au Fonds national d'aide au logement, ce qui devrait représenter une recette de 139,86 millions d'euros en 2006. Le texte proposé par le présent article précise que cette fraction vient en diminution de la fraction de droit de consommation sur les tabacs actuellement affectée à l'Etat (14,83 % du produit de ce droit, en application des dispositions de l'article 61 de la loi de finances pour 2005¹).

3. La compensation accordée aux organismes collecteurs de l'effort des employeurs en faveur de la formation professionnelle sera précisée ultérieurement

Il convient de signaler que **le présent article ne prévoit pas de compensation spécifique pour les organismes collecteurs de l'effort des employeurs en faveur de la formation professionnelle.**

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

L'exposé des motifs du présent article précise qu'une recette fiscale sera affectée, dans des conditions déterminées en loi de finances, au fonds national habilité à gérer les excédents financiers dont peuvent disposer les organismes collecteurs paritaires gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation et au financement des contrats ou des périodes de professionnalisation et du droit individuel à la formation.

Ce fonds devrait ensuite procéder à une redistribution entre les organismes paritaires collecteurs agréés, au vu des pertes de recettes certifiées dans les comptes de ces derniers pour 2006.

III. LA MODIFICATION DE LA CLÉ DE RÉPARTITION DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

A. LE DROIT EXISTANT

Le produit du droit de consommation sur les tabacs a fait l'objet de nombreuses répartitions différentes au cours des dernières années, ainsi que le rappelle le tableau qui suit, qui intègre également le dispositif proposé par le présent article.

Evolution de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

Bénéficiaire	2003	2004	2005	2006 (d'après les dispositions du présent article)
Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)	84,45%	*	*	*
caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	15,20%	21,42%	32,50%	32,46%
Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)	*	52,06%	*	*
Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agrocoles (FFIPSA)	(recevait alors l'intégralité du produit de la taxe sur les tabacs fabriqués)	0,30%	52,36%	52,36%
Budget général	(n'existait pas à cette date)	25,91%	14,83%	11,51%
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	*	0,35%	0,31%	0,31%
Fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C)	*	*	*	1,88%
Fondss national d'aide au logement (FNAL)	*	*	*	1,48%
Montant total du produit des taxes sur les tabacs <i>(en millions d'euros)</i>	8 859	9 138	9 400 (P)	9 450 (P)

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **III** du présent article propose de réécrire l'article 61 de la loi de finances précitée pour 2005, afin de modifier la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs, conformément à la dernière colonne du tableau précédant. Cette modification correspond, pour une part, à des mesures de coordination avec les dispositions des I et II du présent article.

Quatre éléments ressortent de la nouvelle répartition proposée :

1) Deux organismes ne connaissent aucun changement dans la part de produit du droit de consommation qui leur est attribuée : le **FFIPSA** et le **FCAATA**;

2) La part attribuée à la CNAMTS connaît une faible variation à la baisse, qui résulte d'un double mouvement :

- d'une part, une hausse afin de compenser l'adossement du régime d'assurance maladie des marins prévu par le I du présent article (174 millions d'euros de charges) :

- d'autre part, une baisse résultant du transfert aux régions, à compter du 1^{er} juillet 2005, du financement des instituts de formation en soins infirmiers, en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Ce transfert représente une moindre dépense pour la CNAMTS, évaluée à 178 millions d'euros en 2006.

La légère baisse (- 0,4 point) de la fraction du droit de consommation sur les tabacs traduit ce double mouvement. D'après les estimations de rendement du droit de consommation figurant dans le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale et les évaluations avancées dans l'exposé des motifs du présent article, la CNAMTS devrait être légèrement gagnante (220.000 euros) ;

3) La part attribuée à l'Etat diminue assez nettement (- 3,32 points, soit une perte de recettes de 313,74 millions d'euros), mais doit être analysée à la lumière des deux modifications qui suivent ;

4) Deux nouveaux organismes se voient attribuer une part du produit du droit de consommation :

- par coordination avec les dispositions du 2 du II présent article, le **FNAL** se voit attribuer une fraction de 1,48 % du produit de ce droit, soit un produit de **139,86 millions d'euros** ;

- le **fonds de financement de la CMU-C** se voit attribuer une fraction de 1,88 % du produit du droit de consommation, soit une recette d'environ **177,66 millions d'euros** en 2006. **Cette affectation permet de réduire la subvention d'équilibre versée par l'Etat à ce fonds**¹. D'après le

¹ Outre la subvention de l'Etat et la part de produit de droit de consommation sur les tabacs prévue par le présent article, ce fonds bénéficie de plusieurs ressources : une taxe sur les primes ou cotisations d'assurance de protection complémentaire de santé, due par les organismes

bleu budgétaire de la mission « Solidarité et intégration », la subvention de l'Etat s'élèverait à 354 millions d'euros en 2006, contre près de 660,6 millions d'euros en 2005.

Pour l'Etat, le solde de tous les changements prévus par le présent article est négatif à hauteur de 266,08 millions d'euros (136,08 millions d'euros au titre du droit de consommation sur les tabacs et 130 millions d'euros au titre de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage).

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve les mesures – fort disparates – proposées par le présent article, sous **deux réserves**.

Par **mesure de coordination** avec les dispositions du présent article modifiant la clé de répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs :

- il est **nécessaire** de modifier l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale, afin de rectifier le montant de la fraction de droit de consommation affectée à la CNAMTS ;

- il est **souhaitable** de modifier les articles L. 862-3 du code de la sécurité sociale et L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, afin de compléter la liste des ressources attribuées, respectivement, au fonds de financement de la CMU-C et au FNAL.

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

complémentaires et dont le taux fait l'objet d'une forte revalorisation dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ; une contribution versée par la CNAMTS et le produit de la taxe sur les alcools de plus de 25°.

ARTICLE 43

Affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Commentaire : le présent article tend à affecter à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel.

I. LES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DE L'ADEME

A. LE FINANCEMENT INITIAL AU MOYEN DE TAXES AFFECTÉES

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie¹ (ADEME) a connu une évolution notable de ses sources de financement :

- **jusqu'en 1998, le financement de l'ADEME était assuré, à plus de 70 %, par des taxes fiscales et parafiscales²** dont l'agence assurait le recouvrement ainsi que la gestion, et à moins de 30 % par des crédits d'origine budgétaire, provenant des ministères chargés de l'environnement, de l'industrie et de la recherche. Cette situation permettait à l'ADEME de bénéficier d'une relative autonomie financière et de se soustraire largement à l'arbitrage budgétaire. Les taxes affectées à l'ADEME étaient alors **très dynamiques**, puisque leur montant avait doublé entre 1995 et 1998 ;

- la **création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** et l'affectation du produit de cette taxe au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) ont profondément modifié le mode de financement de l'ADEME : **à compter de 1999, ses ressources ont quasiment exclusivement reposé sur des dotations budgétaires.**

B. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT CRITIQUABLES POUR CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

Ce remplacement des taxes affectées par des dotations budgétaires s'est opéré dans des conditions critiquables, qui continuent d'avoir des répercussions fâcheuses.

¹ Pour une analyse précise de l'évolution du mode de financement de l'ADEME, se reporter au rapport d'information n° 236 (2000-2001) de notre collègue Philippe Adnot, « ADEME : la grande illusion ».

² Il s'agissait des taxes sur les déchets ménagers, sur les déchets industriels spéciaux, sur la pollution atmosphérique, sur les nuisances sonores et sur les huiles de base.

En effet, les dotations budgétaires accordées à l'ADEME en 1999 et 2000 ayant été très largement surdimensionnées¹, un mécanisme dit d'« abatement-report » a été mis en place à compter de 2001, afin de permettre à l'agence de consommer l'intégralité des crédits reportés : les dotations versées en loi de finances initiale ont ainsi été drastiquement réduites.

Un réel problème s'est alors posé quand les reports des exercices précédents ont été consommés, puisque, compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles étaient soumis le budget de l'Etat, il n'a pas été possible d'accroître les dotations accordées en loi de finances initiale à l'ADEME, en particulier par le ministère de l'écologie et du développement durable, pour les faire correspondre aux besoins réels de l'agence.

Les deux dernières années ont ainsi été marquées par des solutions détournées pour financer l'ADEME, le financement apparaissant en loi de finances initiale ne rendant pas compte des moyens réellement à la disposition de l'agence :

- en 2004, l'ADEME a reçu 135 millions d'euros prélevés, par voie de fonds de concours « volontaire », sur la trésorerie des agences de l'eau² ;

- en 2005, les dotations inscrites en loi de finances initiale ont été « complétées » par une dotation de 130 millions d'euros inscrite en loi de finances rectificative pour 2004³ (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

II. LA SOLUTION DU PRÉSENT ARTICLE : L'AFFECTION À L'ADEME DU PRODUIT DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES CONSOMMATIONS DE GAZ NATUREL

A. L'AFFECTION DU PRODUIT DE LA TAXE INTÉRIEURE SUR LES CONSOMMATIONS DE GAZ NATUREL

Mettant fin aux solutions ponctuelles trouvées les deux années passées, le présent article tend à compléter l'article 266 *quinquies* du code des douanes, afin de prévoir que **le produit de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel est affecté à l'ADEME.**

¹ Les crédits de paiement de 1999 n'ont été mandatés qu'à hauteur de 44 % : 998 millions de francs n'ont pas été consommés et ont donc été reportés sur la gestion 2000. En 2000, les crédits non consommés ont été encore plus importants : sur les 2,7 milliards de francs de crédits disponibles, seuls 510 millions de francs, soit moins de 20 % des crédits disponibles, ont été délégués à l'ADEME. Plus de 2,2 milliards de francs ont donc été reportés sur 2001 à l'issue de l'exercice 2000.

² Sur ce point, se reporter au rapport spécial de notre collègue Philippe Adnot sur les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2004.

³ Sur ce point, se reporter au rapport spécial de notre collègue Fabienne Keller sur les crédits de l'écologie et du développement durable pour 2005.

Son produit, stable depuis plusieurs années, s'élève à **170 millions d'euros.**

La taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel

En application de l'article 265 *quinquies* du code des douanes, le gaz naturel est soumis à une taxe intérieure de consommation lors de sa livraison à l'utilisateur final.

La taxe est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze derniers mois précédant la période de facturation ont excédé **5 millions de kilowatt/heure.**

Elle est **due par les entreprises de transport et de distribution**, pour chaque facturation mensuelle, sur la fraction des livraisons excédant 400.000 kilowatt/heure. Lorsque la facturation n'est pas mensuelle, le chiffre de 400.000 kilowatt/heure est corrigé proportionnellement à la période couverte par la facturation.

Trois types de livraisons sont exonérés de cette taxe :

- les livraisons destinées au chauffage des immeubles à usage principal d'habitation ;
- les livraisons de gaz destiné à être utilisé comme matière première ;
- les livraisons de gaz destiné à être utilisé comme combustible pour la fabrication des huiles minérales, sous certaines conditions.

Le tarif de la taxe est fixé à **1,19 euro par millier de kilowatt/heure**, étant précisé que les livraisons taxables sont exprimées en milliers de kilowatt/heures, après arrondissement au millier le plus voisin.

B. LA PERSPECTIVE D'UNE RÉDUCTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ACCORDÉES À L'ADEME

Grâce à l'affectation du produit de cette taxe, mais également, si l'on se réfère aux intentions du gouvernement, à celle de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂ prévue par l'article 12 du présent projet de loi de finances¹, **l'ADEME devrait connaître une augmentation réelle de ses moyens.** Les autorisations d'engagement devraient, en revanche, connaître une certaine stabilité.

¹ *Se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur cet article.*

Les données transmises par l'ADEME à votre rapporteur général font apparaître l'évolution suivante :

Evolution des crédits de paiement de l'ADEME depuis 2003

(en millions d'euros)

Contributeur	EPRD 2003	EPRD 2004	EPRD 2005	Projet EPRD 2006 au 07/10/2005
Recherche	23,116	19,903	28,422	29,023
Industrie	47,335	48,579	50	38,582
Ecologie	355,544	235,43	193	63
Taxes				185
Total crédits de paiement	425,995	303,912	271,422	315,605

Source: ADEME

Deux remarques doivent toutefois être faites :

- d'une part, le ministère de l'écologie et du développement durable a laissé entendre que **les crédits de paiement inscrits sur le budget de la mission « écologie et développement durable » pourraient, au moins pour une part, être redéployés en gestion ;**

- d'autre part, la hausse des crédits de paiement constatée, lorsque l'on prend en compte l'ensemble des données du présent projet de loi de finances, ne signifie pas pour autant que l'ADEME se trouve en 2006 dans une position très confortable. En effet, l'agence a indiqué à votre rapporteur général que **le déficit cumulé de crédits de paiement devrait atteindre 74,7 millions d'euros fin 2005 et que le déficit de crédits de paiement au titre de l'exercice 2006 représenterait environ 28,3 millions d'euros, cette situation conduisant l'ADEME à définir des niveaux de priorité de paiement.**

III. LA MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La solution retenue par le présent article constitue indéniablement une **solution plus satisfaisante** que les parades trouvées les années précédentes.

Le financement de l'ADEME se trouverait ainsi diversifié, et beaucoup plus équilibré qu'il ne l'était auparavant, entre les taxes affectées et les dotations budgétaires. De ce point de vue, il convient de noter que, contrairement aux taxes initialement affectées à l'ADEME, le **produit** de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel présente la caractéristique d'être **relativement stable**.

On doit également souligner que **le poids restant des dotations budgétaires ne met pas l'ADEME à l'abri des régulations budgétaires, même si cette taxe renforce l'autonomie financière de l'agence.**

A cet égard, **votre rapporteur général souhaite que le gouvernement clarifie ses intentions s'agissant des dotations budgétaires qui seront effectivement attribuées à l'agence en 2006.**

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

ARTICLE 44

**Affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
d'une partie du droit de francisation et de navigation**

Commentaire : le présent article tend à affecter 80 % du produit du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. L'AFFECTATION D'UNE DOTATION EN PROVENANCE DU BUDGET DU
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AU
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES***

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable.

Il a pour mission de protéger, par l'acquisition de terrains, le littoral français. Sur un total de 8.760 km de rivages métropolitains, le Conservatoire possède 861 km, répartis sur 300 ensembles naturels, ce qui représente 73.600 hectares.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres maîtrise environ 10 % du linéaire côtier et acquiert en moyenne 2.000 hectares par an. Jusqu'à présent, son budget émanait en quasi-totalité de subventions, provenant du budget de l'écologie et du développement durable, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne.

Ses ressources ont fluctué au cours des années passées, ainsi que le montre le tableau qui suit.

Evolution des ressources du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
(en millions d'euros)

Année	2002	2003	2004	2005
Montant total des ressources	47,97	49,94	43,43	30,87

Note: le montant 2005 correspond à celui inscrit au budget primitif, en intégrant la dotation de 8 millions d'euros inscrite en loi de finances rectificative pour 2004. La baisse des ressources provient de la baisse des subventions des collectivités territoriales et de l'Union européenne, alors que la subvention accordée par l'Etat s'accroît notablement (26,55 millions d'euros, contre 19 millions d'euros en 2004).

Source: réponse au questionnaire budgétaire "écologie et développement durable" et bleu "écologie et développement durable"

B. LE DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION, UNE RESSOURCE AFFECTÉE DANS SA QUASI-TOTALITÉ AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT

En application des articles 223 à 226 du code des douanes, les navires francisés sont soumis au paiement annuel, dénommé droit de francisation et de navigation, à la charge des propriétaires.

Le produit de ce droit est intégralement affecté à l'Etat, sauf pour les navires francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée. Dans ce dernier cas, le produit du droit revient à la collectivité territoriale de Corse, qui fixe elle-même les taux de ce droit.

L'Etat prélève toutefois, pour frais d'assiette et de recouvrement, un montant égal à 2,5 % du montant du produit revenant à la collectivité territoriale de Corse.

Le produit du droit de francisation et de navigation s'est élevé à **33,29 millions d'euros environ en 2004**, en croissance par rapport aux années précédentes (30,95 millions d'euros en 2001, 32,23 millions d'euros en 2002 et 32,84 millions d'euros en 2003).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AFFECTATION DE 80 % DU PRODUIT DU DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION AU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Le présent article propose de modifier l'article 224 du code des douanes afin de prévoir que **le montant du produit du droit de francisation et de navigation est affecté à concurrence de 80 % au Conservatoire de**

l'espace littoral et des rivages lacustres et à concurrence de 20 % au budget général de l'Etat.

Ceci représenterait une recette de 28 millions d'euros en 2006 pour le Conservatoire.

Cette décision s'inscrit dans le prolongement du discours prononcé par le président de la République le 18 juillet 2005, qui souhaitait que l'intégralité du produit de ce droit soit, à terme, affecté au Conservatoire.

Il convient de noter que **ce financement se substitue aux subventions versées par le ministère de l'écologie et du développement durable**. En effet, aucune dotation d'investissement n'est inscrite à ce titre dans les crédits de la mission « écologie et du développement durable » et le ministère a fait connaître à votre commission des finances que les crédits de fonctionnement (7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) ne seraient pas accordés au Conservatoire, mais redéployés en faveur de la stratégie nationale pour la biodiversité.

B. LE MAINTIEN DU DISPOSITIF EN VIGUEUR POUR LA CORSE

Il convient de préciser que le présent article maintient le système en vigueur s'agissant des navires francisés dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année écoulée. Dans ce cas, le produit du droit continuera de revenir à la collectivité territoriale de Corse, dans les mêmes conditions que celles fixées aujourd'hui.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a intégré la modification apportée par le présent article lors de l'examen de la mission « écologie et développement durable ». Dans la mesure où l'utilisation des crédits du programme ne correspondait plus à la justification au premier euro présentée dans le bleu budgétaire, votre commission a adopté un **amendement** réduisant de 7,4 millions d'euros les crédits du programme « gestion des milieux et biodiversité » et a décidé d'utiliser une partie de ces crédits (3.448.752 euros) pour financer le renforcement des effectifs des services d'inspection des installations classées, conformément aux engagements du gouvernement.

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

ARTICLE 45

Affectation, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le produit du droit de timbre, actuellement perçu par l'Etat, pour la validation du permis de chasser.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PROCÉDURE ET LES MODALITÉS DE VALIDATION DU PERMIS DE CHASSER

Les articles L. 423-12 à L. 423-18 du code de l'environnement définissent la **procédure de validation du permis de chasser**.

L'article L. 423-12 du code de l'environnement précité prévoit notamment que le paiement de l'une des redevances cynégétiques prévues par la sous-section 3 du même code et du droit de timbre mentionné à l'article 964 du code général des impôts vaut validation du permis de chasser sous réserve que le titulaire satisfasse à certaines conditions. En outre, l'article L. 423-13 du même code dispose que nul ne peut obtenir la validation du permis de chasser s'il n'est membre d'une fédération de chasseurs et s'il n'a acquitté à celle-ci les cotisations statutaires.

Puis, les articles L. 423-19 à L. 423-21-1 du même code indiquent les **modalités de validation du permis de chasser**.

Ainsi, l'article L. 423-19 précité dispose que **la validation du permis de chasse donne lieu annuellement au paiement d'une redevance cynégétique départementale ou nationale** tandis que l'article L. 423-21-1 fixe les plafonds des différents types de redevances cynégétiques dont le montant est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé du budget. Les redevances cynégétiques sont encaissées par un comptable du Trésor ou un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'une fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs et habilité, selon les règles et avec les garanties applicables en matière de droits de timbre.

Enfin, l'article 964 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2004¹, dispose, dans son premier alinéa, que **la délivrance du permis de chasser donne lieu à la perception au profit de l'Etat d'un droit de timbre de 30 euros** et que ce droit est de 12 euros pour chaque duplicata.

En outre, cet article dispose, dans son deuxième alinéa, que, **pour la validation du permis de chasser, il est perçu un droit de timbre annuel de 9 euros au profit de l'Etat mais que ce droit de timbre peut être affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales des chasseurs**, lorsque les redevances cynégétiques sont encaissées par un régisseur de recettes de l'Etat placé auprès d'elles.

B. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DÉLICATE DE L'OFFICE NATIONAL DE LA CHASSE ET DE LA FAUNE SAUVAGE (ONCFS)

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un établissement public administratif, placé sous la double tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

1. Les missions de l'ONCFS

En application de la loi du 30 juillet 2003² relative à la chasse et de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux³, les missions de l'ONCFS sont les suivantes :

- la réalisation d'études, de recherches et d'expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats ;
- la surveillance de la faune sauvage et l'application de la réglementation relative à la police de la chasse et de l'environnement ;
- l'appui technique à l'Etat et aux acteurs du développement rural pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion, l'élaboration des orientations régionales ainsi que l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats, enfin l'adoption de mesures réglementaires permettant une meilleure prise en compte de la faune dans les politiques publiques ;
- enfin, l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser et la tenue du fichier national cynégétique.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

² Loi n° 2003-698.

³ Loi n° 2005-157.

2. Les ressources de l'ONCFS en 2004 et 2005

Ressources de l'ONCFS

Les ressources de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage comprennent notamment :

- le montant des redevances cynégétiques versées à l'occasion de la validation du permis de chasser (93% des ressources totales) ;
- le montant des sommes perçues à l'occasion de la délivrance des licences de chasse aux étrangers non-résidents ;
- le montant du droit d'examen perçu à l'occasion de l'organisation, pour le compte de l'Etat, de l'examen du permis de chasser ;
- le montant des subventions ou travaux, contrats et expertises réalisés par l'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage (3,5%) ;
- une subvention de l'Etat.

En 2004, les recettes de l'ONCFS se sont élevées à 91 millions d'euros tandis que ses dépenses étaient évaluées à près de 105 millions d'euros, soit un **déficit d'exploitation** mentionné au compte financier de l'ONCFS pour 2004 **de l'ordre de 14 millions d'euros**.

En outre, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, fin 2004, **la trésorerie de l'ONCFS** se situait à 82,87 millions d'euros, en diminution de 8 millions d'euros par rapport à 2003. Toutefois, le montant effectivement disponible après paiement des pensions civiles en 2004, s'élevait à près de 67 millions d'euros, soit un montant garantissant un fonds de roulement permettant le financement des sept premiers mois de la gestion 2005.

Enfin, **le fonds de roulement de l'ONCFS au 31 décembre 2004 (hors reports 2004 sur 2005) s'établissait à 21,35 millions d'euros**. Il tient compte :

- des besoins de trésorerie pour les sept premiers mois de 2005 (45,86 millions d'euros) ;
- des titres émis non encaissés au 31 décembre 2004 (10,72 millions d'euros).

En 2005, les ressources de l'ONCFS ont été les suivantes.

Ressources de l'ONCFS en 2005

(en milliers d'euros)

Subventions de l'Etat	Autres subventions et dotation	Ressources fiscales	Ressources propres et autres	Total
8.000	417	73.186	6.137	87.740

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

En outre, les dépenses de l'Office devraient s'établir comme suit, en 2005, d'après les informations fournies par le ministère de l'écologie et du développement durable.

Dépenses de l'ONCFS en 2005

(en milliers d'euros)

Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
73.856	21.417	3.509	98.782

Source : ministère de l'écologie et du développement durable

Dès lors, **le déficit d'exploitation du compte financier de l'ONCFS pour 2005 devrait s'établir à 11 millions d'euros**, déficit qui devrait être financé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'Office d'après les informations fournies à votre rapporteur général. Compte tenu de la trésorerie disponible, cela ne semble pas pouvoir créer de réelles difficultés à l'Office.

3. Les perspectives budgétaires de l'ONCFS pour 2006

Le budget pour 2006 de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage devrait être voté suite à l'adoption, avant la fin de l'année 2005, du nouveau contrat d'objectifs liant l'ONCFS et l'Etat sur la période 2006-2008. En outre, la structure du budget pour 2006 devra tenir compte des dispositions de la loi précitée du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui prévoit notamment qu'un « *arrêté fixe les règles de présentation du budget et de la comptabilité de l'établissement distinguant en ressources et en charges, les missions régaliennes et d'intérêt patrimonial des missions cynégétiques* ».

Ainsi, **d'après les informations fournies à votre rapporteur général, le montant estimé des missions régaliennes et d'intérêt patrimonial de l'Office s'élèverait à 25,72 millions d'euros en 2006 tandis que ses missions cynégétiques s'élèveraient à 69,552 millions d'euros, soit un total des dépenses de l'Office pour 2006 évalué à 95,272 millions d'euros.**

En outre, **la subvention de l'Etat pour 2006 devrait s'établir à 14 millions d'euros, soit une augmentation de 75 % par rapport à 2005.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le I du présent article propose de créer, au sein du code général des impôts, une nouvelle section (« X »), intitulée « *Droit de timbre perçu au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage* », dans le chapitre III du titre III de la deuxième partie du livre premier.

Cette nouvelle section serait constituée d'un nouvel article unique, l'article 1635 *bis* N. Cet article disposerait que, **pour la validation du permis de chasser, il est perçu un droit de timbre annuel de 9 euros au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage**. En outre, il est prévu, comme dans le droit existant, que ce droit de timbre pourrait toutefois être affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales des chasseurs, lorsque les redevances cynégétiques sont encaissées par un régisseur de recettes de l'Etat placés auprès d'elles.

En conséquence, le **II** du présent article propose de supprimer le second alinéa de l'article 964 précité du code général des impôts qui, dans le droit existant, affecte le droit de timbre de 9 euros perçu au moment de la validation du permis de chasser à l'Etat et prévoit également que ce droit de timbre peut être affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales de chasseurs.

Par coordination, le **III** du présent article propose de remplacer la référence à l'article 964 du code général des impôts dans l'article L. 423-12 du code de l'environnement précité par celle à l'article 1635 *bis* N (nouveau) du code général des impôts créé par le I.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conformément aux dispositions de l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) en vertu desquelles, *« l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances »*, le présent article propose d'affecter le droit de timbre, jusqu'à présent perçu par l'Etat pour la validation du permis de chasser, à l'Office national du permis de chasser.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du présent article, le droit d'examen de 16 euros, perçu par l'Office pour financer l'organisation de l'examen du permis de chasser, ne couvre pas l'intégralité des coûts induits par l'organisation matérielle des épreuves. C'est pourquoi il est proposé d'affecter à l'ONCFS la part du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser qui n'est pas réservée aux fédérations départementales des chasseurs.

D'après les évaluations fournies par le gouvernement, **le montant des recettes ainsi transférées à l'ONCFS, à compter du 1^{er} janvier 2006, s'élèverait à 7 millions d'euros en 2006.**

Votre rapporteur général considère que, compte tenu de la situation budgétaire délicate dans laquelle se trouve l'Office national de la chasse et de la faune sauvage depuis quelques années, le transfert de recettes pérennes à cet établissement public devrait contribuer à assainir le compte financier de l'Office à partir de 2006 et permettre à l'Etat de réduire à l'avenir sa subvention. C'est pourquoi il accueille favorablement le dispositif proposé par le présent article.

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

ARTICLE 46

Aménagement du régime de la taxe d'aviation civile

Commentaire : le présent article tend à diminuer la taxe d'aviation civile, corrélativement à la montée en puissance des nouvelles redevances aéronautiques, et à tirer les conséquences de la transformation du budget annexe de l'aviation civile en mission au sens de la LOLF.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article constitue la traduction budgétaire de la réforme de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et, plus largement, des modifications apportées ces deux dernières années dans le mode de financement des missions relatives au transport aérien¹.

Cette réforme a été menée en trois temps.

A. UNE RÉFORME DES STRUCTURES RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 (LOLF) : LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS RÉGALIENNES ET DES ACTIVITÉS DE PRESTATION DE SERVICES

Avant 2005, deux supports budgétaires servaient pour le financement des activités liées au transport aérien en France :

- d'une part, le **budget annexe de l'aviation civile (BAAC)**, qui disposait, en plus des redevances aéronautiques, d'une fraction de la taxe d'aviation civile (TAC) ;

- d'autre part, le compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA), qui finançait **les subventions aux lignes d'aménagement** d'une part, **les dépenses liées à la sécurité et à la sûreté aéroportuaire** d'autre part. Le FIATA était financé par une fraction du produit de la taxe d'aviation civile, fixé chaque année en loi de finances initiale.

La réforme du budget annexe de l'aviation civile est la conséquence directe de **l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF)**, qui dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de **production de***

¹ On peut se référer au rapport spécial n° 17 (2004-2005) de notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile, qui expose en détail les changements de périmètre du budget annexe de l'aviation civile.

biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

En conséquence, la direction générale de l'aviation civile a procédé à une réforme en profondeur de ses structures, réformé achevée en mars 2005.

Afin de respecter le nouveau cadre fixé par la LOLF, les actions de la DGAC ont été séparées en deux éléments :

- **un budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, qui fait l'objet d'une mission au sens de la LOLF, pour les activités de **prestation de services** effectuées par la DGAC ;

- **un programme « transports aériens »** au sein de la mission « transports », qui retrace **les activités régaliennes** de la DGAC.

Cette nouvelle organisation a permis de clarifier, dans un sens que votre rapporteur général a jugé très positif¹, les modes de financement du transport aérien.

B. LA BUDGÉTISATION DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES AÉROPORTS ET LE TRANSPORT AÉRIEN PAR L'ARTICLE 57 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2005

L'article 57 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 a clôturé le compte d'affectation spéciale FIATA. En conséquence, les ressources tirées de la fraction attribuée jusqu'alors à ce compte d'affectation ont été intégrées au budget général.

Cette disparition du FIATA avait été justifiée par **les exigences de l'article 21 de la LOLF**, qui dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions fixées par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en **relation directe** avec les dépenses concernées* ». Votre rapporteur général avait alors relevé que si il existait bien un lien direct entre les dépenses du FIATA et ses ressources, c'est-à-dire la taxe d'aviation civile, ce lien ne trouvait pas à s'exprimer en termes dynamiques : « *en effet, il faut, avant d'engager les dépenses, constater les recettes afin de ne pas dépasser le plafond autorisé. Or force est de constater que les missions assurées par le FIATA et les recettes, dépendantes de l'évolution du transport aérien, sont en règle générale corrélées de manière négative. Ainsi, la crise que traverse le secteur depuis 2001 a conduit à de fortes hausses de la quotité attribuée au FIATA, ainsi qu'à un taux plus élevé pour la taxe d'aviation civile. En conséquence, il serait budgétairement dangereux de laisser une ressource peu dynamique financer des besoins en croissance* »².

¹ Voir le commentaire de l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, rapport n° 114, tome II (2004-2005).

² Commentaire de l'article 38 (devenu article 57) de la loi de finances initiale pour 2005, rapport général n° 74, tome II (2004-2005).

L'article 59 de la loi de finances pour 2005 établit ainsi que la fraction qui revient au **budget annexe** s'élève à **65,58 %**, pour un produit attendu de **216,82 millions d'euros**, la fraction attribuée au budget général s'élevant à **34,42 %**, pour un produit attendu de **113,79 millions d'euros**.

Les tarifs de la taxe d'aviation civile sont fixés par l'article 302 *bis* K du code général des impôts au niveau suivant :

- **4,48 euros** par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ;
- **7,60 euros** par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- **1,17 euro** par tonne de courrier ou de fret embarquée.

C. L'INSITUATION DE REDEVANCES POUR SERVICES RENDUS PAR L'ARTICLE 120 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004

Afin de mettre en conformité les exigences de la LOLF avec la structure du budget annexe, il a été nécessaire d'accroître la part des redevances dans le financement des prestations de service assurées par la DGAC.

L'article 120 de la loi n° 2004-1485 de finances rectificative pour 2004 instaure ainsi **huit nouvelles redevances**. Elles permettent de mettre à la charge des bénéficiaires le coût des **prestations de contrôle technique dans le domaine de la sécurité et de la sûreté aéronautique**.

Le **périmètre** des nouvelles redevances, défini par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, fait donc entrer dans le champ de la tarification des secteurs (contrôle technique dans le domaine de la sécurité et de la sûreté), qui, jusqu'à présent, étaient financés notamment par la taxe de l'aviation civile, c'est-à-dire une taxe **générale** perçue sur l'ensemble des usagers du transport aérien.

Les huit redevances instituées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004

Les redevances, définies à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile, sont les suivantes :

- une redevance pour **l'agrément de conception** (nécessaire pour la certification et la validation du dossier technique d'un aéronef) et de **production** (nécessaire pour la fabrication en série des aéronefs) ;
- une redevance relative à la **délivrance des autorisations individuelles permettant aux aéronefs de voler** ;
- une redevance relative aux **contrôles exercés en vue d'assurer le bon entretien des aéronefs** ;

- une redevance relative aux **différents opérateurs qui doivent pour exercer détenir un agrément relatif à la sécurité** (entreprises de transport aérien, exploitants d'aérodromes, écoles de formation...);

- une redevance relative **aux entreprises et personnes dont les dispositions en matière de sûreté sont soumises au contrôle de la DGAC** ;

- une redevance relative aux **organisations des manifestations aériennes** ;

- une redevance relative aux **navigants et mécaniciens de sol qui passent un examen en demandant la délivrance d'une licence** ;

- enfin, une redevance relative aux **fournisseurs de matériels et de système pour la navigation aérienne**, la recette attendue n'a pu être fournie à votre rapporteur général, mais devrait être peu élevée.

Le neuvième alinéa de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile tel qu'il résulterait du présent article précise que les huit redevances précédemment citées comprennent « **le coût complet des services rendus** ». Cette disposition signifie que l'ensemble des coûts supportés par l'administration, par exemple les charges de retraite des agents, les immobilisations, les assurances, est compris dans l'assiette des redevances. Cette précision permet d'éviter de donner aux redevances un sens trop étroit, qui en limiterait la portée, en ne comptabilisant que le coût « direct ».

De même, la dernière phrase du neuvième alinéa permet d'introduire, en ce qui concerne **la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne**, le fait que son assiette comprend également les coûts de l'autorité de surveillance et des organismes agréés, chargés, en application du règlement CE n° 550/2004 du 10 mars 2004, du contrôle de l'exploitation des prestataires de services de la navigation aérienne.

Dans son rapport précité sur la loi de finances rectificatives pour 2004, votre rapporteur général notait les points suivants à propos de l'article 120 :

« - il constitue une **mise en conformité avec l'article 18 de la LOLF**, mise en conformité qui s'est, de plus, accompagnée d'une **réorganisation des services de la DGAC dans le sens d'une plus grande efficacité** ;

« - il permet de se rapprocher d'une certaine « **vérité des coûts** », en facturant les prestations aux personnes qui en bénéficient. A contrario, il permet de ne plus faire supporter aux usagers du transport aérien, c'est-à-dire les passagers, des services qui ne les concernent pas directement ;

« - il rapproche la France du modèle adopté par les principaux pays européens, qui ont développé des systèmes de redevances afin de mieux isoler les coûts et les bénéficiaires des services. En conséquence, le système retenu préserve la compétitivité des plateformes aéroportuaires françaises, qui souffraient jusqu'à présent du mode de taxation « indifférenciée » de la taxe de l'aviation civile ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article permet de tirer les conséquences pour la taxe d'aviation civile de l'entrée en vigueur du système des redevances.

En effet, afin de ne pas augmenter les charges qui pèsent sur le transport aérien, le gouvernement avait précisé que les tarifs de la taxe d'aviation civile seraient progressivement baissés à due concurrence des recettes des redevances. Il s'agit donc d'un transfert de charges, conforme à la « vérité des coûts », puisque des dépenses qui pesaient jusqu'alors sur les seuls passagers sont dorénavant prises en charge par les utilisateurs du service.

En conséquence, le **I du présent article** propose, d'une part, une **nouvelle rédaction** conforme à la nouvelle terminologie en vigueur avec la LOLF, en substituant aux termes « *budget annexe de l'aviation civile* » les mots « *budget annexe « contrôles et exploitations aériens* » », et d'autre part, une **baisse des tarifs de la taxe**. Il laisse inchangé l'assiette de la taxe et ses modalités de recouvrement¹.

Il est proposé, par le présent article, une baisse sur les tarifs par passager « *à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen* » et sur les passagers embarqués vers d'autres destinations.

Deux points doivent être relevés :

- d'une part, **les pays membres de l'espace économique européen (EEE) sont maintenant placés sous le même régime que les pays membres de la communauté européenne**. Dans le droit actuel, ces pays sont soumis au même tarif que les destinations extra communautaires. Or des plaintes ont été émises, notamment par des compagnies islandaises et norvégiennes qui, sans être membres de la Communauté européenne, sont membres de l'EEE, les accords comprenant un volet « transport ». Les pays concernés se limiteraient à l'Islande et à la Norvège, le Lichtenstein, également signataire de l'accord, ne disposant pas de plateforme aéroportuaire ;

- d'autre part, la baisse des tarifs est de **56 centimes d'euros**, que ce soit pour les passagers à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen, **avec 3,62 euros**, ou pour les passagers vers d'autres destinations, **avec 7,04 euros**.

¹ Pour plus de précisions sur ces points, voir le commentaire de l'article 40 dans le rapport général n° 74, tome II (2004-2005).

On peut remarquer que si la baisse est, en valeur absolue, la même pour les deux types de passagers, **elle est plus importante en pourcentage pour les passagers dans la Communauté européenne ou dans l'EEE**. Il semble donc que le choix ait été fait de privilégier ces destinations.

Les tarifs de la taxe restent inchangés pour le fret, à 1,17 euros par tonne.

Le produit de la taxe d'aviation civile s'élèverait donc, en 2006, à **328 millions d'euros**.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, les recettes pourraient atteindre 350 millions d'euros en 2005, soit 20 millions d'euros de plus que ce qui était prévu lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2005, en raison d'une hausse du trafic qui serait plus important que ce qui était envisagé. Les hypothèses économiques qui fondent la prévision de 328 millions d'euros en 2006 sont donc raisonnables, et reposent sur un trafic aérien en hausse de 3 %.

La baisse du tarif, de l'ordre de **35 millions d'euros, correspond en fait au produit tiré des redevances pour sa première année de mise en œuvre**. Il convient de relever que ces redevances devront progressivement « monter en puissance », pour atteindre environ 70 millions d'euros, ce qui entraînera de nouvelles baisses des tarifs de la taxe d'aviation civile.

Le **II** du présent article modifie les quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » et le budget général.

Ces nouvelles quotités seraient de :

- **43,73 %** pour le budget annexe, contre **65,58 %** actuellement, ce qui représente une ressource de 143,43 millions d'euros, en baisse de 33,8 % par rapport à 2005 ;

- **56,27 %** pour le budget général, contre 34,42 % actuellement, ce qui représente une ressource de 184,56 millions d'euros, soit une hausse de 70 millions d'euros au profit du budget général.

Il convient de relever qu'il n'est pas prévu de cesser d'affecter une fraction de la taxe d'aviation civile au budget annexe. En effet, si la jurisprudence du Conseil d'Etat précise qu'une redevance ne peut être d'un coût supérieur à la charge qu'elle représente, il existe des possibilités qu'elle soit à l'opposé **inférieure**, notamment en cas d'exonérations, d'exemptions, et de sous-recouvrement. Or le budget annexe, qui ne regroupe plus que des activités de prestations de services, ne peut répercuter intégralement le coût de certains services, notamment la navigation aérienne en outre-mer. Cette interprétation, qui a été jugée conforme à la LOLF, lui permet de continuer à percevoir une fraction d'une taxe afin d'assurer son équilibre financier.

La structure du financement du budget annexe « contrôle et exploitation aérien dans le projet de loi de finances pour 2006

« Le budget annexe bénéficie de quatre types de recettes distinctes.

*« - les **redevances de navigation aérienne**, dont le produit attendu est de **1.254,4 millions d'euros**, en hausse de 5,1 % par rapport à 2005 ;*

*« - la **taxe d'aviation civile**, dont le produit de **143,5 millions d'euros** s'inscrit en baisse de 33,8 % par rapport à 2005. Cette forte baisse s'explique par la montée en puissance des redevances aéronautiques instaurées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui compense la perte de recettes. Ainsi, **l'article 46** de la loi de finances pour 2006 prévoit que la quotité affectée au budget annexe passe de 65,58 % en 2005 à 43,73 % en 2006, et que les tarifs baissent d'environ 10 % ;*

*« - les **nouvelles redevances** correspondant aux activités **de contrôle** de la conception des aéronefs, de délivrance de documents de navigabilité, de surveillance des compagnies aériennes, de contrôle de la formation des personnels navigants, d'autorisation de manifestation aérienne, de certification des aéroports, d'approbation des programmes et matériels de sûreté et de certification des prestations de navigation aérienne, et dont le produit s'élève à **35 millions d'euros** pour leur première année de mise en œuvre ;*

*« - **l'autofinancement**, qui s'élève à **191,54 millions d'euros**, et qui doit couvrir les remboursements ainsi qu'une partie des investissements, et l'emprunt ».*

Source : note de présentation de Yvon Collin sur la mission « contrôle et exploitation aériens »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, qui constitue une conséquence de la réforme impulsée par la LOLF, présente deux points positifs :

- d'une part, il est **la traduction d'un engagement du gouvernement**, qui s'était engagé à répercuter intégralement sur la taxe d'aviation civile les ressources supplémentaires tirées des nouvelles redevances : il n'y a donc pas de hausse globale des charges sur le secteur, mais un redéploiement de ces charges ;

- d'autre part, **il rapproche la France du type de tarification pratiqué dans les autres pays européens**, et contribue de ce fait à la **compétitivité des plateformes aéroportuaires françaises**. En effet, la tarification par redevances, qui tend à se généraliser dans le secteur du transport aérien, est une incitation particulièrement forte à une meilleure gestion des services. On peut relever, à ce titre, que la réforme du statut d'aéroport de Paris (ADP) privilégie également ce mode de financement, **et que cette évolution sera un facteur favorable à la prochaine ouverture de capital de cette entreprise publique.**

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

ARTICLE 47

Affectation de recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Commentaire : le présent article a pour objet d'affecter à l'AFITF le produit des redevances domaniales, de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et une partie du produit des amendes des radars automatiques.

I. DES COMPÉTENCES ET UN FINANCEMENT ÉLARGIS

A. LE DISPOSITIF INITIAL

L'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) a été créée pour **mettre en œuvre le volet financier des décisions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003**, qui a planifié le développement des infrastructures nationales d'ici à 2025. Sa vocation est purement financière, à l'exclusion de tout rôle dans la programmation, qui continue de relever du gouvernement. L'agence intervient sous forme de subventions d'investissement, d'avances remboursables non rémunérées, de fonds de concours et, le cas échéant, dans le cadre de partenariats public-privé (ordonnance du 17 juin 2004).

Juridiquement, l'AFITF est un établissement public administratif institué par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004. **Le gouvernement a choisi de créer l'agence, non pas par la loi, mais par un décret en Conseil d'Etat**, estimant que cet établissement public entrait dans la catégorie de ceux prévus par l'article 3 de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002¹.

Un volet législatif était néanmoins nécessaire pour assurer le financement de l'agence : tel était l'objet de **l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2005**, qui affecte à l'AFITF le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et le produit des participations directes et indirectes de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

¹ Cette loi avait, en effet, créé deux établissements publics administratifs nationaux, dédiés au financement de la politique intermodale des transports. Cependant, ces deux établissements publics n'ont jamais été mis en place.

Ressources prévisionnelles de l'AFITF en 2005

(en millions d'euros)

Nature de la ressource	
Dotation en capital	200
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280
Redevance domaniale	155
TOTAL (correspondant au plafond de dépenses)	635

Source : projet de loi de finances pour 2005

B. LES EFFETS DES DÉCISIONS PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

Ce dispositif initial a été affecté par deux décisions du gouvernement :

- en juin 2005, il a décidé de céder la part de l'Etat dans le capital de trois sociétés d'autoroutes (Autoroutes du Sud de la France, Autoroutes Paris Rhin-Rhône et Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France), ce qui entraînera la disparition du revenu constitué par les dividendes des sociétés d'autoroutes ;

- en août 2005, il a étendu les compétences de l'agence à la prise en charge de la part de financement de l'Etat dans le volet infrastructures de transport des contrats de plan Etat-régions en plus du financement des projets décidés lors du CIADT du 18 décembre 2003, ce qui doit avoir pour conséquence une augmentation du budget de l'agence.

Après plusieurs arbitrages, le nouveau schéma de financement de l'agence s'établit de la façon suivante.

En 2006, l'AFITF continuera à percevoir le produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes, estimé à 160 millions d'euros, et bénéficiera de l'affectation de nouvelles recettes, constituées du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes (dont le montant est estimé à 510 millions d'euros) ainsi que d'une fraction (40 %) du produit des amendes radars pour un montant de 100 millions d'euros.

L'AFITF bénéficiera, en outre, de dotations budgétaires en provenance des programmes « Transports terrestres et maritimes » et « Réseau routier national » (394,3 millions d'euros au total), ainsi que d'une dotation en capital exceptionnelle de 4 milliards d'euros résultant du produit de cession du capital des sociétés d'autoroutes, dont 836 millions seront affectés à des dépenses d'investissements au titre de 2006.

Toutefois, les modalités exactes par lesquelles l'Etat effectuerait cette dotation en capital exceptionnelle n'ont pas été précisées et restent subordonnées à la réalisation effective de l'opération de cession. Telle est, sans doute, la raison, pour laquelle le tableau des ressources de l'AFITF qui a été fourni à votre rapporteur général, ne mentionne aucun produit de placement de trésorerie sur les 4 milliards d'euros annoncés de dotation.

Ressources de l'AFITF

(en millions d'euros)

	LFI 2005	LFI 2006
Redevances domaniales	155	160
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280	0
Taxe d'aménagement du territoire	0	510
Amendes radars	0	100
Subvention budgétaire	0	394
Dotations en capital	200	836
Total	635	2.000

Source : présent projet de loi de finances

L'AFITF sera finalement dotée en 2006 de 2 milliards d'euros (au lieu de 1,5 milliard comme annoncé lors du cadrage initial) qui seront utilisés pour les actions suivantes :

- 790 millions d'euros pour les grands projets du CIADT du 18 décembre 2003 ;
- 100 millions d'euros pour les nouveaux projets annoncés par le Premier ministre le 1^{er} septembre dernier (autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg ; liaison A4/A86 ; amélioration de la desserte de Roissy) ;
- 1.080 millions d'euros pour les contrats de plan Etat-régions et le plan d'exceptionnel d'investissements pour la Corse ;
- 30 millions d'euros pour les transports en commun en site propre (première tranche d'une enveloppe globale de 100 millions d'euros annoncée par le Premier ministre).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article abroge l'article 60 de la loi de finances pour 2005 (loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004) et assoit le financement de l'AFITF sur trois ressources pérennes :

- le produit de la redevance domaniale à la charge des sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont elle bénéficiait déjà en 2005 (deuxième alinéa) ;
- le produit de la taxe, dite « taxe d'aménagement du territoire », due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 bis ZB du code général des impôts (troisième alinéa) ;
- une part, fixée à 40%, du produit des amendes dues par voie de système automatique de contrôle et sanction (quatrième alinéa).

L'Assemblée nationale a adopté sur le présent article, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement rédactionnel présenté par sa commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable au dispositif de financement proposé par le projet de loi de finances.

A. LES GRANDES INFRASTRUCTURES

Le niveau des ressources de l'AFITF pour le financement de la réalisation de **grandes infrastructures ferroviaires et routières** est, en effet, augmenté, par rapport à 2005, de 635 à 920 millions d'euros.

Ces grandes infrastructures ont été définies par les comités interministériels d'aménagement du territoire successifs de décembre 2003 et octobre 2005.

Le **Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003**, avait retenu **trente cinq projets** dans le domaine des transports pour un coût évalué à 22,5 milliards d'euros nécessitant, d'ici 2012, un volume global de subventions de l'Etat de 7,5 milliards d'euros.

Le **Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005**, a confirmé l'enveloppe de 7,5 milliards d'euros d'ici 2012 pour les grands projets et décidé de l'engagement en 2006 des travaux du TGV Rhin-Rhône et de l'autoroute Bordeaux-Pau. En outre, le CIACT a décidé le lancement, en 2006 et 2007, de 21 projets de transports dont 12 projets routiers qui bénéficieront de l'appui de financements privés au travers de contrats de concession pour treize projets, et au travers des contrats de partenariat public-privé pour huit projets majeurs.

**Les principaux programmes des volets transports du CIADT
du 18 décembre 2003**

- la poursuite de la réalisation de la LGV Est-européen et de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, ainsi que des travaux des installations terminales de Perpignan ;
- le lancement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey ;
- la modernisation de la ligne ferroviaire Paris -- Orléans -- Limoges -- Toulouse ;
- le lancement des travaux des autoroutes A19 Artenay-Courtenay et A41 Annecy-Genève ;
- la poursuite des travaux sur la route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN7 et l'A75 avec en particulier la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle entre Pézenas et l'autoroute A9 ;
- la réalisation des travaux de l'extension des capacités du pôle conteneurs à Fos (Port Autonome de Marseille) ;
- la poursuite des travaux de reconnaissance du projet Lyon-Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon-Modane ;
- la poursuite des études des lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse et le lancement de celles relatives au canal Seine-Nord-Europe et à l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

Source : ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

**Principaux projets lancés en 2006 et 2007
grâce aux contrats de délégation et de partenariat
(CIACT du 14 octobre 2005)**

1. volet routier

Autoroute A 25 Lille Dunkerque
Autoroute A 41 Annecy Genève
Autoroute A 63 Bordeaux Bayonne
Autoroute A 65 Langon Pau
Autoroute A 88 Caen Falaise Sées
Dédoulement du tronç commun A 4/A 86
Aménagement de la RN 88 en Aveyron
Liaison L2 Est à Marseille

2. volet fer, mer, fluvial, aéroport

Contournement Nîmes Montpellier
TGV Aquitaine
Charles de Gaulle Express
Autoroute ferroviaire alpine
Autoroute de la mer atlantique

Source : ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

B. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS (CPER)

En ce qui concerne le **financement des contrats de plan Etat-régions**, les nouveaux moyens dont l'agence sera dotée devraient permettre une amélioration sensible du taux de réalisation de la part Etat des volets ferroviaire et routier¹ des contrats de plan.

La loi de finances pour 2005 avait fixé la contribution de l'Etat à 465,5 millions d'euros pour le volet routier et à 180 millions pour le volet ferroviaire, soit un total de 645,5 millions d'euros. Les crédits disponibles via l'AFITF en 2006 s'élèveront à plus d'un milliard d'euros.

Le retard très sensible pris, malgré le plan de relance de décembre 2003, dans l'exécution des contrats de plan dans le domaine des transports est illustré par les tableaux suivants :

Exécution par l'Etat des contrats de plan Etat-Régions - volets transports en 2004 -

(en millions d'euros)

	Montants initiaux Etat 2000 - 2006	Cumul des délégations de 2000 à 2004	
Equipement, transport, logement	7.163,452	3.583,50	50,02 %
- dont route total	4.108,289	2.311,89	56,27 %
- dont route		2.068,06	50,34%
- dont plan de relance routier 2004		243,84	5,94 %
- dont exploitation de la route	84,045	63,49	75,54 %
- dont ferroviaire	1.049 ,894	350,18	33,35 %
- dont transport combiné	56,567	38,10	67,35 %
- dont transport collectif en Ile-de-France	916,219	354,86	38,73 %
- dont ports maritimes	205,974	82,62	40,11 %

Source DATAR. Cité par le rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions et la programmation des fonds structurels européens présenté par MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale (n° 2421 - XII^{ème} législature).

¹ La part Etat du volet routier des contrats de plan Etat-régions s'élève à 5,108 milliards d'euros, la part Etat du volet ferroviaire à 1,05 milliard d'euros.

Taux de réalisation des volets routiers de CPER (part Etat) calculés à partir des autorisations de programme

	FIN 2003	FIN 2004	FIN 2005¹
Exécution théorique des CPER en 7 ans	57,1 %	71,4 %	85,7 %
LFI 2003 + LFI 2004 + LFI 2005	52,5 %	65,7 %	74,5 %
Exécution 2003 + 2004 + LFR 2004 + LFI 2005, en euros courants.	44,4 %	55,4 %	64,4 %

Source : ministère, des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Il appartient cependant au gouvernement, qui ne s'est pas encore clairement engagé sur ce point, de **préciser l'objectif de réalisation** qu'il entend se fixer compte tenu des efforts consentis pour mieux garantir le financement des contrats de plan.

C. DES INCERTITUDES QUI DEMEURENT

La consécration du rôle de l'AFITF ne doit pas cacher les incertitudes qui pèsent, d'une part, sur l'aboutissement, aux conditions les plus favorables possibles pour les finances publiques, du processus de privatisation engagé cet été et, d'autre part, sur la pérennité, à long terme, du financement des grandes infrastructures de transports.

1. Les offres de reprise des sociétés d'autoroutes

Le processus de privatisation reste, en effet, inabouti à ce jour sur deux questions fondamentales : la qualité des offres et la valorisation des participations.

Si, à la date de remise des premières offres, fixée au 18 août dernier, 18 sociétés avaient postulé pour la reprise des participations publiques dans les trois grands concessionnaires autoroutiers français, Autoroutes du sud de la France, Société des autoroutes du nord et de l'est de la France et Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, la répartition des candidatures sur les trois dossiers est inégale. Elle est marquée, en particulier, par l'existence d'une seule offre pour la société ASF déjà détenue à 23 % par le groupe Vinci.

De ce fait, l'aboutissement du processus de privatisation est subordonné à l'appréciation du gouvernement quant à la qualité d'une offre sans concurrence directe. Il dépendra également, en ce qui concerne les autres dossiers, de l'acceptation, par les candidats, des conditions économiques et des contraintes de service public fixées par les cahiers des charges.

¹ *Sans régulation budgétaire.*

2. La valorisation

Depuis le lancement de la procédure d'appel d'offre sur le rachat des participations de l'Etat et la remise des premières offres, le Gouvernement a laissé entendre que la valorisation pourrait se situer entre 11 et 14 milliards d'euros.

Mais cette évaluation a été critiquée et des chiffres bien plus élevés, de l'ordre de 25 milliards d'euros, ont été avancés¹.

En réalité, le calcul de valorisation s'appuie sur plusieurs paramètres : l'évolution du trafic sur la période (2004 à 2032, année de fin des concessions autoroutières), l'indexation des péages et le taux d'actualisation².

Or s'il est communément admis de retenir, comme indice de progression du prix des péages, un taux d'inflation de 2 %, le choix des deux autres paramètres diverge selon les estimations et est à l'origine de l'écart des résultats de la valorisation à partir d'une même évaluation de départ des recettes de péages (4,9 milliards d'euros en 2004).

Retenir, en particulier, un **taux d'actualisation** de 4 % et non plus de 8 %, comme l'a recommandé le rapport³ de mars 2005 du commissariat général au Plan pour prendre en compte les considérations de long terme et les questions d'équité inter-générationnelle, aboutit à augmenter très sensiblement la valorisation des participations de l'Etat.

Mais cette estimation demeure **très théorique** et ne peut être le seul critère retenu dans une approche patrimoniale ou financière. Il ne faut pas non plus oublier que la fixation des dividendes peut obéir à des règles mécaniques et que des aléas pèsent toujours sur la gestion d'une société commerciale, même dans ce secteur.

¹ Evaluation fournie notamment par TDIE (Transport Développement Intermodalité Environnement)

² « Le taux d'actualisation, dénommé aussi « taux du Plan », est un élément fondamental de la décision publique : il permet de mobiliser les ressources du calcul économique et de présenter rationnellement les projets d'investissement publics. En effet, il rend commensurables les sommes perçues et dépensées à des époques différentes afin d'évaluer l'utilité sociale et la rentabilité économique des investissements publics.

Fondée historiquement sur une approche macro-économique, la révision de cet outil de calcul intéresse beaucoup les économistes, mais aussi les acteurs publics en tant qu'élément important de la décision en matière d'infrastructures de transport, d'énergie, de santé, de retraite, etc.

Le taux d'actualisation, institué lors du IVe Plan (1962-1965), avait été modifié quatre fois depuis lors ; la dernière révision remonte à 1985, date à laquelle il avait été fixé à 8% ». (Prix du temps et décision publique, rapport du groupe d'experts « Révision du taux d'actualisation des investissements publics » du Commissariat général du Plan, mars 2005).

³ Rapport précité.

Valorisations de la part Etat des sociétés d'autoroutes

(en milliards d'euros)

Paramètres					
Augmentation annuelle des péages encaissés (*)		1 %	2 %	3 %	4 %
Taux d'actualisation retenu	3,5 %	24,4	28	32,2	37,3
	5,0 %	20,5	23,4	23,7	30,7
	7,0 %	16,7	18,8	21,3	24,2
	9,0 %	13,9	15,5	17,4	19,5

(*) tenant compte de la hausse du trafic et de l'inflation

3. « L'après privatisation »

Le gouvernement a pris l'engagement de réserver au financement des infrastructures de transports 4 milliards sur le produit de cession des participations dans les sociétés d'autoroutes.

Sur l'exercice 2006, 836 millions seulement devraient être consommés à ce titre par l'AFITF. Mais au-delà d'un délai que l'on peut estimer à 5 ans et durant lequel les recettes de privatisation affectées à l'AFITF lui garantiront des moyens d'intervention suffisants, la question du financement à long terme des infrastructures de transports reste posée. Dans le courant de l'année 2002, plusieurs études ont permis de mesurer l'ampleur des besoins en la matière, notamment un **audit des grands projets d'infrastructures, confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)**.

Cette mission avait évalué le montant total des investissements à engager sur la période 2001-2020 à 63 milliards d'euros, dont **23 milliards d'euros à la charge de l'Etat**, sur la période 2003-2020 pour les seuls investissements routiers et à **24,8 milliards d'euros constants 2001**, dont **11,8 milliards d'euros à la charge de l'Etat** s'agissant des investissements ferroviaires.

Cette estimation de besoins, toujours actuelle, invite à s'interroger avec plus d'acuité encore sur l'optimisation du rapport entre financement public et **partenariats public-privé** dans le domaine de la construction et de la gestion de certaines infrastructures.

Il n'en reste pas moins qu'une visibilité de cinq ans doit être considérée comme déjà satisfaisante dans la conjoncture économique et budgétaire actuelle.

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

ARTICLE 48

Création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF)

Commentaire : le présent article a pour objet de créer une société anonyme détenue en totalité par l'Etat, à laquelle seront transférés les biens immobiliers de RFF en vue d'accélérer la mise en valeur et la cession de ces biens.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE RFF

1. Un gestionnaire d'infrastructures

L'établissement public Réseau ferré de France (RFF) a été créé par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 qui l'a chargé d'assurer « *conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national* ».

Au même titre que Voies navigables de France, les ports autonomes fluviaux et maritimes ainsi que la Compagnie nationale du Rhône, dans leurs domaines respectifs, Réseau ferré de France, en tant que gestionnaire d'infrastructures, est **maître d'ouvrage des nouveaux projets et responsable de la maintenance et de l'entretien des réseaux et ouvrages existants**, la SNCF assurant alors, pour cette tâche, la maîtrise d'ouvrage déléguée sous son pilotage. L'établissement public est également, au sens de la LOLF, responsable de la performance de ses réseaux.

2. Un financement complexe

Pour permettre à Réseau ferré de France d'assurer ses missions, un système de financement complexe a été mis en œuvre comprenant trois **dotations en provenance de l'Etat** et un échange de **versements croisés entre la SNCF et RFF**.

Le financement de RFF

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Versements de l'Etat à RFF				
Contribution aux charges d'infrastructure (HT)	1.385	1.110	1.039	978
Subvention régénération (crédits de paiement)	0	675	900	900
Contribution au désendettement (inscrite sur programme PFF)	0	800	800	800
Versements de la SNCF à RFF au titre des péages d'infrastructure ¹				
Péages d'infrastructure	1.844	2.130	2.183	2.275
Versements de RFF à la SNCF au titre de la convention de gestion ¹				
Convention de gestion du réseau	2.536	2.545	2.531	2.531

Source : projet de loi de finances pour 2006, annexe mission Transports

Ces différentes dotations ont les fondements suivants :

La **contribution aux charges d'infrastructures** contribue à l'équilibre du résultat d'exploitation de RFF compte tenu du niveau insuffisant des ressources propres de RFF (principalement les redevances perçues auprès des entreprises ferroviaires) par rapport aux charges d'exploitation. Le résultat d'exploitation s'est établi à - 215 millions d'euros en 2004 (en amélioration par rapport à 2003 où il atteignait - 222 millions d'euros). Le montant prévu de la contribution de l'Etat en 2006 est de 978 millions d'euros², en diminution de 60 millions d'euros compte tenu de la hausse équivalente des péages

La **subvention de renouvellement et de mises aux normes (dite subvention de régénération)** est destinée à financer les opérations d'investissement de RFF qui ne sont pas couvertes par le mécanisme de l'article 4 de la loi, qui prévoit pour les investissements de développement une couverture par des recettes de péages ou par des subventions. La répartition entre les différents programmes d'investissement dit de régénération, était en 2004 la suivante : investissements de renouvellement (83 %), investissements de mises aux normes (9 %) investissements dans le cadre d'opérations de développement (8 %). Le montant de la subvention pour l'année 2006 a été fixé à 900 millions d'euros dans l'attente des résultats de l'audit sur l'état du réseau ferré national.

La **subvention de désendettement** est destinée à contribuer au désendettement de RFF (hors dette contractée au titre des projets d'investissements dans le cadre de l'article 4). Cette contribution est justifiée par le fait que les ressources propres de RFF sont insuffisantes pour faire face

¹ Ces éléments ne retracent pas l'intégralité des flux financiers entre RFF et la SNCF qui comprennent également la convention de gestion du patrimoine le transport d'électricité, les redevances complémentaires, etc.

² Le montant inscrit au budget est TTC et donc majoré de la TVA au taux de 19,6 %.

aux charges financières et au remboursement de la dette d'un montant de 20,7 milliards d'euros qui lui a été transférée lors de sa création en 1997. Le montant de 800 millions d'euros proposé pour 2006, identique à celui de 2004 et de 2005, est défini sur la base d'un calendrier d'amortissement de la dette transférée.

La **convention de gestion du réseau** définit les conditions d'exécution et de rémunération des missions réalisées par la SNCF pour le compte de RFF au titre de la gestion du réseau (établissement du système d'organisation des circulations ferroviaires sur le réseau, gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations et surveillance, entretien régulier, réparations et dépannages et autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et de l'ensemble des installations techniques). Le montant de cette convention a été fixé à 2.531 millions d'euros en 2004 (dont 57 millions d'euros pour l'établissement du système d'organisation des circulations, 689 millions d'euros pour la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et 1.785 millions d'euros pour la surveillance et l'entretien).

Les **redevances d'infrastructure du réseau ferré national** correspondent aux péages versés par les entreprises ferroviaires à RFF pour l'utilisation du réseau ferré national (droit d'accès, droit de réservation des sillons et des arrêts en gare et droit de circulation).

B. LE PATRIMOINE DE RFF

Le **patrimoine ferroviaire global** représente 115.000 hectares de foncier, 206.000 parcelles, 55.000 bâtiments et 300.000 locaux. Ce patrimoine a été réparti par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF en fonction de la finalité des biens ferroviaires : à RFF revenaient les biens constitutifs des infrastructures et l'ensemble des biens non affectés au service de transport et à la SNCF ceux affectés aux activités de transport.

La complexité du patrimoine et l'imbrication des deux catégories de biens ont compliqué les opérations de répartition au point de conduire à la création d'une **structure arbitrale** en septembre 2004.

Les travaux des arbitres ont d'ores et déjà permis la répartition de 30.222 lots représentant 72% du périmètre initial qui leur était confié.

Au total, RFF est incontestablement le principal destinataire du patrimoine immobilier ferroviaire, et son patrimoine est estimé à 100.000 hectares de terrain et 5 millions de mètres carrés de bâtiments. Le montant des immobilisations corporelles transférées au 1er janvier 1997 a ainsi atteint 22,5 milliards d'euros.

Une partie importante de ce patrimoine n'est pas directement ou indirectement utile au service public ferroviaire. La valeur nette comptable de ces **biens annexes**, telle qu'estimée dans les comptes de l'établissement public,

atteint un montant de l'ordre de **500 à 600 millions d'euros très certainement sous estimé** compte tenu des méthodes d'évaluation retenues¹.

RFF procède occasionnellement à la valorisation de certains de ces actifs, mais à un rythme de l'ordre de 100 millions d'euros de produit de cession nette par an.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article tend à accélérer la mise en valeur et la cession des terrains et immeubles inutiles au service public ferroviaire. Son dispositif s'inscrit, selon l'exposé des motifs, dans le cadre de la politique de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, et vise notamment à favoriser la construction de logements sociaux dans les centres urbains.

Le paragraphe I prévoit la possibilité de **déclassement du domaine public** des biens immobiliers de RFF qui ne sont pas utiles à ses missions et le **transfert en pleine propriété de ces biens à une société détenue par l'Etat** dont l'unique objet est d'assurer la valorisation de ces biens. Le déclassement et le transfert sont effectués par arrêté des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé des transports.

En contrepartie, Réseau ferré de France recevrait une indemnité égale à la valeur nette comptable des biens transférés, appréciée à la clôture du dernier exercice précédant le transfert. Parallèlement, la société créée bénéficierait d'une dotation en capital versée par l'Etat en vue de couvrir le montant de ladite indemnité.

Le dernier alinéa précise que les opérations de transferts ne peuvent donner lieu à aucun salaire ou honoraire au profit d'agents de l'Etat, et qu'elles sont exonérées de taxes ou impôts de quelque nature que ce soit.

Le paragraphe II prévoit que la société de valorisation rétrocèdera une partie du produit des cessions à RFF.

Contrairement à la position prise par sa commission des finances lors de l'examen du rapport de son rapporteur général, notre collègue député Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification en repoussant par scrutin public quatre amendements tendant à sa suppression.

¹ Les biens sont évalués, pour les terrains, à la méthode du prix d'acquisition inféré d'un prix au mètre carré exprimé en valeur vénale de 1983 et, s'agissant des bâtiments, selon leur prix d'acquisition, 1946 étant choisie par défaut lorsque cette année est inconnue.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le gouvernement, le dispositif proposé par cet article a deux objectifs, l'accélération du processus de valorisation des actifs de RFF inutiles au service public ferroviaire et la récupération d'emprises foncières disponibles pour la réalisation de constructions de logements dans les centres urbains. Il s'agit d'objectifs parfaitement louables auxquels votre rapporteur général ne pourrait qu'adhérer.

Mais cette présentation laisse sans réponses un certain nombre de questions qui appellent des éclaircissements de la part du gouvernement.

La création d'une nouvelle société de valorisation est présentée, en effet, comme un moyen de **contourner l'impuissance de RFF à procéder lui-même à la valorisation de ses biens**, alors que l'établissement disposerait, en son sein, d'une cellule spécialisée dont la mission est de mettre les terrains sur le marché, de les négocier et de les valoriser. Le volume des cessions resterait toutefois insuffisant au regard des opportunités que recèle son patrimoine immobilier « inutile ». Selon les propos du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat Jean-François Copé, à l'Assemblée nationale *« RFF, dont le patrimoine foncier est colossal, existe depuis une dizaine d'années. Cette entreprise a réalisé poussivement 90 millions d'euros de cession en 2004, 160 en 2005, et encore ai-je découvert que certains terrains étaient revendus à la SNCF pour construire des ateliers. »*.

Il convient de préciser que le dispositif proposé vise à mettre en place un système hors de portée de RFF dont ce n'est pas le coeur du métier. Comme les débats à l'Assemblée nationale l'ont mis en évidence, la création d'une société de valorisation a aussi pour objectif d'associer à la valorisation des biens de RFF d'autres partenaires comme l'a indiqué le ministre chargé du budget: *« Il s'agit en revanche de créer une mission opérationnelle, professionnelle, à l'instar de ce que je suis en train de mettre en place pour le domaine immobilier de l'Etat, avec du volontarisme et des résultats puisque, dans le même temps, nous allons instaurer pour l'Etat une pratique de loyers budgétaires très volontariste empruntée à nos amis canadiens. De la même manière, je veux mettre en place, pour les valeurs foncières de RFF, un dispositif directement opérationnel, en m'appuyant naturellement sur des partenaires dont l'expertise est connue et reconnue, à commencer évidemment par la Caisse des dépôts, avec laquelle, de manière informelle, j'ai pris quelques contacts, en ayant à l'esprit que nous aurions ainsi, parmi les partenaires possibles, un partenaire qui connaît bien ce métier de valorisation du foncier et qui pourra agir sous la houlette du Gouvernement, directement, avec obligation de résultat quantitatif. C'est une dynamique très volontariste pour dégager du foncier pour le logement. »*.

Le gouvernement entend tirer de l'accélération des cessions, dès 2006, une recette nette de 350 millions d'euros au profit du budget général de l'Etat. Les 350 millions d'euros de plus-values attendues sont inscrites dans la ligne

des recettes diverses (2899) des recettes non fiscales. Ils correspondent à la cession des actifs immobiliers de RFF non affectés au service public ferroviaire estimés, à leur valeur nette comptable, à 500 millions d'euros.

Sachant que la valeur réelle actuelle des ces actifs est estimée au triple de leur valeur comptable, la société chargée de la cession devrait réaliser une plus-value d'un montant de 1 milliard d'euros répartie sur trois années.

Au chapitre des **questions sans réponses**, votre rapporteur général soulignera notamment la difficulté de déterminer exactement le **périmètre du patrimoine concerné et des biens transférables**, dans la mesure où le travail de répartition des actifs fonciers entre RFF et la SNCF n'est toujours pas, à ce jour, définitivement achevé, dix ans après la création de Réseau ferré de France.

Le niveau et les conditions de versement de la **rétrocession d'une partie des plus-values de cession** au profit de l'établissement public sont également un sujet d'interrogation dans la mesure où le texte proposé laisse, en ce domaine, toute latitude au pouvoir réglementaire. Il serait normal que cette opération contribue à la **réduction de la dette** de RFF.

D'ores et déjà, l'indemnité qui serait perçue par RFF pour le déclassement de ses actifs est prédestinée au financement de nouvelles dépenses selon l'exposé des motifs qui considère qu'il « *permet à RFF de disposer immédiatement d'un produit exceptionnel pouvant être affecté au financement des investissements de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferroviaire* ».

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

ARTICLE 49

Transfert à l'Etat des droits et obligations afférents à la gestion du Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG)

Commentaire : le présent article prévoit que l'Etat soit en charge, à compter du 1^{er} janvier 2006, de la gestion du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières.

On peut s'étonner de la présentation, dans la première partie du projet de loi de finances, d'une disposition qui tend, essentiellement, à rationaliser le régime des aides à la recherche et à l'innovation distribuées par les services du ministère délégué à l'industrie.

Il appartiendrait, *a priori*, plutôt au rapporteur spécial de ces crédits de commenter de telles mesures, et leurs conséquences sur la nomenclature budgétaire concernée, de façon détaillée.

Précisons que le Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG) soutient les **dépenses de recherche et de développement des entreprises parapétrolières tendant à mettre au point de nouvelles technologies de production pétrolières et gazières pour assurer le renouvellement et la diversification des réserves d'hydrocarbures, ainsi que leur exploitation future.**

A titre d'exemple, dans le domaine de l'offshore, l'industrie sera confrontée, dans les toutes prochaines années, à deux problèmes spécifiques, la mise en production des champs satellites de petite taille d'une part, pour lesquels il faudra développer de **nouveaux concepts de production** en accord avec l'économie des champs, et d'autre part **la barrière de « l'ultra grand fond » (c'est-à-dire l'exploitation au-delà de 1.500 m de profondeur d'eau) qui nécessitera la mise au point de nouveaux matériaux aux propriétés mécaniques et thermiques adaptées.** Le RTPG subventionne des programmes de recherche et développement dans ces domaines.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSFERT DES CRÉDITS DE RTPG À L'ANVAR EN 2004

Les crédits relatifs au soutien à la recherche dans le domaine des techniques pétrolières et gazières ont connu de **très nombreuses réformes en moins de 10 ans.**

L'article 72 de la loi de finances 1999¹ a clos le compte spécial du Trésor n° 902-12 « Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés » ouvert par l'article 82 de la loi de finances pour 1960². Au 31 décembre 1998, les opérations en compte au titre du « Fonds de soutien aux hydrocarbures et assimilés » ont été **reprises au sein du budget général**, et confiées au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'article 43 de la loi de finances pour 2004³ a ensuite **transféré à l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche (ANVAR) la gestion des crédits de la recherche sur les technologies pétrolières et gazières**. Etaient ainsi regroupés au sein du chapitre 66-02 « Recherche industrielle innovation et compétitivité des entreprises » du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, outre les crédits habituels de l'ANVAR (soit, les actions en faveur de l'innovation et les subventions d'équipement), trois nouveaux articles, qui concernaient : la compétitivité des entreprises (article 30), la diffusion des techniques (article 40), et la recherche sur les technologies pétrolières et gazières (article 50).

L'article 43 de la loi de finances pour 2004 tendait à mettre en oeuvre le « plan innovation » du gouvernement, datant du 11 décembre 2002, qui confiait à l'ANVAR un rôle « *d'animateur de réseau* » gérant les aides à l'innovation en faveur des PME et des PMI. L'ANVAR devenait ainsi gestionnaire de dossiers initialisés par les services du ministère de l'industrie, se voyait conférer le droit au remboursement des avances consenties (qui ne devaient donc plus être versées au budget de l'Etat), et celui de récupérer des subventions attribuées indûment. Elle exerçait les prérogatives relatives au contrôle de la bonne exécution de leurs obligations par les bénéficiaires des aides octroyées. Ces crédits devaient ainsi être gérés par un organisme jugé **efficace et situé au plus proche du terrain**.

Rappelons que le « Plan Innovation », commun aux ministères délégués respectivement à l'industrie, et à la recherche et aux nouvelles technologies, prévoyait en effet une « *mise en cohérence sur le plan local* », sous l'égide de l'ANVAR, **des aides à l'innovation en faveur des collectivités**. Dans chaque région devaient être mis en place une instance régionale d'orientation et un fonds de l'innovation, dont les aides seraient instruites et gérées par l'ANVAR pour le compte des collectivités intéressées.

Le fait que l'agence demeure un établissement **national** rendait cohérent l'ensemble de ces pratiques en assurant la diffusion des meilleures d'entre elles sur tout le territoire. Il était, en outre, prévu que le nouveau contrat pluriannuel entre l'Etat et l'ANVAR, qui entrerait en vigueur en 2004, tiennne compte des nouvelles missions ainsi confiées à l'agence.

Ce développement, avec l'aide de l'ANVAR, des interventions des régions en faveur de l'innovation s'inscrivait également dans la perspective

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

² Loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959.

³ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

ouverte par « l'Acte II » de la décentralisation et par la loi relative aux libertés et responsabilités locales¹. Le rôle des régions en matière de coordination des interventions économiques locales devait être renforcé et certains des moyens financiers que l'Etat y consacre leur être transférés, notamment dans le cadre des contrats de plan.

Les actions de l'Etat devaient, en conséquence, être davantage déconcentrées. Le transfert à l'ANVAR et à ses délégations régionales de la responsabilité de l'exécution des dépenses décrites plus haut, effectuées auparavant par les services des grandes directions du ministère de l'industrie, correspondait à cette logique.

B. LES RÉSERVES EXPRIMÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances avait alors rappelé que la Cour des comptes avait dressé un **bilan mitigé** de la déconcentration de certains services de l'Etat², dénonçant l'insuffisance de coopération interministérielle entre les services au niveau local, et l'absence de mise en commun des moyens entre les services. Votre rapporteur général se demandait si la déconcentration au niveau régional des crédits de soutien à l'innovation et à la recherche, et notamment des crédits relatifs au soutien à la recherche dans le domaine des techniques pétrolières et gazières, pourrait être plus efficiente.

Il avait également remarqué que tous les crédits concernés, loin s'en faut, n'étaient pas transférés à l'ANVAR, notamment ceux des chapitres suivants des agrégats de l'industrie :

- chapitre 44-80 article 10 : actions d'accompagnement de la politique de l'innovation ;

- chapitre 64-92 article 10 : actions de développement industriel régional en faveur des PMI (hors diffusion).

De plus, aux côtés des délégations de l'ANVAR, continuaient à œuvrer en même temps, les DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), pour le développement industriel et technologique des PMI, les directions régionales de la recherche et de la technologie et d'innombrables organismes de transferts de technologie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article confie à l'Etat, à compter du **1^{er} janvier 2006**, la **gestion du réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG)** et transfère à son profit tous les droits et obligations afférents qui

¹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

² Cf. rapport au Président de la République de novembre 2003 « La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat ».

étaient jusque là gérés par l'ANVAR, c'est-à-dire par la société anonyme OSEO-ANVAR qui s'est substituée à l'établissement public à caractère industriel et commercial depuis le 1^{er} juillet 2005¹.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, les raisons du nouveau transfert des crédits de RTPG à l'Etat sont essentiellement **structurelles** :

- le gouvernement à souhaité, dans le cadre de la création d'un programme intitulé « **Recherche dans le domaine de l'énergie** », au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », **regrouper l'ensemble des financements relatifs à la recherche dans le domaine de l'énergie sur le budget de l'Etat. Le programme 188 « Recherche dans le domaine de l'énergie »** serait ainsi composé de trois actions : l'action 1 « Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire », dotée de 417,9 millions d'euros, l'action 2 « Nouvelles technologies de l'énergie », bénéficiant de 56,9 millions d'euros, et **l'action 3 « Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves »**, à laquelle **183,3 millions d'euros** seraient alloués. Ce programme paraît assez hétéroclite, mais le gouvernement estime que les actions qui le composent répondent à des logiques convergentes. Les crédits du RTPG feront partie de l'action 3-188. Ils représentent **8,3 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour 2006.

- de plus, il semble que la gestion des dossiers du RTPG soulève des problématiques complexes. Les **experts du ministère** de l'industrie, disposant d'une vision stratégique et économique globale, et de l'appui des services, seraient plus efficaces pour assurer la gestion de dossiers souvent ardues.

Enfin, il apparaît que l'augmentation du prix du pétrole et les prévisions de maintien à des niveaux durablement élevés de cette matière première incite le gouvernement à renforcer son action dans ce secteur. La coordination et le pilotage **au niveau ministériel** des interventions de l'Etat dans ce domaine devrait être la garantie **d'une plus grande cohérence, d'une plus grande rapidité de réaction, et donc d'une plus grande efficacité des politiques publiques.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par l'intermédiaire du RTPG, l'Etat octroie des avances remboursables, à destination de l'industrie, en particulier des PME, et des organismes de recherche.

¹ Cette transformation, prévue par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005, relative à la création de l'établissement public OSEO et à la transformation de l'établissement public ANVAR en société anonyme, a eu lieu dans le cadre du rapprochement de l'ANVAR avec la Banque du développement des PME (BDPME).

Les aides visent à associer **différents types d'acteurs** : des compagnies pétrolières, clients finaux de l'industrie parapétrolière, des sociétés parapétrolières proprement dites et des instituts de recherche. Cette collaboration entre différents organismes permet d'assurer une diffusion technologique à destination des sociétés parapétrolières, élément fondamental de l'efficacité du dispositif. Pour vérifier le maintien dans le temps de cette diffusion technologique, **la proportion de projets associant les industriels à au moins un institut de recherche fait l'objet d'un suivi régulier**. Par ailleurs, afin d'optimiser l'impact du RTPG, ses financements sont concentrés sur les sociétés parapétrolières. Pour s'assurer de la destination des fonds, leur répartition est donc contrôlée, ce qui permet de vérifier que le réseau ne s'écarte pas de sa vocation d'aide à l'industrie parapétrolière.

Les tableaux suivants présentent la répartition des aides allouées au titre du RTPG.

Répartition des engagements 2005 du RTPG par bénéficiaire

Organisme bénéficiaire	Aide versée par organisme (en €)	En% du total de l'aide versée
01dB-Metravib	261 000	1,66%
Air Liquide	38 700	0,25%
ARDC	116 500	0,74%
Armines	515 800	3,27%
Bureau de recherches géologiques et minières - BRGM	517 784	3,29%
Bureau Veritas	505 100	3,21%
CFG Services	45 000	0,29%
Commissariat à l'énergie atomique - CEA	175 000	1,11%
Compagnie générale de géophysique - CGG	2 974 701	18,88%
Constructions industrielles de la Méditerranée - CNIM	48 000	0,30%
Correx	33 875	0,22%
Cybernetix	990 515	6,29%
David Brown Guinard pumps	111 550	0,71%
Délégation générale pour l'armement - DGA	50 000	0,32%
Doris Engineering	718 800	4,56%
Drillscan	67 000	0,43%
EADS Space Transportation	351 858	2,23%
Earth decision sciences - EDS	90 000	0,57%
ECA	170 653	1,08%
EFS Electronique	50 000	0,32%
Eliokem	100 000	0,63%
Emc3	29 000	0,18%
Freyssinet	140 000	0,89%
Fugro France	76 750	0,49%
Gaz de France	294 230	1,87%
Géosciences Azur	52 000	0,33%
Géoservices	328 450	2,08%
Géostock	31 500	0,20%
Highwave Optical Technologies	59 500	0,38%
Institut national de l'environnement industriel et des risques	80 500	0,51%
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer	577 330	3,66%
Institut français du pétrole - IFP	2 656 802	16,86%
Institut national de physique du globe - INPG	48 000	0,30%
Ixsea	375 000	2,38%
Magnitude	138 500	0,88%
Matra Electronique	102 500	0,65%
Max Perlés Compagnie	35 025	0,22%
Océanide	176 000	1,12%
Phimeca Engineering	45 800	0,29%
Pride Forasol	30 000	0,19%
Principia	294 850	1,87%
Saipem SA	390 800	2,48%
Sercel	120 000	0,76%
Serimer Dasa	215 000	1,36%
Sodena	25 000	0,16%
Société des fibres de carbone SOFICAR	37 000	0,23%
STAT Marine	49 200	0,31%
Stolt Offshore	105 800	0,67%
Technip	266 485	1,69%
Total	442 688	2,81%
Trelleborg Industrie	220 000	1,40%
Université Paul Sabatier de Toulouse	110 000	0,70%
Varel Europe	110 000	0,70%
Total	15 753 358	100,00%*

* Les aides inférieures à 0,20 % du total ne figurent pas dans ce tableau.

Les projets engagés au titre de l'exercice 2005 du RTPG

Intitulé du projet	Organismes participant au projet (le 1^{er} cité est le dépositaire du projet)	Montant de l'aide accordée (en €)
Caractérisation et monitoring de réservoir (acquisition, traitement et interprétation)	Compagnie générale de géophysique (CGG), GDF, Institut français du pétrole (IFP), Magnitude	725 536
Détection d'agression de pipelines	01db – Metravib	151 000
Restauration volumique en géologie structurale (KINE3D-3)	IFP, Earth decision sciences (EDS)	225 000
STARPOL – Unité intégrée de préparation et d'injection de microgels pour le traitement des venues d'eau – Préparation et réalisation d'un essai de démonstration	IFP, Gaz de France (GDF)	240 000
Amélioration des performances de formulations de fluides de puits	Eliokem, IFP	200 000
Méthode de traitement vectoriel multi-azimuts	CGG, Association pour la recherche et le développement des méthodes et processus industriels (Armines), IFP, Total	1 260 000
Evaluation du potentiel d'un nouveau concept de forage générateur de tractions à l'outil – Démonstration sur chantier de forage	Armines, Drillscan, GDF, Pride Forasol, Varel Europe	192 000
PICOREF – Piégeage du CO2 dans des réservoirs géologiques en France	IFP, Air Liquide, Alstom, Armines, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), CFG Services, CGG, Correx, GDF, Géostock, Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), Magnitude, Société nationale d'électricité et de thermique (SNET), Total, Université Paul Sabatier de Toulouse	1 866 183
Concept TRELLINE – Lignes d'export pour projets grande profondeur – Qualification en fatigue dynamique pour une durée de vie de vingt ans – Certification API 17 K	Trelleborg Industrie	220 000
Passes de pénétration à très grande vitesse sur canalisations en acier non-allié avec variantes du procédé MIG/MAG sur latte support-cuivre	Serimer Dasa, Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	390 000
Sols marins grande profondeur –Phase 2 : étude de l'interaction sol-structure	IFREMER, Fugro France, IFP, Institut national de physique du globe (INPG), Saipem S.A. Stolt Offshore, Technip, Total	377 150
Développement de détecteur d'hydrocarbures dans l'eau en production	IFP, Doris engineering, EFS Electronique, Syclope Electronique	305 000
Nouvelle génération d'outils de forage monoblocs à action hybride pour formations profondes	Varel Europe, Armines	175 000
Imagerie profondeur dans les milieux complexes	CGG, Armines, Géosciences Azur (CNRS), IFP, Total	1 207 000
Optimisation des systèmes d'ancrage avec lignes synthétiques – Phase 2	IFREMER, Armines, Bureau Veritas, Doris Engineering, IFP, Principia, Saipem S.A. Stolt Offshore, Technip	276 600
Sonar à antenne synthétique – Intégration et essais à la mer	Ixsea	375 000
CHEEP – Outils de calcul du comportement sur houle des structures flottantes en eau peu profonde	Principia, Actimar, Doris Engineering, Ecole généraliste d'ingénieurs de Marseille (EGIM), IFREMER, Océanide, Saipem S.A. Stolt Offshore, Technip	237 350
SUBTECH	IFREMER, Compagnie générale de géophysique (CGG), Cybernetix,	760 985

Intitulé du projet	Organismes participant au projet (le 1^{er} cité est le dépositaire du projet)	Montant de l'aide accordée (en €)
Développement d'applications pour « l'équilibreur statique » dans le domaine des travaux offshore	Stolt Offshore, ARDC	149 000
Conception optimisée de trains de liquéfaction à haut rendement énergétique utilisant les procédés d'Axens et d'APCI	Technip, Total	200 000
Une nouvelle méthode de calcul et de « monitoring » du « Torque Drag » pour les puits à trajectoire complexe	Armines, Drillscan, Géoservices, Pride Forasol	150 000
Outils de calcul Navier Stokes appliqués aux effets de VIM (Vortex induced motion)	Technip, IFP, Principia	186 750
Revêtements étanches : FPSO en béton pour GPL	Doris Engineering, Bureau Veritas, IFP, Max Perlés Compagnie, Saipem S.A.	236 500
Câble en composite carbone – Qualification du système	Doris Engineering, Freyssinet, Institut français du pétrole (IFP), Société des fibres de carbone (SOFICAR)	347 250
Outils d'assistance à l'exploitation et d'aide à la décision pour la construction et l'exploitation de sites offshore	ECA, Doris Engineering, Sodena, Stolt Offshore	269 653
Système de contrôle intégré de structures composites en mer profonde	Saipem S.A., Armines, Higwave Optical Technologies, Structil, Université Paul Sabatier de Toulouse	355 500
Vanne de « gas-lift » remplaçable dans une « tour riser »	Doris Engineering, Géoservices	103 250
Modélisation numérique du comportement global des conduites à double enveloppe	IFP, Principia, Saipem S.A.	215 250
Le collage – Potentiel technique et économique dans le domaine pétrolier et para-pétrolier Phase 2	Saipem S.A. Bureau Veritas, IFREMER, IFP	275 500
Dispositif d'élimination du « severe slugging »	IFP, Doris Engineering, Saipem S.A.	186 500
Evaluation technique et économique de gazoducs frettés	IFP, Constructions industrielles de la Méditerranée (CNIM), Saipem S.A.	129 000
Outils fiables pour le dimensionnement des risers : réponse extrême et tenue en fatigue	IFP, Bureau Veritas, IFREMER, Phimeca Engineering, Principia	203 300
Définition, faisabilité et démonstration d'intérêt économique d'un dispositif de réchauffage électrique de composants d'un système de production sous-marin	Doris Engineering, EMC3	64 000
Etude de faisabilité d'un outil d'imagerie acoustique de puits	Geoservices, IFP, Matra Electronique	314 200
Développement de canons porte charges creuses de nouvelle génération ultra légers	Geoservices, Délégation générale pour l'armement (DGA), IFP	250 000
HYPHER – Robot de destruction de bouchons d'hydrates – Phase 3	Cybernétix, Géoservices, IFP, STAT Marine	199 500
Inspection automatique de chaînes par rayons X	Cybernétix, Bureau Veritas	587 710
SMART-LOAD – Phase 2	Cybernétix, 01db – Metravib, Sercel, STAT Marine	435 000
Validation expérimentale d'un nouveau concept de cellules de pompes polyphasiques	David Brown Guinard pumps, IFP	188 430
TSBR – Faisabilité des liaisons de surface et liaison TSBR-Flotteur	Doris Engineering, FMC Technologies, Océanide	316 812
Chaîne d'export de gaz en mode CNG (Compressed natural gas)	Doris Engineering	156 500

Intitulé du projet	Organismes participant au projet (le 1 ^{er} cité est le dépositaire du projet)	Montant de l'aide accordée (en €)
Quantitative interpretation of 4D seismic data for improved reservoir management Projet 4DQI	CGG, Total, Norwegian university of science and technology (NTNU), Norsk Hydro, Imperial college London, Statoil	500 000
Composite riser for ultra deep water Projet Corfu	EADS Space Transportation, Institut français du pétrole (IFP), Technip, M Torres	549 949
TOTAL		15 753 358

NB : pour les projets « 4DQI » et « Corfu », montés dans le cadre de la procédure Eureka, les partenaires apparaissant en italique sont des partenaires étrangers, à ce titre non financés sur les fonds du RTPG.

Source : ministère délégué à l'industrie

Les aides bénéficient ainsi aux entreprises présentant des programmes de recherche et développement (R&D) dans le domaine de l'exploration¹, de la production et du raffinage des hydrocarbures et activités connexes portant sur les produits et gaz associés, et notamment dans le domaine de la **maîtrise des risques dans la production off-shore** (42 % des dossiers).

Votre rapporteur général se demande si les aides accordées au titre du RTPG ne sont pas trop dispersées, mais il est vrai que les entreprises parapétrolières peuvent se regrouper, ainsi que les instituts de recherche publics ou privés, tels que l'Institut français du pétrole (IFP), le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), et les universités pour mutualiser leurs efforts de recherche, bénéficier de la compétence d'ingénieurs qualifiés pour la recherche expérimentale, etc. Dans le cadre de ces programmes de recherche, plusieurs pistes techniques peuvent être explorées et comparées entre elles.

Ces aides ne peuvent représenter plus de **50 % du budget du programme de recherche**. Elles sont **remboursables** en cas de succès.

Le remboursement est calculé sur la base d'une procédure dite de « valorisation interne » du projet qui évalue l'apport technique et commercial du projet aidé. Le remboursement est signé que la recherche a été rentable et que l'allocation des ressources publiques a été **efficace**. Il permet, de plus, de contribuer au financement de nouveaux projets de recherche. Il a concerné **35 % des projets en 2004**, la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) du ministère de l'industrie estime que ce taux de remboursement des aides doit atteindre 50 % des engagements effectués la même année au titre du RTPG en 2010 (il s'agit d'un indicateur de performance du programme 188 précité).

Rappelons que le remboursement peut être demandé par l'Etat, au bout de trois ans, et sur une durée de cinq ans, pour une fraction comprise entre 15 % et 45 % de l'aide accordée, en fonction de la réussite du projet de recherche.

¹ *Il ne s'agit pas de financer des campagnes d'exploration de nouvelles sources d'hydrocarbures, mais de développer des technologies permettant d'améliorer les méthodes d'exploration.*

Il appartiendra aux rapporteurs spéciaux de la mission « Recherche et enseignement supérieur » d'examiner plus en détail le programme 188 précité, et de porter, dans l'avenir, un jugement sur l'efficacité des crédits ainsi consommés.

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

ARTICLE 50

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 17,995 milliards d'euros pour 2006.

Le prélèvement sur recettes représentatif de la contribution française au budget européen est évalué à **17,995 milliards d'euros en 2006** (17,553 milliards d'euros pour le prélèvement net de frais de perception), soit **6,8 % des recettes fiscales nettes**. Il s'inscrirait en hausse soutenue de 8,6 % par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 2005 (16,57 milliards d'euros), et de **3,8 % par rapport à la prévision d'exécution** pour cette même année (17,34 milliards d'euros).

Il convient de rappeler que l'exécution de ce prélèvement est soumise à de forts aléas, notamment liés aux résultats des négociations budgétaires communautaires, à la régularisation a posteriori de la « correction britannique » et de l'assiette de la TVA, aux prévisions de recettes fiscales et à l'adoption de budgets rectificatifs et supplémentaires en cours d'exercice.

Cette progression soutenue de la contribution française traduit essentiellement la **nette amélioration en 2004 et 2005 de la consommation des crédits de la politique régionale**, dont la dotation augmente de 9,6 % dans les propositions budgétaires du Conseil, l'augmentation des dépenses de développement rural dans la continuité de la réforme de la PAC adoptée en juin 2003, et l'accent mis sur les dépenses de recherche au titre des politiques internes.

L'avant projet de budget pour 2006, adopté par la Commission européenne le 27 avril 2005, repose ainsi sur une hausse de 4,1 % des crédits d'engagement (soit 121,3 milliards d'euros) et de 6 % des crédits de paiement (soit 112,6 milliards d'euros) par rapport à 2005. Le projet de budget établi par le Conseil le 15 juillet 2005 a toutefois ramené ces évolutions à respectivement 3,7 % et 4,9 %.

L'exercice 2006 constitue la dernière année des perspectives financières 2000-2006. **Les négociations sur le prochain cadrage budgétaire pour la période 2007-2013 se révèlent particulièrement difficiles** et pourraient ne pas aboutir sous la présidence britannique du second semestre 2005, en dépit de l'adoption par vingt Etats membres sur vingt-cinq (dont la France) du compromis proposé par la présidence luxembourgeoise en juin 2005.

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 50 : 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 A L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 51

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois

Commentaire : le présent article a subi, avec l'entrée en vigueur de la loi organique modifiée n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une importante modification dans sa structure : il ne se contente plus 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, cet article prévoit l'affectation des éventuels surplus de recettes 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. A l'issue de ses délibérations, l'Assemblée nationale a réduit le déficit qui se monte à 46,549 milliards d'euros contre 46,804 milliards d'euros dans le projet du gouvernement.

Comme il est de coutume, les grandes lignes de l'équilibre général proposé par le gouvernement sont analysées dans le tome I du présent rapport. Cette année l'examen de cet article, qui a été modifié à la marge par l'Assemblée nationale, prend un relief tout particulier par suite des changements importants de structure intervenus en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le vote de l'article d'équilibre cesse d'être une simple formalité, substantielle, certes d'un point de vue juridique eu égard à la priorité du vote des recettes sur les dépenses¹.

¹ *Extraits de la Décision du Conseil constitutionnel n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 relative à la loi de finances pour 1980 :*

« Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, « la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie » ;

« Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance, d'après lequel « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent » ;

« Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables

L'article d'équilibre présente désormais une **portée plus économique** en ce qu'il reprend les éléments essentiels qui caractérisent le projet de loi de finances tant du point de vue budgétaire que financier. Il va même jusqu'à comporter, 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**.

Loin d'être une simple récapitulation comptable assurant la cohérence entre première et seconde partie de la loi de finances, l'article d'équilibre devient 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.

I. LA NOUVELLE STRUCTURE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

Elle résulte 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 et donc, notamment, les éléments susceptibles de figurer dans l'article d'équilibre.

On note 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^o « *les données générales de l'équilibre budgétaires, présentées dans un tableau d'équilibre* » ou de son I- 8^o 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.

aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1^{er} ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ; »

« Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; [...] ».

A. LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre tel qu'il résulte de l'article 34 de la LOLF, reprend les composantes qui existaient jusqu'alors en y intégrant, outre les fonds de concours, 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 apparues *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. Désormais 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 désormais 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.

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* »².

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 ».

² *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 ».*

1. Le tableau de financement comme moyen d'appréhender les besoins de recours au marché

a) Une information plus large sur les besoins de financement de l'Etat

A cet égard, la LOLF innove en prévoyant, au 8° de son article 34, d'assortir le tableau d'équilibre budgétaire d'un tableau de financement évaluant « les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ». C'est en vertu de ces dispositions que le refinancement des emprunts figure désormais en loi de finances et plus simplement la seule charge de la dette.

Contrairement à ce qui a pu être dit par certains commentateurs au sujet des conséquences à tirer des conséquences de la rédaction de l'article 43 de la LOLF, le gouvernement a choisi de ne pas prévoir de votes distincts pour l'article d'équilibre et pour le tableau de financement.

b) Le financement du déficit budgétaire en 2006

Le tableau de financement prévu par la LOLF et figurant au 1° du II du présent article d'équilibre s'établit comme suit :

Tableau de financement de l'Etat en 2006¹

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	44,1
Amortissement de la dette à moyen terme	39,9
Engagements de l'Etat	-
Déficit budgétaire	46,8
Total	130,8
Ressources de financement	
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN), nettes des rachats	125
Variation nette des BTF	-
Variation des dépôts des correspondants	5,5
Variation du compte du Trésor et divers	0,3
Total	130,8

Source : présent projet de loi de finances

¹ L'Etat émet trois produits obligataires : les obligations assimilables du Trésor (OAT), supports de l'endettement à long terme, dont la maturité est comprise entre 7 et 50 ans, les BTAN, supports de l'endettement à moyen terme, dont la maturité est de deux ans ou de cinq ans, les BT, instrument privilégié de gestion de la trésorerie, dont la maturité est inférieure à un an.

Le besoin de financement de l'Etat en 2006 se monte à 130,8 milliards d'euros, réparti entre 84 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette à moyen et long terme et à 46,8 milliards d'euros au titre du financement du déficit de l'année.

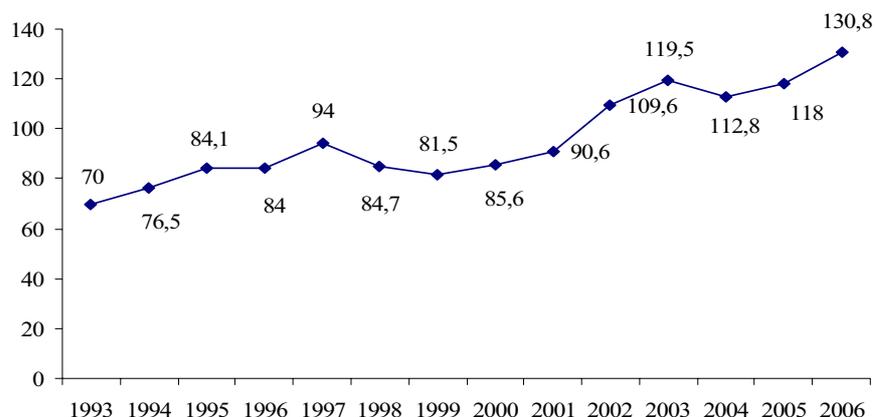
Pour 2005, le besoin de financement révisé (septembre 2005) s'établit à 112,3 milliards d'euros, contre 118 milliards d'euros prévus dans le projet de loi de finances initiale¹.

L'importance du besoin de financement de l'Etat fait de l'Agence France Trésor l'un des tous premiers émetteurs, sinon le premier, de titres obligataires publics de la zone euro. Encore ce volume d'émission ne tient-il pas compte des autres émetteurs de la dette de l'Etat comme la CADES, qui avec 39 milliards d'euros en 2005 procède à autant d'émissions que l'Espagne².

Le besoin de financement de l'Etat a augmenté de 87 % depuis 1993.

Evolution du besoin de financement de l'Etat depuis 1993

(en milliards d'euros)



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

Les ressources de financement de l'Etat proviendront des émissions nouvelles de dette à moyen terme (BTAN) et long terme (OAT) pour un montant global de 125 milliards d'euros ainsi que de la **variation positive des dépôts des correspondants du Trésor qui résulterait en particulier de la dotation de la Caisse de la dette publique (10 milliards d'euros) issue « des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes »**. C'est à ce niveau que

¹ En raison des opérations de rachats de dette à moyen terme qui ont été effectuées en cours d'année.

² Cf à ce sujet le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial des « engagements financiers de l'Etat » : « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat ».

peut être mesuré l'impact des cessions de titres d'autoroutes, non pas directement « en tant que tel » sur l'endettement, mais sur le tableau de financement, ce qui revient évidemment au même.

Evolution des ressources de financement depuis 1997

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ressources de financement	94	84,7	81,5	85,6	90,6	109,6	119,5	112,8
Émissions à moyen/long terme (3)	94,3	90,6	78	80,8	78,7	86,9	111,5	121,6
Variation nette des BTF	0	6	-13,5	9,3	9,4	35,7	20,5	-11,6
Variation des dépôts des correspondants	2,9	5,6	5,4	-5,7	-2,3	5,1	-14,6	1,6
Variation du compte courant à la BdF (4)	-3,2	-13,3	10,9	1,9	8	-16,4	0,2	-2,2
Autres ressources (+) ou besoins (-)	0	-4,2	0,7	-0,7	-3,2	-1,7	1,9	3,4

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

2. La variation nette en fin d'année de la dette négociable de l'Etat de plus d'un an : enjeux politiques et portée juridique

Par ailleurs, si la LOLF maintient la nécessité naguère prévue par l'article 31 de l'ordonnance organique de 1959 d'une autorisation parlementaire des emprunts et autres opérations de trésorerie (opérations de conversion de pension sur titre de dépôts de liquidités de rachats, d'échange, de taux d'intérêt, de devises etc.), elle prévoit en outre au 9° de son article 34 qu'il appartient à la loi de finances de l'année de fixer « *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* ».

Une telle disposition, qui est une compétence nouvelle, existait déjà à certains égards dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, puisque le Parlement vote le plafond des avances de trésorerie dont peuvent bénéficier certains régimes sociaux.

a) La définition du plafond et ses enjeux

L'on remarque que, dans la rédaction de la LOLF, qui résulte d'une initiative de votre rapporteur général, le plafond ne porte que sur la dette négociable dont la durée est supérieure à un an, appréciée en fin d'année.

Lors de la discussion de l'article 34 de la LOLF en première lecture à l'Assemblée nationale, de longs échanges avaient eu lieu entre des parlementaires et la secrétaire d'Etat au budget de l'époque, Mme Florence Parly, au sujet du vote, distinct ou non de celui relatif au tableau de financement, d'une disposition relative à l'emprunt. Il s'agissait en quelque sorte de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts du

paragraphe 8° en le liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement.

A cette occasion, notre collègue Jean-Jacques Jégou, alors député, avait accepté de retirer un amendement prévoyant que la loi de finances fixe le plafond des emprunts autorisés contre l'engagement du gouvernement de mettre à profit la navette parlementaire pour trouver une rédaction appropriée.

C'est votre commission des finances qui parvint, avec l'accord du gouvernement de l'époque, à introduire cette disposition dans la loi organique sur la base de deux conditions : que le plafond n'empêche pas le gouvernement de faire face à des aléas de trésorerie risquant de mettre l'Etat en cessation de paiement ; qu'il n'entrave pas une gestion optimale de la dette, et notamment qu'il n'interdise pas en cours d'année de procéder à des rachats de dettes.

Il s'agissait, selon votre rapporteur général, d'une position de sagesse : toute autre règle aurait pu constituer une contrainte qui aurait pu gêner le pouvoir exécutif pour faire face à d'éventuels aléas de gestion.

Pour le rapporteur de la loi organique au nom de votre commission des finances, notre collègue Alain Lambert, *« il ne saurait être question de ne pas honorer la signature de l'Etat. Même si les moyens actuels de prévision rendent une telle perspective peu envisageable, il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes »*

« De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle -ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette.[...] »¹.

Notre collègue Alain Lambert concluait son analyse en soulignant la portée politique fondamentale de cette disposition :

« Ainsi, votant le tableau de financement de l'Etat, fixant un plafond pour l'augmentation de la dette nette, ayant connaissance de l'ensemble des opérations liées à cette dette par le biais du compte de commerce particulier dédié à cet effet, le Parlement verra son information comme son contrôle sur la dette considérablement améliorés et sera en mesure de jouer pleinement son rôle en la matière, qui est celui d'engager l'avenir. »

Pour votre rapporteur général, il y a là une disposition essentielle du point de vue du consentement à l'impôt puisqu'en se prononçant sur la dette,

¹ Rapport n° 343 (2000-2001) page 200.

le législateur décide de la charge qui pèsera sur les générations future : la dette d'aujourd'hui, c'est bien les impôts de demain.

b) Une portée juridique contraignante

Le plafond de variation de la dette ainsi fixé par le présent article ne doit pas être confondu avec le dispositif très strict qui existe aux Etats-Unis où son Président est contraint de venir dans l'urgence devant le Congrès négocier le relèvement du plafond dès que celui-ci est dépassé, quelles que soient les raisons du dépassement¹.

Ce plafond a néanmoins une valeur juridique contraignante. Il obligera le gouvernement à en demander le relèvement dans une loi de finances rectificative² s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté en raison d'une aggravation du déficit budgétaire et d'une augmentation des besoins de financement.

Le plafond de variation de la dette a ainsi le même statut, juridique et politique, que celui du déficit budgétaire : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut être dépassé en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise. La loi de règlement constituera la sanction politique ultime d'un éventuel dépassement, comme c'est aujourd'hui le cas pour le déficit budgétaire.

Il faut se féliciter, à cet égard, que le gouvernement se soit rendu aux arguments de votre commission des finances et n'ait pas suivi les gestionnaires de la dette lorsqu'ils réclamaient une marge de manœuvre supplémentaire, certes technique, mais qui aurait ôté au principe même du plafond toute portée contraignante.

c) Une variation nette prévue pour 2006 de 41 milliards d'euros

En application de l'article 34 de la LOLF, le 4° du II du présent article fixe à **41 milliards d'euros 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.**

Cette variation de la dette négociable représente la variation entre le 31 décembre de l'année 2005 et le 31 décembre de l'année 2006 de la somme des encours d'obligations assimilables du Trésor (OAT) et de bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN) nets des amortissements et rachats.

¹ Cette hypothèse n'est pas un cas d'école. Compte tenu de moins-values fiscales et des dépenses engagées pour lutter contre le terrorisme, la dette fédérale américaine avait ainsi atteint en mai 2002 sa limite légale, fixée à 5.950 milliards de dollars le 5 août 1997. Le Président a dû négocier avec le Congrès l'augmentation de cette limite **dans l'urgence**.

² La décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 en date du 24 juillet 1991 dispose en effet que le gouvernement est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une loi de finances rectificative dès lors que les conditions de l'équilibre économique et financier sont bouleversées.

C. LE PLAFOND AUTORISÉ DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

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, plus de 40 % des dépenses de l'Etat.

1. Le regroupement au titre 2 des crédits de personnel, facteur de clarification

Techniquement, on doit rappeler que, sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le titre III « Moyens des services » recouvrait à la fois des crédits de personnel et des « autres » moyens de fonctionnement. **La LOLF regroupe les dépenses de personnel dans un seul et même titre, le titre 2**, qui se subdivise en trois catégories : rémunérations d'activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses.

Au surplus, la distinction entre dépenses civiles et militaires ne facilitait pas, dans l'ancien régime, une vision d'ensemble, d'autant que les crédits pour pensions militaires étaient, en exécution, transférés sur la section des Charges communes, qui était un budget civil.

Politiquement, il convient d'insister sur le fait que, si l'ordonnance organique de 1959 donnait bien compétence en son article premier au Parlement pour fixer le nombre des créations et des transformations d'emplois budgétaires, ce pouvoir s'est révélé des plus théorique et source de rigidités multiples en terme de gestion des personnels.

L'augmentation du nombre d'agents contractuels rémunérés « sur crédits » comme la pratique des surnombres, gagés ou non par des vacances, avaient fini par faire apparaître un **décalage considérable entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels**, si tant est que les administrations soient en mesure de les connaître.

2. La fixation d'un stock d'emplois effectifs évalués en équivalents temps plein travaillé

Désormais, **le Parlement cesse d'autoriser des flux théoriques pour se prononcer sur un stock réel**, apprécié globalement. Certes, son pouvoir perd en précision en ce qui concerne les flux¹ mais, en principe son champ est élargi à tous les « emplois rémunérés par l'Etat », quel que soit le statut des personnels, étant noté que ce plafond global est décliné par ministère et non pas par programme.

¹ La notion d'ETPT apporte des précisions intéressantes. Ainsi, sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, une création d'emploi était comptabilisée comme telle qu'elle intervienne le 1^{er} janvier ou le 1^{er} décembre de l'année. Avec la LOLF, un emploi à plein temps créé au 1^{er} juillet sera compté pour 0,5 ETPT, étant noté que cette moitié est appelée à se transformer automatiquement en une unité pleine l'année suivante...

Le IV du présent article fixe le plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat à **2.351.146 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**. L'article 55 du présent projet de loi de finances répartit ce **plafond d'emplois par ministère** conformément à l'état C qui lui est annexé, les plafonds des autorisations d'emplois faisant l'objet d'un vote unique conformément à l'article 43 de la LOLF.

Tous les personnels rémunérés sur le titre 2 ont vocation à être décomptés dans les plafonds d'emploi, **y compris les saisonniers ou occasionnels et les autres agents non-titulaires**. Le périmètre de décompte correspond aux agents dont l'Etat rémunère l'activité y compris les agents en formation, les congés de longue maladie mais à l'exception des personnels ne percevant que des prestations sociales et des rémunérations à la tâche.

Les plafonds ministériels d'emploi prennent en compte tous les personnels rémunérés par l'Etat. Ainsi, un agent d'un ministère mis à la disposition d'une personne morale autre que l'Etat, gratuitement ou contre remboursement, ou d'un autre ministère est imputé sur le titre 2 du ministère d'origine et entre dans la consommation d'emploi du ministère qui le rémunère.

En revanche, certains agents relevant du statut et de la gestion de l'Etat, tels que les personnels détachés auprès d'une autre personne morale ou en disponibilité, ne seront pas pris en compte dans le plafond puisqu'ils ne sont pas rémunérés par l'Etat contrairement aux mises à dispositions.

La loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la LOLF dispose que **les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public sont présentés à titre indicatif et leur variation justifiée**.

Les grands opérateurs de l'Etat fournissent dans les annexes par mission au projet de loi de finances pour 2006 des informations relatives aux effectifs qu'ils emploient et rémunèrent directement. Si ces effectifs ne rentrent pas dans le plafond d'emplois, quand bien même ils seraient subventionnés par l'Etat, les informations relatives aux opérateurs permettent aux rapporteurs spéciaux, pour chaque mission dont ils assurent le suivi et le contrôle, d'avoir une vision consolidée des effectifs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Le passage de la notion « d'emplois budgétaires » à celle « d'équivalents temps plein travaillé » provoqué par la mise en œuvre de la LOLF permet à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 un « exercice vérité » sur le périmètre des agents rémunérés par l'Etat.

Ainsi, si l'on dénombrerait en 2004 2,212 millions d'emplois budgétaires, dans le projet de loi de finances pour 2006, le plafond d'autorisation d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) s'établit à 2,338 millions. Le ministère des affaires étrangères passe ainsi par exemple de 9.141 emplois budgétaires en loi de finances initiale pour 2005 à 16.720 ETPT dans le présent projet de loi de finances.

Ont en effet été inclus dans le plafond d'emploi les assistants techniques, les volontaires internationaux et les recrutés locaux des services des ambassades (5.580 emplois en équivalent temps plein).

Plafond d'autorisations d'emplois (en ETPT) pour 2006 par ministère figurant à l'article 55 du présent projet de loi de finances

Ministères	Plafonds d'autorisations d'emplois (en ETPT)
Affaires étrangères	16.720
Agriculture et pêche	39.914
Culture et communication	13.966
Défense	440.329
Ecologie et développement durable	3.717
Economie, finances et industrie	173.959
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	1.250.605
Emploi, cohésion sociale et logement	13.721
Intérieur et aménagement du territoire	185.984
Jeunesse, sports et vie	7.159
Justice	71.475
Outre-mer	4.900
Premier ministre	7.795
Santé et solidarités	15.125
Transports, équipement, tourisme et mer	93.215
Total	2.338.584

Source : présent projet de loi de finances

L'exercice rencontre néanmoins encore quelques limites. Certains ministères comme celui de l'éducation nationale comptent un nombre important de personnels « hors titre 2 ».

Le titre 2 ne concerne, conformément à la LOLF, que les crédits de personnel juridiquement financés par l'Etat. En conséquence, **les personnels rémunérés directement par les établissements publics locaux d'enseignement, en pratique les collèges et les lycées, ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'emplois du ministère.** Il en est ainsi des assistants d'éducation, des contrats aidés ou des derniers « emplois jeunes », qui ne figurent pas dans le plafond d'emplois, même s'ils sont payés *in fine* par l'Etat, et pas davantage dans la vision « consolidée » de la mission.

3. Perspectives 2006 : une diminution de 5.318 équivalents temps plein

Rapporté au nombre de départs à la retraite en 2005, évalué à 77.731 (emplois civils et militaires), la diminution de - 5.318 équivalents temps plein reste faible : plus de 90 % des départs à la retraite seront remplacés.

Du point de vue du gouvernement, l'effort de maîtrise des effectifs publics en 2006 reste très comparable à celui de l'année précédente.

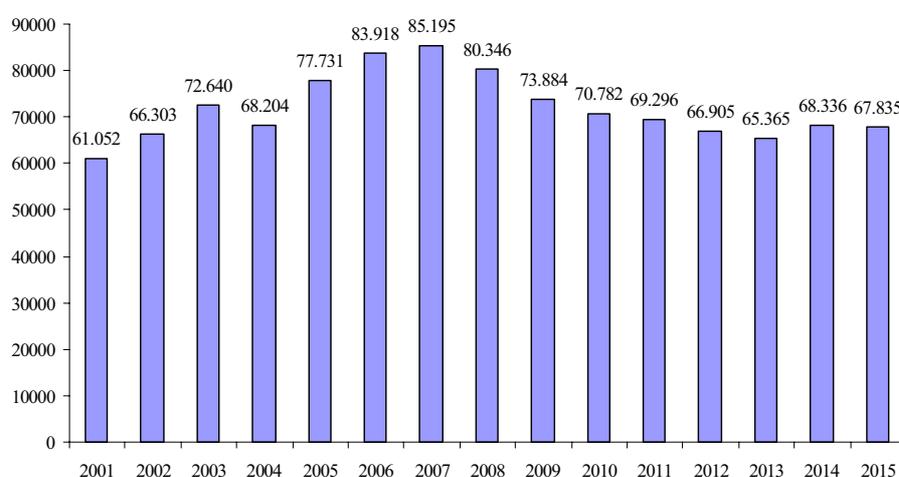
Certes, cet effort peut apparaître légèrement inférieur, à hauteur d'environ 2.000 emplois supprimés de moins. Il convient de tenir compte néanmoins de l'impact de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Elle conduit par exemple à créer en 2006 3.000 emplois, dans la recherche (1.100 emplois), et dans l'enseignement supérieur (1.900 emplois). Dans l'enseignement scolaire, l'évolution des effectifs d'élèves conduira à augmenter de 1.000 le nombre d'enseignants dans le premier degré et à diminuer de 3.000 le nombre d'enseignants dans le second degré.

C'est parce que la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a ajouté un nouveau ministère prioritaire en termes budgétaires, et en termes d'effectifs, que les réductions d'effectifs apparaissent limités sur un plan global, alors que certains ministères, comme ceux des affaires étrangères, de l'agriculture, de l'économie, des finances et de l'industrie font de réels efforts.

Sur l'ensemble du budget de l'Etat toutefois, **aucun effet global important ne pourra jamais être attendu sans une réelle contribution du ministère de l'éducation nationale à l'effort de maîtrise des effectifs publics** : ce ministère représente plus de 53 % du plafond des équivalents temps plein, compte non tenu des effectifs payés par les collèges et les lycées.

Le nombre important de départs à la retraite des agents de la fonction publique dans les années à venir offre la **possibilité de redéfinir les objectifs et les missions de chaque structure, y compris au ministère de l'éducation nationale.**

Evolution du nombre de départs à la retraite des agents civils et militaires



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

4. La nécessité d'une politique plus dynamique en matière de gestion du personnel dans le sillage de la LOLF

Si le gouvernement souhaite mettre un terme à la dérive tendancielle de la masse salariale de l'Etat, il doit pouvoir maîtriser son recrutement, en faisant le choix, partout où cela est possible, conformément aux exigences de qualité de service, de ne pas remplacer l'intégralité des flux de départs à la retraite.

Sous réserve du respect des plafonds des autorisations d'emplois et des enveloppes de crédits de personnel qui leur sont attribuées, les ministères, pourront librement adapter la structure de leurs emplois par mission, en fonction de leurs objectifs.

Chaque ministère aura ainsi la possibilité de ne pas « saturer » son plafond d'autorisations d'emplois – qui est un plafond et non un objectif de nombre d'emplois, sachant que la réforme budgétaire lui ouvre désormais le droit d'utiliser les crédits ainsi économisés pour financer des mesures salariales ou tout autre type de dépense (fonctionnement, intervention, investissement) conforme à ses objectifs. Cela doit inciter les responsables de mission ou les ministères à une gestion plus fine des ressources humaines.

En contrepartie de cette liberté nouvelle, dans chaque ministère, les gestionnaires de programme seront pleinement responsables de la maîtrise de la dépense salariale. Toutes les décisions ayant une incidence sur la masse salariale (recrutements, avancement, augmentations indemnitaires) seront nécessairement subordonnées à l'obligation de contenir la dépense dans les limites des enveloppes de crédits de personnel figurant au titre II.

Il convient, en outre, de signaler que la mise en œuvre d'une démarche de performance doit aller de pair avec des procédures d'intéressement des personnels aux objectifs fixés par les responsables des ministères.

D. L'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

1. L'affectation des éventuels surplus au désendettement

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 que les éventuels surplus seront utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire.

Le texte dispose « qu'il y a constatation de tels surplus si, pour l'année 2006, 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 2006 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2007, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article ».

Il précise également que par dérogation aux dispositions du premier alinéa du IV, les éventuels surplus de recettes des impositions de toute nature portant sur les produits pétroliers peuvent être utilisés pour financer des dépenses.

2. Un dispositif de portée plus politique que juridique

Comme son collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, votre rapporteur général estime 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 ; ensuite par ce que la probabilité des surplus dépendra de la façon plus ou moins volontariste dont aura été établie la prévision de recettes. Comme le rappelle notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, dans son rapport sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹ « le choix de la prévision des recettes fiscales détermine pour partie l'ampleur des éventuels surplus de recettes fiscales. Selon que l'on aura été optimiste, voire volontariste ou prudent dans le choix d'un taux de croissance de référence

¹ Rapport n° 106 (2004-2005)

indépendamment des questions plus techniques liées aux hypothèses d'élasticité, l'on se retrouvera avec un surplus plus ou moins substantiel.

[...] Le gouvernement, s'il tient compte des prévisions de croissance du « consensus des économistes », a aujourd'hui une latitude complète pour estimer le taux de croissance de référence, et donc, pour favoriser l'apparition d'un éventuel surplus ou l'éviter. Seule la fixation d'une règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collègue d'économistes ad hoc, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année N-1, permettrait d'éviter cet arbitraire et d'éliminer toute possibilité de manipulation. »

En tout état de cause pour votre rapporteur général, il ne saurait 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

A l'initiative de notre collègue député Pierre Méhaignerie, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du gouvernement, un amendement qui tend à majorer l'évaluation des recettes inscrites au « produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'Etat » de 79 millions d'euros, suite à la cession de l'immeuble du 53 rue Saint Dominique ainsi que de ceux des 10 et 12 rue du Parc Royal, considérant qu'il s'agissait là d'un « test clé de la réforme de l'Etat. »

Toujours avec l'accord du gouvernement, la commission des finances de l'Assemblée nationale a également souhaité, à l'unanimité, minorer les dépenses de 300 millions d'euros, au motif que les « *politiques publiques ne souffrent pas d'un manque de moyens, mais d'une confusion des objectifs, d'un empilement des structures et d'une complexité des procédures. C'est spécialement facile à constater au niveau local.* »

Convaincus que « *le Premier ministre a eu la main trop légère en matière d'emplois publics* » et que « *ce n'est pas supportable pour les finances publiques* », nos collègues députés ont voulu « *marquer une orientation déterminée.* »

Enfin ont été adoptés par l'Assemblée nationale, une série d'amendements rédactionnels ou de conséquence à l'initiative de sa commission des finances ainsi que le traditionnel amendement de coordination du gouvernement, qui a pour objet de traduire dans l'article d'équilibre et dans l'état A qui lui est annexé l'incidence des modifications intervenues au cours de la discussion de cette première partie.

En première délibération, les recettes fiscales ont été globalement minorées de 124 millions d'euros : 68 millions d'euros au titre de l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune des parts ou actions détenues au nominatif par des salariés ou dirigeants de société et 56 millions d'euros au titre du passage à 5,5 % du taux de TVA applicable aux bonbons en chocolat.

Par ailleurs, est intervenu un ajustement à hauteur de 4,94 milliards d'euros des recettes et de plafond des dépenses du compte de concours financier qui retrace les avances aux collectivités territoriales, pour intégrer notamment, à partir de 2006, le produit de la TIPP affecté aux départements en compensation du transfert du RMI, qui avait été oublié dans le texte initial.

Enfin, les recettes non fiscales sont majorées de 79 millions, avec le reversement au budget général du produit de la cession d'immeubles libérés par le ministère de la Culture à la suite de la rénovation de l'immeuble des Bons Enfants.

Au total, à l'issue des débats à l'Assemblée nationale de première partie et compte tenu de la minoration globale des dépenses de 300 millions, qu'il convient encore de ventiler lors de l'examen des missions par cette assemblée, le déficit du projet de loi de finances a été réduit de 255 millions d'euros pour s'établir à 46, 549 milliards d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Soucieuse de mettre en valeur l'importance nouvelle donnée à 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.**

Par cette initiative, elle entend, dans un but pédagogique, « faire vivre » un **article d'équilibre** qui joue désormais un rôle central dans la loi de finances à la fois comme **pivot entre la première et la seconde parties** et comme **lieu des choix fondamentaux de politique économique du gouvernement.**

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

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée du mercredi 16 novembre 2005, 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 2006**, sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que les dispositions fiscales les plus emblématiques du projet de loi de finances pour 2006 seraient examinées en seconde partie.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que l'examen des articles non rattachés de la seconde partie commencerait en séance publique le samedi 10 décembre au matin.

La commission a adopté sans modification l'article premier relatif à l'autorisation de percevoir les impôts existants et l'article 2 relatif à l'actualisation du barème de l'impôt sur le revenu pour 2005.

A l'article 2 bis (nouveau) relatif à la prorogation de deux ans de l'abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles réalisés par les jeunes agriculteurs et les signataires d'un contrat d'agriculture durable, après les interventions de **MM. Jean Pierre Masseret, Henri de Raincourt, Michel Charasse** et de **Mme Nicole Bricq**, elle a adopté un amendement visant à pérenniser l'abattement de 50 % sur les bénéfices imposables des jeunes agriculteurs et à supprimer la prorogation de cet abattement pour les signataires d'un contrat d'agriculture durable.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 2 ter (nouveau) relatif au relèvement du seuil de comptabilisation des recettes accessoires, issues d'activités commerciales et non commerciales, pour la détermination du bénéfice agricole, l'article 2 quater (nouveau) ouvrant de nouvelles possibilités de règlement des dons aux partis politiques et l'article 3 portant amélioration de la prime pour l'emploi.

Après les interventions de **MM. Jean-Pierre Masseret, Michel Mercier, Henri de Raincourt et Michel Charasse**, elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 3 tendant à la fiscalisation des intérêts des plans d'épargne logement (PEL) de plus de dix ans, et donné mandat au rapporteur général pour en parfaire, le cas échéant, la rédaction.

La commission a adopté sans modification l'article 4 relatif à la réduction de dix à six ans du délai du rappel fiscal des donations antérieures et l'article 5 relatif à l'aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations.

A l'article 6 instaurant un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces, après les interventions de **MM. Aymeri de Montesquiou** et **Michel Charasse**, elle a adopté un amendement prévoyant un abattement spécifique de 5.000 euros pour les arrière-petits-enfants.

La commission a adopté sans modification l'article 7 relatif au crédit d'impôt en faveur de la mobilité des chômeurs et l'article 8 relatif à l'allègement des revenus fonciers suite à une mobilité professionnelle.

A l'article 9 relatif à l'allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportée par les exploitants agricoles, après les interventions de **MM. Michel Mercier** et **Henri de Raincourt**, elle a adopté à l'unanimité, moins deux abstentions, un amendement visant à supprimer cet article.

Après les interventions de **MM. Michel Mercier** et **Michel Charasse**, la commission a alors décidé de réserver son vote sur l'article 10 relatif à la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur qui est compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés.

La commission a adopté sans modification l'article 11 relatif à la limitation de la déduction, au plan fiscal, des dotations aux amortissements et des loyers concernant les véhicules les plus polluants.

Après les interventions de **MM. Serge Dassault**, **Jean-Jacques Jégou**, **Michel Mercier** et **Paul Girod**, ainsi que de **Mmes Nicole Bricq** et **Fabienne Keller**, la commission a alors décidé de réserver son vote sur l'article 12 relatif à la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO2.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 13 relatif à l'aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants et l'article 13 bis (nouveau) relatif à la modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit de l'alcool éthylique non dénaturé.

Puis elle a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 13 ter (nouveau) relatif à la modification du champ d'application de la réduction de la taxe intérieure de consommation au profit des unités de production d'alcool éthylique.

A l'article 14 relatif à la réforme de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA), après les interventions de **MM. Michel Mercier**, **Jean-Jacques Jégou** et **Marc Massion**, elle a adopté un amendement tendant à modifier le barème pour relever le seuil d'imposition applicable aux PME.

La commission a adopté sans modification l'article 15 relatif au renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche, l'article 16 relatif à l'imposition des intérêts capitalisés rémunérant les sommes transférées hors de France lors d'émission de titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI) et l'article 16 bis (nouveau) modifiant le régime du crédit d'impôt pour les dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles.

A l'article 17 relatif au plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des plus-values latentes, après les interventions de **MM. Serge Dassault, Yves Fréville** et **Michel Charasse**, elle a adopté un amendement tendant à préciser la méthode de valorisation des titres de participation de sociétés cotées.

Après les interventions de **MM. Serge Dassault** et **Eric Doligé**, à l'article 17 bis (nouveau) relatif à l'exonération partielle d'ISF des parts détenues dans leur entreprise par les salariés et les anciens salariés retraités, la commission a adopté trois amendements de précision.

Elle a ensuite adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 17 bis (nouveau). Le premier de ces deux amendements tend à raccourcir de dix à six ans le délai de reprise en matière de droits d'enregistrement et d'impôt de solidarité sur la fortune. Après les interventions de **MM. Serge Dassault, Alain Lambert, Michel Charasse** et **Yann Gaillard**, la commission a adopté un second amendement tendant à relever de 20 % à 30 % l'abattement applicable à la valeur de la résidence principale en matière d'impôt de solidarité sur la fortune.

La commission a maintenu la suppression de l'article 18 relatif au financement de l'apprentissage et adopté sans modification l'article 19 relatif à l'alignement des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires et l'article 20 concernant la budgétisation du compte de tiers « tabac ».

Après l'intervention de **M. Michel Charasse**, elle a adopté à l'unanimité un amendement tendant à supprimer l'article 20 bis (nouveau) relatif au relèvement du plafond de ressources ouvrant droit au prêt à taux zéro.

La commission a adopté sans modification l'article 20 ter (nouveau) relatif au taux de TVA applicable aux bonbons de chocolat et l'article 20 quater (nouveau) apportant des précisions quant à l'application de l'impôt de bourse à certaines valeurs mobilières indexées.

La commission a ensuite décidé de réserver son vote sur l'article 21 relatif au reversement des disponibilités du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) et au transfert à l'Etat de la gestion directe de la garantie qu'il accorde aux prêts de l'accession sociale.

A l'article 22 relatif au montant et à la répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau, après les interventions de **Mme Fabienne Keller** et de **MM. Jean Jacques Jégou** et **Michel Charasse**, elle a adopté un amendement visant à réduire de moitié le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau prévu en 2006, en vue de permettre au gouvernement d'expliquer sa politique en la matière.

La commission a adopté sans modification l'article 23 relatif à la reconduction du contrat de croissance et de solidarité.

La commission a décidé de réserver son vote sur l'article 24 relatif à la réforme de la dotation globale d'équipement des départements.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 25 relatif à l'affectation de la régularisation au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2004 des communes et de leurs groupements, l'article 26 relatif à la compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions, l'article 27 relatif à la compensation financière en 2006 des transferts de compétences aux départements, l'article 28 relatif aux règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement, applicables au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), l'article 29 concernant l'évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, l'article 30 portant suppression des comptes d'affectation spéciale existant, en 2006, l'article 31 relatif à la suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existant en 2005 et à la création des comptes de concours financiers et tendant enfin à diverses modifications relatives aux comptes de commerce et aux comptes d'opérations monétaires existants.

La commission a ensuite adopté l'article 32 relatif à la création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier », l'article 33 relatif à la création du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », l'article 34 portant création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », l'article 35 relatif à la création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », l'article 36 concernant la création du compte d'affectation spéciale « Pensions », l'article 37 relatif à la création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et l'article 38 relatif à l'affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport.

A l'article 39 relatif à la création du compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat », après les interventions de **MM. Gérard Longuet**, **Yves Fréville** et **Paul Girod**, elle a adopté un amendement de coordination.

La commission a adopté sans modification l'article 40 relatif aux dispositions relatives aux affectations.

A l'article 41 relatif au financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale, après les interventions de **MM. Jean-Jacques Jégou** et **Michel Charasse**, elle a adopté un amendement ayant pour objet de substituer une fraction de TVA aux taxes et impôts affectés au régime de sécurité sociale, en compensation du transfert de financement des mesures d'allègement de cotisations sociales.

A l'article 42 relatif aux mesures modifiant la répartition du droit de consommation du droit sur les tabacs et d'autres recettes fiscales, elle a adopté un amendement de coordination.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 43 relatif à l'affectation de la taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'article 44 portant affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'une partie du droit de francisation et de navigation, l'article 45 relatif à l'affectation, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), du produit du droit de timbre perçu pour la validation du permis de chasser et l'article 46 concernant l'aménagement du régime de la taxe d'aviation civile.

Puis la commission a adopté l'article 47 relatif à l'affectation de recettes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'article 48 relatif à la création d'une société de valorisation des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF), l'article 49 relatif au transfert à l'Etat des droits et obligations afférents à la gestion du Réseau de recherches sur les technologies pétrolières et gazières (RTPG), l'article 50, précédemment examiné par la commission lors de sa réunion du 3 novembre 2005, 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 ainsi que l'article 51 relatif à l'équilibre général du budget.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2006 ainsi modifiée.**