

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2007)

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE :

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

- *ARTICLE PREMIER* Autorisation de percevoir les impôts 7

B. – Mesures fiscales

- *ARTICLE 2* Actualisation du barème de l'impôt sur le revenu 2007 9
- *ARTICLE 2 bis (nouveau)* Elargissement des possibilités d'adhésion à un centre de gestion agréé 16
- *ARTICLE 2 ter (nouveau)* Aménagement exceptionnel du délai d'adhésion à un organisme de gestion agréé 21
- *ARTICLE 3* Revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi 24
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3* Mise sous option du versement mensuel de la prime pour l'emploi 31
- *ARTICLE 4* Mesures d'incitation en faveur des contribuables qui souscrivent pour la première fois leur déclaration d'impôt sur le revenu par voie électronique 34
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4* Déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite 39
- *ARTICLE 5* Obligations des époux et des partenaires liés par un pacte civil de solidarité 44
- *ARTICLE 6* Aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers 51
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6* Suppression de l'impôt sur les opérations de bourse 61
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6* Introduction d'un régime de résident fiscal temporaire sur agrément 70
- *ARTICLE 6 bis (nouveau)* Réduction d'impôt sur les intérêts de l'épargne solidaire 77
- *ARTICLE 7* Crédit d'impôt sur le revenu accordé au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale 79
- *ARTICLE 8* Aménagement des régimes fiscaux des cessions de brevets et éléments assimilés par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et de la plus-value d'apport d'un brevet à une société 85
- *ARTICLE 9* Assouplissement des dispositifs existant en matière de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des entreprises 92

- **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 Imputation du droit à restitution sur les impositions directes locales et l'impôt de solidarité sur la fortune**.....104
- **ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 9 Différentes mesures de coordination avec les mesures adoptées dans le cadre de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat**.....116
- **ARTICLE 9 bis (nouveau) Diverses adaptations de la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des investissements dans les petites et moyennes entreprises et des dons au profit d'organismes d'intérêt général**.....117
- **ARTICLE 10 Suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités**127
- **ARTICLE 10 bis (nouveau) Passage en charge des petits matériels de bureau**.....131
- **ARTICLE 10 ter (nouveau) Non-déductibilité du bénéfice net de la fraction des indemnités de départ d'un dirigeant supérieure à un million d'euros**135
- **ARTICLE 10 quater (nouveau) Régime juridique des revenus agricoles issus de la biomasse**141
- **ARTICLE 11 Aménagement du régime des plus ou moins-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés**.....145
- **ARTICLE 11 bis (nouveau) Exonération de taxe intérieure sur le charbon, les houilles et les lignites en faveur des entreprises de valorisation de la biomasse**156
- **ARTICLE 11 ter (nouveau) Régime fiscal des immeubles cédés à des bailleurs sociaux**161
- **ARTICLE 11 quater (nouveau) Application du taux réduit de TVA aux rémunérations versées par les communes aux exploitants assurant le déneigement de la voirie**163

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- **ARTICLE 12 Institution du contrat de stabilité**167
- **ARTICLE 13 Compensation des transferts de compétences aux régions**190
- **ARTICLE 14 Compensation des transferts de compétences aux départements**.....203
- **ARTICLE 15 Affectation du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) au financement de la DSI de 2008**.....218
- **ARTICLE 16 Répartition du produit des amendes des radars automatiques**225
- **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 16 Affectation d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes aux communes et à leurs groupements accueillant des sites d'extraction de matériaux**.....232
- **ARTICLE 17 Réforme de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)**235
- **ARTICLE 18 Evaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales**251

B. – Autres dispositions

- *ARTICLE 19* Dispositions relatives aux affectations.....257
- *ARTICLE 20* Répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »258
- *ARTICLE 21* Ressources des organismes de l'audiovisuel public.....263
- *ARTICLE 22* Simplification du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....266
- *ARTICLE 23* Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés.....270
- *ARTICLE 24* Majoration des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS).....272
- *ARTICLE 25* Modification des modalités de financement du Centre des monuments nationaux (CMN).....276
- *ARTICLE 26* Extension du périmètre d'activité de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).....281
- *ARTICLE 27* Reconduction de l'affectation du produit du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres292
- *ARTICLE 28* Compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes résultant des réductions de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires296
- *ARTICLE 29* Financement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale.....302
- *ARTICLE 30* Reprise par l'Etat de la dette de Charbonnages de France (CdF)310
- *ARTICLE 30 bis (nouveau)* Attribution du reliquat de la dotation de l'Etat versée à l'Agence de l'innovation industrielle (AII) à OSEO et OSEO Innovation320
- *ARTICLE 31* Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes329

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

- *ARTICLE 32* Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois331

EXAMEN EN COMMISSION.....341

PREMIÈRE PARTIE :
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER :

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE PREMIER

Autorisation de percevoir les impôts

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

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

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

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

- l'autorisation n'est valable que pour l'année ce qui conforte le principe de l'annualité budgétaire pour mieux protéger le contribuable ;
- l'autorisation concerne les recettes fiscales et non fiscales, ce qui est 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 2007 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 2007, 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 2008 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 2007

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu 2007 en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabacs afin de neutraliser l'effet de l'inflation.

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

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

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

Le présent article prévoit que l'indexation du barème soit effectuée par sur la base de l'évolution des prix hors tabacs, établie à 1,3 % en 2007 par rapport à 2006.

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

Tranches actuelles de revenus LFI 2007	Tranches proposées de revenus PLF 2008	Taux (inchangés)
Jusqu'à 5.614 euros	Jusqu'à 5.687 euros	0 %
De 5.615 euros à 11.198 euros	De 5.688 euros à 11.344 euros	5,5 %
De 11.199 euros à 24.872 euros	De 11.345 euros à 25.195 euros	14 %
De 24.873 euros à 66.679 euros	De 25.196 euros à 67.546 euros	30 %
Plus de 66.679 euros	Plus de 67.546 euros	40 %

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

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

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Pour les revenus de 2006	Pour les revenus de 2007
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2.198	2.227
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)	3.803	3.852
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)	844	855
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)	622	630
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	414	419
	Seuil pour les revenus de 2006 LFI 2007	Seuil pour les revenus de 2007 PLF 2008
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5.495	5.568

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

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

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2006	Revenus 2007
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		396 euros	401 euros
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		869 euros	880 euros
- maximum :		13.328 euros	13.501 euros
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		352 euros	357 euros
- maximum :		3.446 euros	3.491 euros
Revenu au-delà duquel ne s'appliquent plus :	2ème alinéa du 4 bis et 5a de l'article 158		
- l'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions :		Sans objet	Sans objet
- 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 :			
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2.172 euros ¹	2.202 euros
- si le revenu net global ne dépasse pas :		13.370 euros ¹	13.550 euros ¹
ou :		1.086 euros ¹	1.101 euros ¹
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		21.570 euros ¹	21.860 euros ¹
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 ^{er} de l'article 200	479 euros ¹	488 euros ²

¹ Outre l'indexation automatique sur l'inflation, une hausse de 25 % de l'abattement et des limites de revenus est ici intervenue en LFI 2006 afin de neutraliser la suppression de l'abattement de 20 %, désormais intégré au barème.

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 le principe de son l'indexation.

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

Le coût de la présente actualisation du barème de l'impôt sur le revenu ressort à 914 millions d'euros (1,2 milliard d'euros pour l'actualisation du barème pour 2006).

Le montant net des recettes de l'impôt sur le revenu en 2008 s'établirait à 53,8 milliards d'euros, après prise en compte des montants de restitutions d'impôt sur le revenu (- 3,6 milliards d'euros) de la prime pour l'emploi (- 3,1 milliards d'euros), soit une progression de 5,8 % par rapport au montant révisé pour 2007 (50,9 milliards d'euros), en retrait de - 5,4 % par rapport à 2006¹.

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

- les effectifs salariés totaux croîtraient de 1,2 % ;
- les salaires bruts progresseraient de 4,1 % ;
- et les pensions et retraites augmenteraient de 5,7 %.

En revanche, l'évaluation pour 2008 des recettes de l'IR comprendrait l'impact des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dont le coût annoncé, 460 millions d'euros, résulterait principalement de l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires.

Ainsi, l'IR, *stricto sensu*, continue à ne représenter qu'une part relativement faible de l'ensemble des prélèvements obligatoires, derrière les prévisions de recettes nettes pour 2008 de la TVA (135 milliards d'euros), de l'IS (53,9 milliards d'euros), ainsi que de la CSG (83,44 milliards d'euros), dont votre rapporteur général rappelle toutefois qu'elle ne constitue selon lui que le premier étage, proportionnel, d'un impôt général sur le revenu.

II. ...QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DE LA RÉFORME DU BARÈME DE 2006

Dans la mesure où le barème de l'IR 2007 ne fait l'objet que d'une simple indexation sur l'inflation, les contribuables ne connaîtront pas d'évolution notable dans le montant de leur imposition entre 2006 et 2007. Le tableau ci-dessous rappelle les effets de la réforme de l'IR pour 2006, pour différentes configurations du foyer fiscal.

¹ *Evaluation des voies et moyens, tome I « Les évaluations de recettes » annexé au projet de loi de finances pour 2008.*

**Exemples significatifs de variation de l'impôt payé dans le barème 2005
et le barème proposé pour 2006**

(en euros)

Configuration du foyer fiscal	Revenu déclaré du foyer fiscal (bénéficiant de l'abattement de 10 % et, en 2005, de celui de 20 %)	Imposition (avant imputation des crédits et réductions d'impôt)		Différence	
		IR 2005	IR 2006	en valeur	en pourcentage
Exemples de « classes moyennes » touchées de façon sensible par la réforme					
célibataire sans enfant	18.000	1.111	1.007	-104	-9,4 %
couple sans enfant	36.000	2.222	2.015	-207	-9,3 %
couple avec deux enfants	54.000	3.333	3.022	-311	-9,3 %
Revenus des « classes moyennes » tirant le parti maximal de la réforme					
célibataire sans enfant	27.000	2.731	2.141	-590	-21,6 %
couple sans enfant	55.000	5.666	4.409	-1.257	-22,2 %
couple avec deux enfants	77.000	7.380	5.920	-1.460	-19,8 %
Exemples de revenus plus élevés tirant un bénéfice encore sensible de la réforme					
célibataire sans enfant	35.000	4.402	4.210	-192	-4,4 %
couple sans enfant	69.000	8.535	8.150	-385	-4,5 %
couple avec deux enfants	93.000	10.676	10.234	-442	-4,1 %
Seuil de revenus où le bénéfice de la réforme atteint un premier plancher					
célibataire sans enfant	56.000	10.058	9.880	-178	-1,8 %
couple sans enfant	111.000	19.838	19.490	-348	-1,8 %
couple avec deux enfants	111.000	15.520	15.094	-426	-2,7 %
Revenus bénéficiant du deuxième « pic » de réduction d'impôt					
célibataire sans enfant	74.000	15.781	14.740	-1.041	-6,6 %
couple sans enfant	148.000	31.563	29.480	-2.083	-6,6 %
couple avec deux enfants	148.000	27.245	25.084	-2.161	-7,9 %
Seuil de revenus où le bénéfice de la réforme atteint un deuxième plancher					
célibataire sans enfant	131.000	35.520	35.252	-268	-0,75 %
couple sans enfant	262.000	71.040	70.504	-536	-0,75 %
couple avec deux enfants	262.000	66.722	66.108	-614	-0,92 %
Exemples de revenus tirant un bénéfice substantiel de la baisse du taux marginal (48,09 % à 40 %)					
célibataire sans enfant	200.000	68.491	62.760	-5.731	-8,4 %
couple sans enfant	400.000	136.982	125.520	-11.462	-8,4 %
couple avec deux enfants	400.000	132.664	121.124	-11.540	-8,7 %
Autres exemples de revenus tirant un bénéfice substantiel de la baisse du taux marginal (48,09 % à 40 %)					
célibataire sans enfant	500.000	212.761	182.760	-30.001	-14,1 %
couple sans enfant	1.000.000	425.522	365.520	-60.002	-14,1 %
couple avec deux enfants	1.000.000	421.204	361.124	-60.080	-14,3 %

Source : commission des finances

L'essentiel de la réforme du barème, adoptée en loi de finances pour 2006, a donc produit ses effets en 2007 au titre de l'imposition des revenus pour 2006. La révision des estimations de recettes pour 2007 indique que la baisse de l'IR, imputable à la réforme du barème, s'élève à 3,9 milliards d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'objectif politique de baisse de l'IR est donc atteint et, plus globalement, la réduction de 7 à 5 tranches (situées entre 0 % et 40 % au lieu de 48), ainsi que l'intégration de l'abattement de 20 % au nouveau barème, ont contribué à rendre plus lisible et attractive la fiscalité française sur le revenu. Les gains pour la plupart des contribuables, à revenu égal, ont été de l'ordre de 6 % en moyenne de 2006 à 2007.

A. UNE BAISSÉ INÉGALEMENT RÉPARTIE

Toutefois, les réductions d'impôts n'ont pas été également réparties. Comme votre commission des finances l'avait annoncé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, certains « effets pervers » n'ont pas manqué de se faire jour.

L'annonce d'une baisse généralisée d'imposition n'a pas été perçue par les catégories de foyers fiscaux, d'une part, peu atteints par la réforme et, d'autre part, qui auraient bénéficié d'une hausse de revenus. Par l'effet conjugué des passages à la tranche supérieure et de la progressivité de l'impôt, ces contribuables ont donc subi une hausse mécanique et « normale » du taux de leur imposition, supérieure à celle de leurs revenus.

D'autre part, le souhait du gouvernement de faire bénéficier au plus vite les contribuables des effets de la réforme du barème, par la réduction de 8 % du montant des acomptes provisionnels et des prélèvements mensuels dans la limite de 300 euros, a provoqué un ressaut du dernier acompte ou des derniers prélèvements pour les cas où la réduction excédait le gain résultant de la réforme du barème.

Un tel phénomène ne se reproduirait donc pas en 2008, et le gouvernement entend pérenniser la réforme mise en place pour les revenus 2006 sans en modifier le principe.

B. UN IMPÔT CONCENTRÉ ET COMPLEXE

L'IR ne présente pas les critères habituels d'un « bon impôt », c'est-à-dire, une assiette large et des taux bas.

Votre rapporteur général rappelle d'abord que, sur un nombre total d'environ 35 millions de foyers fiscaux, 48 % ne sont pas imposables au titre

de l'IR ; il relève ensuite que cet impôt est particulièrement concentré : 10 % des foyers les plus aisés paient 72 % de l'impôt sur le revenu pour 36 % des revenus déclarés.

Mais il tient enfin et surtout à souligner la complexification croissante en raison de la multiplication des dispositifs dérogatoires, cette « mauvaise herbe fiscale », qui affecte la lisibilité et donc l'acceptabilité de notre système fiscal.

Pour essayer d'en maîtriser les effets néfastes, une première piste avait été envisagée. Ainsi, en application de l'article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, le gouvernement a remis au Parlement un rapport présentant les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques. La complexité et le faible rendement des quatre options étudiées ont motivé l'avis défavorable du gouvernement sur ce type d'imposition, considérant que le socle d'imposition minimale était déjà constitué par la CSG. Votre rapporteur général approuve pleinement cette position.

Dans ces conditions, il estime urgent de s'atteler à la question des niches fiscales. Il va proposer, en deuxième partie du projet de loi de finances, de **distinguer les niches horizontales**, qui font en quelque sorte partie intégrante du mode de calcul de l'impôt tel l'octroi de parts supplémentaires de quotient familial, et dont la validité peut être à durée indéfinie, **des niches sectorielles** qui, par principe, ne doivent pas être pérennes. Ainsi distinguerait-on « les **niches à durée indéterminée** » des « **niches à durée déterminée** » qui, parce que leur validité serait limitée à trois ou quatre ans, doivent être évaluées périodiquement. Ainsi pourrait-on non seulement **réguler le flux de nouvelles niches fiscales, mais encore s'attaquer au stock existant.**

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)

Elargissement des possibilités d'adhésion à un centre de gestion agréé

Commentaire : le présent article procède à un élargissement des possibilités d'adhésion à un centre de gestion agréé aux contribuables qui disposent de revenus non professionnels imposés dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux et la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN AVANTAGE COMPARATIF POUR LES ADHÉRENTS À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉ

La réforme du barème de l'impôt sur le revenu, à compter de 2006, a eu pour effet de supprimer l'abattement de 20 % dont bénéficiaient certains revenus, notamment ceux des professionnels adhérents à un organisme de gestion agréé (OGA). Toutefois, pour assurer la neutralité de la réforme, depuis la loi de finances pour 2006, un coefficient de majoration de 1,25 est appliqué aux revenus des professionnels qui ne sont pas adhérents à un organisme agréé.

Ainsi, la situation relative des professionnels adhérents ou non adhérents à un Centre de gestion agréé n'a pas évolué. En contrepartie, les adhérents imposés à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition bénéficient des avantages fiscaux suivants :

- non application d'une majoration de 25 % du bénéfice imposable

A compter de l'imposition des revenus de 2006, le bénéfice imposable des professionnels qui n'adhèrent pas à un CGA est majoré de 25 % avant d'être soumis au nouveau barème progressif par tranches de l'impôt sur le revenu. Les professionnels qui adhèrent à un CGA ne subissent pas cette majoration de leur bénéfice imposable.

- possibilité de déduire le salaire du conjoint

Pour les non adhérents mariés sous le régime de la communauté, la limite générale de déduction est de 13.800 euros par an. Pour les adhérents, aucune limite n'est fixée.

- réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion

Les adhérents ont droit à une réduction d'impôt égale aux frais engagés pour la tenue de leur comptabilité et leur adhésion au CGA. Cette réduction est plafonnée à 915 euros par an.

Pour en bénéficier, les adhérents doivent :

- réaliser un chiffre d'affaires qui ne dépasse pas les limites du régime fiscal de la micro-entreprise,
- être imposés sur option à un régime réel.

Les dépenses prises en compte au titre de la réduction d'impôt, ne sont pas admises dans les charges déductibles.

B. LA PORTÉE DU DISPOSITIF

600 organismes de gestion agréés emploient 15.000 salariés et regroupent 1,5 million de professionnels adhérents. Les secteurs d'activités qui représentent les bataillons d'adhérents les plus importants recouvrent 90 % des exploitants agricoles, 75 % des professionnels libéraux et 50 % des commerçants et artisans.

Les OGA ont pour mission centrale la prévention fiscale auprès de leurs adhérents, dont le but est d'assurer la promotion du civisme fiscal et la sincérité des déclarations des revenus professionnels. En outre, les OGA apportent une aide à la gestion, une analyse de la situation économique et financière de l'entreprise. A cet égard, la réforme de la profession comptable prévoit que d'ici le 1^{er} janvier 2009, les missions fiscales et d'aide à la gestion, d'une part, et de tenue de la comptabilité, d'autre part, devront s'exercer au sein de structures distinctes afin qu'une séparation claire soit faite entre les OGA et les membres de l'ordre des experts-comptables qui, à partir de cette date, exerceront des missions distinctes et complémentaires pour les très petites entreprises.

Par ailleurs, les adhérents s'engagent à respecter les règles comptables et fiscales. Ainsi, les entreprises adhérentes déclarent un résultat fiscal près de deux fois supérieur à celui des entreprises non adhérentes (43.400 euros en moyenne contre 23.300 en 2005). Au final, il peut être considéré que le rôle des OGA contribue à la réduction du nombre de déclarations fiscales présentant des anomalies, engendrant ainsi des économies pour l'Etat en raison de contrôles moins fréquents et d'un recours plus systématique au dépôt matérialisé des déclarations fiscales.

C. LES CONDITIONS D'ADHÉSION

Conformément aux dispositions des articles 1649 *quater* C et 1649 *quater* F, les OGA s'adressent à deux catégories de contribuables :

- toutes les entreprises (individuelles ou personnes morales) industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, qu'elles relèvent de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés et quel que soit leur régime d'imposition. Toutefois, les avantages fiscaux sont réservés aux adhérents relevant de l'impôt sur le

revenu et soumis à un régime de bénéfice réel (Art. 1649 *quater* C) ;

- les personnes qui exercent à titre habituel et constant une activité professionnelle dont les résultats sont soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'assemblée nationale a adopté à l'unanimité, à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac et des membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement**, un amendement tendant à ouvrir la possibilité d'adhérer à un OGA à deux nouvelles catégories de contribuables :

- les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) non professionnels, soumis au régime de la déclaration contrôlée de droit ou sur option, et qui auront souscrit un engagement d'amélioration de la connaissance des revenus;
- les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux (BIC) non professionnels, soumis aux régimes d'imposition selon le bénéfice réel.

A ce jour, ces catégories subissaient l'application du coefficient de majoration de 25 % en vertu de l'article 158-7 1° du code général des impôts, sans avoir la possibilité d'adhérer à un OGA.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de compenser la baisse des taux de 20 % dans le barème 2006, votre commission des finances a donné un avis favorable à la **majoration de 25 % les revenus déclarés** par les professionnels n'adhérant pas à un CGA ou à une association agréés, prévu par la loi de finances pour 2006.

Avant la réforme de l'impôt sur le revenu, parmi les professionnels non adhérents soumis à un régime réel, quelque 200.000 contribuables déclaraient des BNC (professions libérales) et 507.000 contribuables déclaraient des BIC, procurant 203 millions d'euros de rentrées fiscales liées à leur exclusion du bénéfice de l'abattement de 20 %.

Cette majoration aboutit à **neutraliser l'intégration de l'abattement dans le barème 2006, mais elle n'est pas sans susciter des interrogations quant à son esprit** -car l'application du coefficient multiplicateur de 1,25 apparaît plus « pénalisante » que l'absence d'un abattement de 20 %-sinon quant à sa constitutionnalité au regard de principes tels que l'égalité

devant les charges publiques ou la présomption d'innocence, qui seraient alors entendus dans une acception particulièrement rigoureuse.

S'il faut rappeler que le Conseil constitutionnel a déjà validé la différence de traitement entre adhérents et non adhérents à un centre de gestion agréé, il apparaît toutefois que **ce mécanisme de majoration de 1,25, est perçu soit comme une injustice, soit comme une présomption de fraude par les contribuables non adhérents.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **après l'avis défavorable de la commission et du gouvernement, notre collègue Jean Arthuis avait retiré un amendement proposant cependant de supprimer progressivement le coefficient de majoration** appliqué pour non adhésion à un centre de gestion ou à une association agréée. Il considérait que la décision d'adhérer ne devait pas être motivée par un avantage fiscal, mais par la qualité des services rendus par les organismes agréés et que l'application du coefficient de majoration revient à présumer la fraude. En outre, l'application d'une majoration uniforme de 25 % aboutirait à une correction excessive pour la part des revenus excédant le plafond de 120.100 euros qui, dans le présent état du droit, ne bénéficie jamais de l'abattement. Au delà de ce seuil, il s'ensuivrait donc un « désavantage comparatif » nouveau pour les contribuables non-adhérents. La recherche d'une équivalence de traitement par rapport à la situation actuelle aboutirait ainsi à plafonner la majoration de 25 % au quart du plafond actuel de l'abattement, soit 30.025 euros. Toutefois, la mise en place d'un « plafond fantôme » lié à la disparition de l'abattement de 20 % pourrait ne pas apparaître satisfaisante au regard de l'esprit de simplification qui doit aussi animer la présente réforme.

Tout en soulignant que le dispositif relevait non pas d'une présomption de fraude à l'égard des 5 % de contribuables concernés qui ne sont pas adhérents d'un centre de gestion agréé, mais d'une présomption de bonne foi envers les 95 % d'entre eux qui sont adhérents, **le gouvernement avait toutefois proposé d'engager une réflexion globale et de réaliser un audit sur la question¹.**

Deux ans après, il convient toutefois de souligner que **cette étude n'a toujours pas été menée ou rendue publique**, contrairement à l'engagement du gouvernement.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale viennent renforcer un dispositif sur lequel il conviendrait au contraire d'entamer une réflexion générale.

¹ *Sénat, compte rendu intégral de la séance du 11 décembre 2005.*

Votre rapporteur général est par principe favorable au dispositif actuel qui permet d'encourager le civisme fiscal, de réduire la fraude et les coûts liés aux contrôles. Il doit être rappelé que le faible taux de recouvrement des redressements et sanctions fiscales doit inciter à renforcer la prévention à la fraude fiscale auprès d'une catégorie plus large de contribuables.

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

ARTICLE 2 ter (nouveau)

**Aménagement exceptionnel du délai d'adhésion
à un organisme de gestion agréé**

Commentaire : le présent article vise à reporter, à titre exceptionnel, le délai d'adhésion à un organisme de gestion agréé jusqu'au 31 janvier 2008 donnant droit à l'absence de majoration du revenu de 25 % prévue à l'article 158-7 1° du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

L'adhésion à un organisme de gestion agréé (OGA) est possible à tout moment. Toutefois, pour bénéficier des avantages fiscaux et accéder au droit de ne pas subir la majoration de revenu de 25 % prévue à l'article 158-7 1° du code général des impôts, l'adhérent doit satisfaire aux trois conditions suivantes :

- être imposé à l'impôt sur le revenu, et non à l'impôt sur les sociétés;
- être placé sous un régime de bénéfice réel (régime normal ou simplifié pour les commerçants, artisans ou industriels et les agriculteurs; régime de la déclaration contrôlée pour les membres de professions libérales et assimilées);
- et avoir été adhérent pendant toute la durée de l'année ou de l'exercice.

La première adhésion permet toutefois de bénéficier immédiatement de l'avantage fiscal pour l'année ou l'exercice en cours si elle intervient dans les trois mois du début de l'année, ou de l'exercice, ou du début de l'activité.

Ainsi, pour un exercice comptable ouvert le 1^{er} janvier 2007, l'adhésion pourra être sollicitée jusqu'au 31 mars pour bénéficier de la non majoration de revenu de 25 % au titre des revenus pour 2007.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'assemblée nationale a adopté à l'unanimité, à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et **avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement**, un amendement tendant à reporter au 31 janvier 2008 le délai d'adhésion.

Dans la mesure où le dispositif de majoration de 25 % des revenus tirés de bénéfices réalisés par les entreprises industrielles, commerciales, agricoles et professionnels libéraux non adhérents d'un OGA s'est appliqué pour la première fois aux revenus de l'année 2006, déclarés en 2007, **de nombreux contribuables, non adhérents, n'ont donc pris conscience de l'effet de cette majoration que lorsqu'ils ont reçu en septembre 2007 leur avis d'imposition sur les revenus perçus en 2006.**

Pour ne pas subir cette majoration, ils ont la possibilité d'adhérer, mais compte tenu du délai d'adhésion en vigueur, ces contribuables ne pourraient bénéficier de l'absence de majoration que pour leurs revenus de 2008 et non de 2007. C'est donc pour **aménager la mise en œuvre récente du dispositif de majoration et donner une portée incitative à l'adhésion aux OGA** qu'il a été proposé de reporter, à titre exceptionnel, le délai d'adhésion au 31 janvier 2008 pour bénéficier de l'absence de majoration au titre des revenus pour 2007.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il faut tout d'abord rappeler que **le dispositif de majoration des revenus de 25 % prévu par l'article 158-7 1° résulte de l'application de l'article 76 de la loi de finances pour 2006.** Les contribuables avaient donc la possibilité pendant toute l'année 2006 d'adhérer à un OGA, ainsi que jusqu'au 31 mars 2007, soit treize mois, pour anticiper la majoration applicable sur leurs revenus pour 2007. Que cette prise de conscience ne se soit concrétisée que tardivement, en septembre 2007, lors de l'envoi des avis d'imposition au titre des revenus pour 2006, résulte du mécanisme classique d'imposition sur l'année N-1. Pour autant, il convient de s'interroger sur le niveau d'information ou d'imprévoyance des professionnels concernés.

Quoiqu'il en soit, ces contribuables ont bénéficié de la baisse de 20 % des tranches du barème de l'impôt sur le revenu dont la majoration est la contrepartie exacte.

Par ailleurs, les avantages consentis aux adhérents des OGA sont le corollaire de l'obligation pour ceux-ci de s'engager à tenir une comptabilité sincère, à communiquer régulièrement leur bilan et leur compte de résultat, à fournir tous les éléments permettant à l'organisme l'établissement de déclarations complètes et à accepter le règlement par chèques. La prévention fiscale ainsi présentée a vocation à s'appliquer sur la durée de l'année ou de l'exercice et justifie donc le principe d'adhésion dans un délai déterminé. Une adhésion en janvier 2008 ouvrant droit à l'avantage fiscal alors même qu'aucune des obligations précitées n'auraient été respectés par l'« adhérent tardif » pendant l'année 2007 ferait perdre tout son sens au dispositif. La promotion du « civisme fiscal » suppose que l'OGA ait pu exercer sa mission d'assistance et de surveillance des engagements pris par l'adhérent.

En d'autres termes, l'adhésion à effet rétroactif ne saurait avoir pour seul objectif l'attribution automatique d'un avantage fiscal.

Or les dispositions du présent article ôteraient toute portée pratique au principe de prévention fiscale qui fonde le dispositif.

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

ARTICLE 3

Revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article a pour objet de rehausser les seuils et limites de la prime pour l'emploi en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabac afin de neutraliser l'effet de l'inflation.

Le présent article se borne à une simple actualisation des seuils et limites des conditions d'attribution de la prime pour l'emploi.

I. LE DROIT EXISTANT

La prime pour l'emploi (PPE) est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle. Elle est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources. Son montant est calculé en pourcentage du revenu d'activité. Elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement au bénéficiaire s'il n'est pas imposable.

Ce dispositif a été instauré par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi. Sur les revenus 2006, il a concerné près de **8,6 millions de foyers fiscaux**, dont 4,5 millions ne sont pas imposables, pour **un coût total de 4,3 milliards d'euros**, soit un **montant de prime moyen de 504 euros**.

Le bénéfice de la PPE concerne les seules personnes physiques fiscalement domiciliées en France, non passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune, et répondant à une double condition de ressources.

1) **Le revenu fiscal de référence du foyer est plafonné.** Pour la prime versée en 2007, le montant de référence de l'année 2006 ne devait pas dépasser 16.042 euros pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées, et 32.081 euros pour les personnes mariées ou liées par un Pacs soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 4.432 euros pour chaque demi-part supplémentaire. Le montant de cette majoration est divisé par deux si l'enfant est en résidence alternée.

2) **L'attribution de la PPE est conditionnée par l'exercice d'une activité dont le revenu afférent répond à des conditions de plancher et de plafond.** Pour chaque personne susceptible de bénéficier dans le foyer fiscal de la PPE, le montant d'activité doit être au moins de 3.695 euros, sans excéder les plafonds suivants :

- 17.227 euros si la personne est célibataire, veuve ou divorcée sans enfant ou avec des enfants qu'elle n'élève pas seule; ou si elle est mariée ou

Pacsée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des conjoints occupe un emploi lui procurant au moins 3.695 euros; ou si le bénéficiaire éventuel de la prime est une personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle;

- 26.231 euros si la personne est mariée ou Pacsée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant au moins 3.695 euros; ou si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants à charge.

Il convient d'ajouter que les revenus exonérés d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires, choisies ou complémentaires, effectuées à compter du 1^{er} octobre 2007, en application de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, doivent être retenus dans le montant des traitements et salaires pris en compte pour apprécier les limites de revenus conditionnant le bénéfice ou le montant de la PPE.

Le montant de la PPE individuelle est calculé en pourcentage du revenu d'activité déclaré. Le pourcentage appliqué varie selon le montant de ce revenu. Pour les revenus 2006 dont la prime a été versée en 2007, le calcul s'effectue en fonction des éléments figurant dans le tableau suivant :

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 3.570 €	3.570 € < R < 11.899 €	R x 6,8 %
	11.899 € < R < 16.659 €	(16.659 € - R) x 17 %
Mariés «mono-actifs »	3.570 € < R < 11.899 €	(R x 6,8 %) + 81 €
	11.899 € < R < 16.659 €	[(16.659 € - R) x 17 %] + 81 €
	16.659 € < R < 23.798 €	81 €
	23.798 € < R < 25.376 €	(25.376 € - R) x 5,5 %
Célibataires, veufs, divorcés élevant seuls des enfants à charge	3.570 € < R < 11.899 €	R x 6,8 %
	11.899 € < R < 16.659 €	(16.659 € - R) x 17 %
	16.659 € < R < 25.376 €	0 € (susceptible de majoration pour personnes à charge)

La prime attribuée au foyer fiscal correspond au total des primes individuelles éventuellement majoré en fonction du nombre de personnes à charge du foyer (majoration de 36 ou 72 euros selon les cas). La prime n'est pas versée lorsque son montant total, au titre du foyer fiscal, est inférieur à 30 euros¹.

La loi de finances pour 2007 a revalorisé la prime afin qu'elle constitue un treizième mois pour ses bénéficiaires en portant de 809 à 948 euros son montant maximal pour 2007, auquel peuvent s'ajouter des majorations pour charges de famille.

II. LA REVALORISATION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le gouvernement n'entend pas intervenir sur les conditions et modalités d'attribution de la PPE, marquant ainsi une pause dans la montée en puissance de ce dispositif depuis 2002, dont le coût est estimé à 4,23 milliards d'euros en 2008, pour les revenus 2007. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le montant moyen de la PPE par foyer a atteint 505 euros en 2007, sur les revenus 2006, soit un quasi doublement de l'aide en quatre ans.

Evolution du coût de la PPE depuis 2002

Année de revenu	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de bénéficiaires	8.435.420	8.844.730	9.125.552	8.592.746	8.592.895	indéterminé
Montant moyen de la PPE par foyer (<i>en euros</i>)	263	281	294	377	505	indéterminé
Montant total de la PPE (<i>en millions d'euros</i>)	2.221	2.487	2.686	3.238	4.339	4.230

Source : Sénat, rapport n° 60 (2007-2008)

Pour tenir compte de l'inflation, le gouvernement propose d'indexer tous les seuils et limites de la PPE au taux de 1,3 %, correspondant à l'évolution des prix hors tabac entre 2006 et 2007. Le coût de cette revalorisation est estimé à 260 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous indique les montants revalorisés qui seraient applicables aux revenus 2007 :

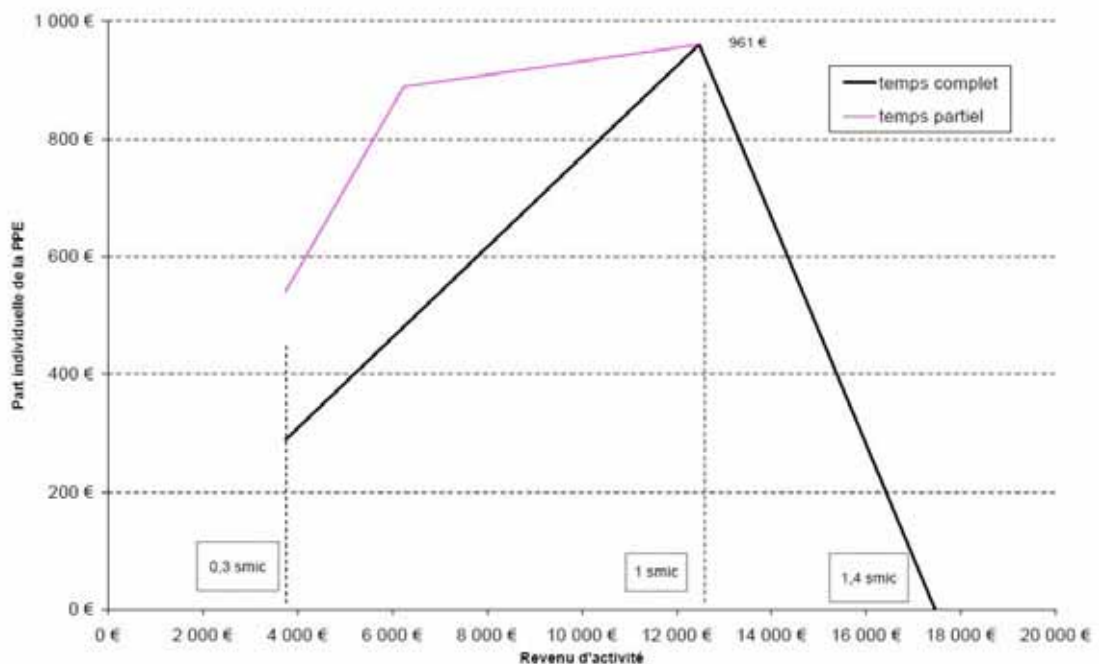
¹ Ce mécanisme de seuil a été introduit par l'article 6 de la LFI 2006, en remplacement d'une prime « plancher » de 25 euros, accordée aux foyers lorsque la somme des primes individuelles et des majorations est inférieure à ce montant.

Indexation des montants des seuils et limites de la PPE pour les revenus 2007

Année de revenu	Montants pour 2006	Montants indexés pour 2007
Revenu de référence pour les personnes seules	16 042	16 251
Revenu de référence pour les personnes mariées soumises à imposition commune	32 081	32 498
Majoration du revenu de référence pour chaque demi-part supplémentaire	4 432	4 490
Limite inférieure de revenu professionnel déclaré	3 695	3 743
Revenu professionnel déclaré permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	12 315	12 475
Revenu professionnel déclaré au-delà duquel, dans la généralité des cas, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	17 227	17 451
Plafond du revenu professionnel déclaré spécifique aux foyers mono-actifs permettant de bénéficier d'une prime égale à 82 euros actuellement	24 630	24 950
Plafond de revenu professionnel déclaré au-delà duquel, pour les foyers mono-actifs, le bénéfice de la prime n'est plus accordé	26 231	26 572
Majoration de la prime pour les foyers mono-actifs	82	83
Majoration de la prime pour personnes à charge dans la généralité des cas	36	36
Majoration de la prime pour la première personne à charge des contribuables qui vivent effectivement seuls	72	72
Seuil de versement de la prime	30	30

La revalorisation des seuils et limites appliquée au calcul de la part individuelle de la PPE font coïncider son montant maximum, 961 euros, avec le niveau de revenu du SMIC, portant ainsi en priorité l'aide au maintien dans l'activité de cette catégorie.

Part individuelle de la PPE en fonction du montant du revenu d'activité



Source : dispositions fiscales du projet de loi de finances pour 2008

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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.

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.**

Depuis 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 » le dispositif sur ce schéma de calcul** avec comme référence le SMIC pour 35 heures de travail hebdomadaire.

Parallèlement, la revalorisation de la prime à laquelle aboutit le présent article conduit à attribuer un « treizième mois » au niveau du SMIC.

Toutefois, votre rapporteur général rappelle les principales critiques qu'il a formulées à l'encontre de la PPE.

1) **Le système demeure toujours plus coûteux : 4,23 milliards d'euros pour 2008.** Le coût de la prime pour l'emploi est passé de 2,32 milliards d'euros en 2003 à 2,7 milliards d'euros en 2005. Il devrait ressortir à 3,2 milliards d'euros en 2006 puis, en 2007, à 4,3 milliards d'euros (tome II du « bleu » « évaluation des voies et moyens »).

2) **Le mode de gestion, dénoncé par la Cour des comptes en 2006³, est toujours hasardeux.** Le niveau de sécurité des conditions de déclarations des bénéficiaires de la PPE demeure insuffisant alors que les coûts de gestions sont importants.

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

² *Décision n° 2000-437 DC.*

³ *Rapport public annuel pour 2005, paru le 7 février 2006.*

Une évaluation des coûts de gestion de la prime pour l'emploi en 2005

« 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 engendre 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

3) Le niveau de restitution des trop-perçus qui résultent de la mise en œuvre de l'acompte forfaitaire et des acomptes mensuels demeure une énigme. Il s'est avéré que plus de **250.000 foyers** ont perçu en 2006 des acomptes supérieurs au montant définitif de leur PPE. **Ils sont donc logiquement appelés à restituer une partie des acomptes reçus. Or, quel a été le montant total des restitutions pour 2006 ?**

4) L'exclusion du bénéfice de la prime pour l'emploi pour les assujettis de l'ISF demeure contestable sur le plan des principes. **Il y a là une anomalie de doctrine fiscale, dès lors que l'on considère que la capacité contributive des redevables est liée aux revenus en numéraire qu'ils perçoivent.** Ce sont en effet les seuls qui peuvent utilement leur permettre de payer l'impôt : la jouissance d'un patrimoine n'entraîne pas nécessairement la production de revenus en numéraire.

5) Enfin, **la PPE demeure une « usine à gaz » dont les éléments de calcul sont strictement incompréhensibles pour le moindre de ses bénéficiaires. Par ailleurs, aucun indicateur ne rend compte de l'efficience d'une mesure dont les vertus incitatives au retour ou au maintien dans l'emploi relèvent de l'incantation.**

Au final, votre rapporteur général appelle de ses vœux une remise en cause profonde de la prime pour l'emploi, dont le coût est exorbitant et l'efficacité illisible, et considère que l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) devra conduire le gouvernement à réorienter sa politique d'aide au retour à l'emploi vers davantage de simplicité et d'efficacité, par la mise en place d'exonérations de charges sociales salariales.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sous le bénéfice d'une modification rédactionnelle.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 3

Mise sous option du versement mensuel de la prime pour l'emploi

Commentaire : le présent article additionnel tend à rendre optionnel le versement sous forme d'acomptes mensuels de la prime pour l'emploi dès le 1^{er} janvier 2008.

I. LE DROIT EXISTANT

Pour les contribuables qui ont déjà bénéficié de la prime pour l'emploi (PPE) au titre de l'année précédente, un dispositif de paiement mensuel est mis en place depuis le 1^{er} janvier 2006, au titre des revenus 2005.

Il s'agissait par cette mesure de « *transformer la prime pour l'emploi en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent* »¹.

En pratique, les personnes qui ont bénéficié de la PPE au titre des revenus d'activité professionnelle d'une année perçoivent l'année suivante, du mois de janvier au mois de juin, des versements mensuels égaux au douzième du montant de la prime obtenue l'année précédente. Ces versements mensuels ne sont toutefois effectués par le Trésor public, exclusivement par virements sur un compte bancaire, postal ou d'épargne mentionné par le bénéficiaire, que s'ils sont supérieurs ou égaux à 15 euros, soit le douzième de la restitution d'une prime d'au moins 180 euros.

Ainsi, pour le contribuable dont le montant de l'impôt sur le revenu avant PPE s'élève à 120 euros en 2006 au titre des revenus qu'il a perçus en 2005 et qui bénéficie par ailleurs en 2006 d'une PPE de 300 euros, la PPE s'est imputée en 2006 à hauteur de son montant (120 euros) et l'excédent (180 euros) a donné lieu à restitution en 2006. L'année suivante, en 2007, le contribuable a donc bénéficié d'acomptes mensuels, de janvier à juin, de 15 euros, qui correspondent au douzième de la prime de l'année précédente (180 euros).

Ces acomptes font l'objet, le cas échéant, d'**une régularisation lors du calcul de l'impôt de l'année en cours qui donne lieu, soit au versement par l'administration d'un complément de prime, soit, à l'inverse, à la restitution du trop-perçu par le contribuable.**

¹ Exposé des motifs de l'article 6 de la loi de finances pour 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme de versement de l'acompte mensuel est automatique mais soumis à des conditions et des modalités de mise en œuvre qui sont complexes et sans garantie suffisante sur le niveau de restitution des trop-perçus par les contribuables.

Dès 2006, la mise en oeuvre des acomptes mensuels avait réservé de mauvaises surprises, aussi bien pour leurs bénéficiaires que pour l'administration. Il s'est avéré que plus de **250.000 foyers** ont perçu en 2006 des acomptes supérieurs au montant définitif de leur PPE. **Ils ont donc été appelés à restituer une partie des acomptes reçus. Or à l'époque, le gouvernement avait annoncé un examen « au cas par cas » des foyers en situation de trop-perçu**, sachant que la perte d'un emploi est de nature à mettre fin au droit à la prime. Le résultat de cet examen « au cas par cas » n'a toujours pas été porté à notre connaissance.

Dès lors, **un certain nombre d'interrogations** demeurent. Quels sont le montant global et le montant moyen de trop perçu de prime pour l'emploi ? Plus précisément, quels sont ces montants pour les foyers dont le revenu a augmenté et pour les contribuables ayant perdu leur emploi (les deux principales causes de diminution ou de suppression de la PPE) ? A combien peut-on évaluer les sommes dont l'Etat renoncera à obtenir le remboursement ?

Votre rapporteur général a tout lieu d'être inquiet. La Cour des comptes, par son enquête relative au recouvrement des sanctions pénales et fiscales¹ établie en application de l'article 58-2° de la LOLF, a conduit votre commission à constater que **le taux de recouvrement relatif au contrôle fiscal sur l'impôt sur le revenu était particulièrement médiocre, à peine 19 %.**

Ces questions seront bien entendu réitérées en séance publique.

C'est pourquoi, il convient aujourd'hui de revenir sur l'automatisme du versement de l'acompte mensuel qui partait d'une bonne intention mais qui, à la lumière de l'expérience, était une mauvaise idée. D'une part, le mécanisme tend à diluer le lien entre la prime et son caractère incitatif au retour à l'emploi ; l'assimilation à un salaire complémentaire en fait maintenant un instrument de redistribution de pouvoir d'achat. D'autre part, la gestion du dispositif est complexe et peu sûre.

Il est donc proposé de rendre optionnel le versement sous forme d'acomptes mensuels de la prime pour l'emploi dès le 1^{er} janvier 2008.

¹ *Rapport d'information n° 381 (2006-2007) fait au nom de la commission des finances par notre collègue Bernard Angels.*

Les contribuables auraient alors à formuler une demande au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant celle de l'imputation de la prime pour l'emploi. Un décret préciserait le contenu et les modalités de dépôt de la demande de versement des acomptes mensuels ainsi que celles du paiement de ceux-ci.

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

ARTICLE 4

Mesures d'incitation en faveur des contribuables qui souscrivent pour la première fois leur déclaration d'impôt sur le revenu par voie électronique

Commentaire : le présent article tend à pérenniser la réduction d'impôt pour les contribuables déclarant leurs revenus par la voie électronique en la réservant à ceux utilisant ce mode de déclaration pour la première fois.

I. LE DROIT EXISTANT

A. INTÉRESSER FINANCIÈREMENT LE CONTRIBUABLE AUX GAINS DE PRODUCTIVITÉ DE L'ADMINISTRATION

L'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2003¹ a créé à l'article 199 *novodecies* du code général des impôts un dispositif innovant d'intéressement du contribuable à la modernisation de l'administration des impôts. Le dispositif a été introduit à l'initiative de votre rapporteur général et du président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis. Celui-ci indiquait en séance publique, le 15 décembre 2003, que « *la commission des finances souhaitait que les Français participent directement à la modernisation et à la réforme de l'Etat, et qu'ils acceptent de souscrire un contrat d'intéressement, en quelque sorte, à la réforme de l'Etat* ».

Les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt lorsqu'ils procèdent à la déclaration de leurs revenus par voie électronique et s'acquittent du paiement de leur impôt sur le revenu par prélèvement mensuel, par prélèvement à la date limite de paiement ou par voie électronique.

D'abord fixée à 10 euros, la réduction d'impôt a été portée à 20 euros par l'article 4 de la loi de finances initiale² pour 2005. Selon les estimations de votre commission des finances réalisées en 2003, la déclaration électronique engendrait par rapport à la déclaration « papier » une économie de l'ordre de 5 euros.

Un audit de modernisation d'octobre 2006 relatif à la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet a confirmé ce chiffrage, en évaluant les économies réalisées en 2006 à environ 35 millions d'euros d'économies (pour, à cette date, 5.161.559 télédéclarants), soit environ 7 euros par télédéclaration.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2005.

Le paiement par des moyens modernes de règlement engendrerait en outre des gains de l'ordre de 10 à 15 euros par contribuable¹.

Il paraît donc légitime que les économies issues du choix par le contribuable de moyens modernes de déclaration et de paiement lui reviennent, au titre de sa participation à la modernisation du service de l'impôt. La télédéclaration, comme le télépaiement, permettent aux administrations fiscales de procéder à un traitement de l'information plus rapide et moins coûteux que celui occasionné par la feuille d'impôt « papier », le travail de saisie des données et de gestion des paiements se trouvant notamment évité.

B. UNE MESURE QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA TÉLÉDÉCLARATION

La mesure, qui bénéficierait selon le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique à 4.650.000 contribuables, est évaluée à 75 millions d'euros en 2006 et à 100 millions d'euros en 2007. Elle s'inscrit dans le cadre d'un succès croissant des téléprocédures en matière d'impôt, pour les professionnels comme pour les particuliers.

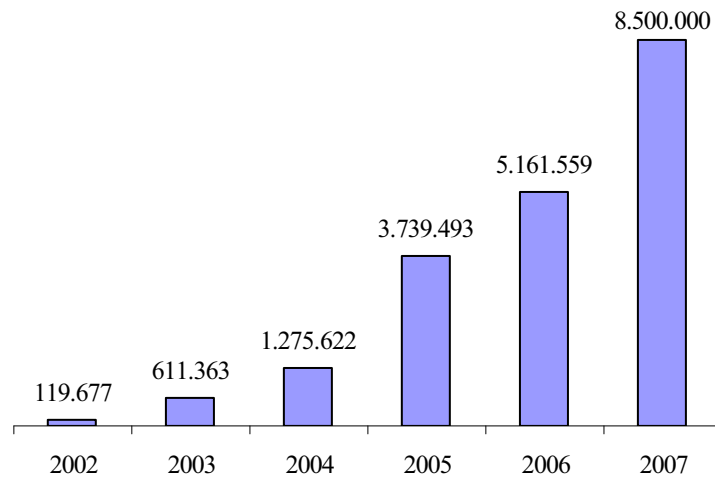
Ainsi, le nombre de télédéclarants à l'impôt sur le revenu est passé de 119.677 en 2002 à 8,5 millions en 2007. Par ailleurs, le taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers² était de 42,7 % en 2005 : il s'établit en 2007 à 47 %.

Selon un sondage commandé en juillet 2004 par la direction générale des impôts, 70 % des personnes interrogées considéraient que la réduction d'impôt était une incitation pour effectuer une déclaration sur internet.

¹ Cette économie est indépendante du montant de l'impôt acquitté. Il est donc logique qu'il n'y ait pas de corrélation entre le montant de l'impôt dû et la réduction d'impôt. Ceci crée par ailleurs une incitation proportionnellement plus forte pour les « petits contribuables » qui sont moins nombreux à télédéclarer et à adhérer au contrat de mensualisation.

² Impôt sur le revenu, taxe d'habitation et taxe foncière.

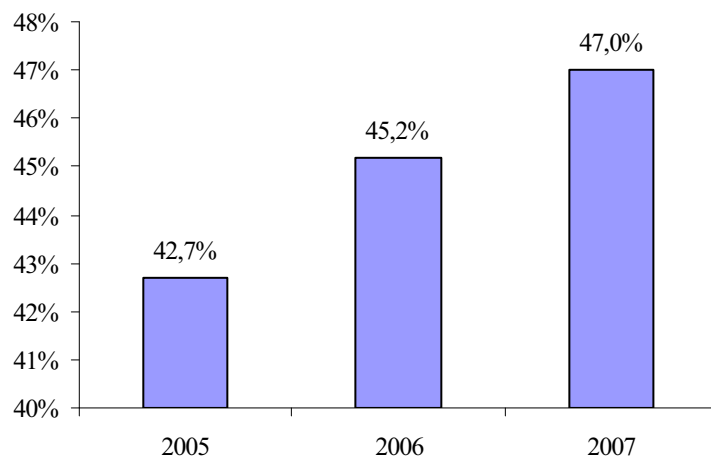
Nombre de télédéclarations des revenus sur internet



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

Taux de paiement dématérialisé des impôts des particuliers

(en %)



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

**C. UNE DISPENSE DES JUSTIFICATIFS DES TÉLÉDÉCLARANTS POUR
« LEUR FACILITER L'IMPÔT »**

Les articles 199 *quater* C et 200 du code général des impôts dispensent les contribuables déclarant leurs revenus par voie électronique de la production d'un reçu au titre, d'une part de la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives des salariés et de fonctionnaires et, d'autre part, au titre des dons aux organismes d'intérêt général.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La réduction d'impôt de 20 euros précitée s'applique aux impositions des revenus de 2004 à 2006. La dispense de justificatifs précitée en cas de télédéclaration s'applique jusqu'à l'imposition des revenus 2006.

Le I.- du présent article **pérennise** les deux dispositifs et reconduit ainsi la réduction d'impôt.

Prenant acte toutefois d'effets d'aubaine, liés au fait qu'un certain nombre de contribuables déclareraient leurs revenus par voie électronique même s'ils ne bénéficiaient pas de la réduction d'impôt, comme l'indique l'audit de modernisation précité, le II.- du présent article limite le bénéfice de la réduction d'impôt de 20 euros aux contribuables qui réalisent une télédéclaration **pour la première fois**.

S'il reconduit la dispense de justificatifs de manière pérenne, le II.- ne prolonge la réduction d'impôt que **pour les impositions des revenus des années 2007 à 2009**.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souligne l'impact qu'a eu la mesure ciblée de réduction d'impôt, adoptée à l'initiative de la commission des finances du Sénat, sur le développement de comportements vertueux, favorables à la modernisation de l'administration fiscale, grâce à l'intéressement financier des contribuables aux gains de productivité des services de l'Etat.

Il considère également la clause d'application de la réduction d'impôt pour une durée limitée, triennale, comme **une méthode prometteuse**. L'inscription d'une mesure dérogatoire dans un cadre temporel contraint permet d'éviter l'addiction à la dépense fiscale et d'éviter les « droits acquis ».

Elle autorise le Parlement et l'administration à réaliser un travail serein de réexamen du dispositif, en évaluant le rapport coût/avantage, et en tirant des conséquences pour supprimer l'avantage fiscal ou le recalibrer, ce qui est ici le cas.

Il s'agit là d'un **premier exemple de « niche à durée déterminée »**, un prototype qu'il convient de généraliser au plus grand nombre de niches sectorielles possibles. Si l'on considère que l'objectif de 10 millions de télédéclarations en 2008, soit 1,5 million de primo-télédeclarants, proposé par le gouvernement dans le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », est réaliste, le coût de la dépense fiscale serait ramené en 2008 à moins de 30 millions d'euros, contre 100 millions d'euros en 2007.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4

Déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de permettre la déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat adossé à un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions et sous les mêmes limites que les versements sur le contrat d'épargne retraite.

Dans la continuité des propositions de votre rapporteur général contenues dans son rapport d'information de septembre 2006 sur l'épargne retraite¹, le présent article additionnel a pour objet de permettre la déductibilité fiscale des cotisations complémentaires dépendance sur un contrat d'épargne retraite, dans les mêmes conditions que les cotisations de base aux régimes d'épargne retraite.

Un amendement analogue avait déjà été adopté par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, puis retiré en séance sur la demande du gouvernement. Il convient toutefois de préparer dès à présent le « rendez-vous » de 2008 sur les retraites, y compris en ce qui concerne la couverture du risque dépendance.

I. LE RISQUE DÉPENDANCE

A. UN BESOIN DE COUVERTURE INDIVIDUELLE ACCRUE DU RISQUE DÉPENDANCE

Dans son rapport d'information sur l'épargne retraite précité, votre rapporteur général avait souligné **l'essor potentiel des contrats d'assurance dépendance**, dont le développement obéit à un besoin de protection individuelle complémentaire de la constitution d'une épargne retraite :

« Le vieillissement démographique, ainsi que l'absence de branche spécifique couvrant le risque dépendance dans le système de sécurité sociale français, sont de nature à créer une demande de couverture individuelle du risque dépendance.

« Selon la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)², 3 millions de personnes ont déjà souscrit un contrat dépendance, et ce

¹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2005-2006).

² Source : FFSA, « Dépendance : attitudes et comportements des ménages, in « Assurer », n° 73, 14 juin 2006, pp. 1-2.

chiffre pourrait s'élever à 8 ou 10 millions de personnes sur la base d'une enquête confiée à l'institut d'études CSA.

« Les contrats dépendance prévoient le versement d'indemnités sous forme de rente ou de capital en cas de perte d'autonomie, en laissant au choix du bénéficiaire l'affectation de la rente ou du capital (aide à domicile, hébergement en maison spécialisée, aménagement du logement...). Certains contrats dépendance proposent des prestations complémentaires, comme des services d'aide à domicile ou un soutien psychologique.

« La couverture du risque dépendance pourrait aussi s'opérer dans le cadre d'un dispositif d'épargne retraite. Ainsi, l'article 108 de la loi du 21 août 2003 précitée portant réforme des retraites avait prévu la possibilité d'une couverture spécifique de l'invalidité par un PERP, mais il ne s'agissait que d'une option :

« Le contrat peut également prévoir, en cas d'invalidité de l'adhérent survenue après son adhésion, le versement d'une rente d'invalidité à son bénéficiaire exclusif, sans que cette prestation puisse avoir pour effet de lui ouvrir des droits qui excéderaient ceux auxquels il aurait pu prétendre sans invalidité ».

« Votre rapporteur général observe que, dans la mesure où la dépendance intervient en général plus tardivement que l'ouverture des droits à pension au titre de l'épargne retraite, coupler un contrat d'épargne retraite et un contrat de dépendance permettrait de prendre en compte deux demandes propres au « troisième âge »¹.

B. LES TRAVAUX ANTÉRIEURS DU PARLEMENT

Le présent article additionnel s'inscrit enfin **dans le prolongement des travaux conduits par le Parlement sur la couverture du risque dépendance.**

Ainsi, notre collègue Alain Vasselle a été le premier signataire d'une proposition de loi relative à la création d'une assurance dépendance (*cf. exposé des motifs ci-dessous*), annexée au procès-verbal de la séance du 13 janvier 2004, laquelle prévoyait une réduction d'impôt en cas de souscription de contrat d'assurance dépendance.

¹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2005-2006), citation pp. 66-67.

Exposé des motifs de la proposition de loi n° 145 (2003-2004) relative à la création d'une assurance dépendance

« Le constat est simple : sauf événements imprévisibles, le choc démographique que constitue l'arrivée à l'âge de la dépendance des populations nombreuses du baby-boom est bel et bien devant nous. Deux chiffres seulement : aujourd'hui les personnes de plus de 85 ans sont 900 000 ; elles seront deux millions en 2020.

« Bien sûr, la relation entre grand âge et dépendance n'est pas purement mécanique. Quoiqu'il en soit, à cette date - 2020-, quelle que soit la nature de la prestation instituée pour répondre aux besoins, APA ou autre, celle-ci ne sera ni véritablement suffisante pour la plupart de ses bénéficiaires ni supportable financièrement par les pouvoirs publics.

« L'Allemagne dont la population est plus âgée a fait un autre choix que le nôtre depuis 1995 en confiant à la sécurité sociale, en l'occurrence l'assurance maladie, le soin de gérer cette question pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain montant, les prestations servies concernant actuellement 1,93 million de personnes. Or ce pays se heurte, déjà, et ce depuis 2000, malgré le fait que les plus aisés, soit environ 8 millions de personnes, ont dû se tourner vers les assurances privées, à des problèmes de financement qui ne vont faire que s'amplifier avec les années.

« Notre chance est que le problème se posera un peu plus tardivement en France. Il interviendra, toutefois, dans toute son ampleur alors que, pour des raisons démographiques encore, la question de la pérennité financière du système des retraites sera toujours d'actualité.

« Pour l'heure, du temps précieux a été perdu. En 1996, déjà, les principaux signataires de la proposition de loi relative à la prestation spécifique dépendance dont l'auteur de la présente proposition de loi, souhaitaient la mise en place d'un dispositif encourageant la population à se prémunir contre les conséquences de sa propre dépendance et à s'assurer pour couvrir ce risque.

« Mais sept ans plus tard, la prise de conscience reste insuffisante et de nécessaire est devenue tout à fait urgente. Les conséquences dramatiques de la canicule de l'été dernier l'ont, malheureusement, bien démontré.

« Il serait inexact de prétendre que rien n'a été fait : ainsi, précisément, dans le cadre du texte sur la prestation spécifique dépendance (PSD), si décrié par ailleurs, ont été neutralisées, pour la prise en compte des ressources, les rentes viagères versées en cas de souscription d'un contrat d'assurance dépendance et ont été exonérés de la taxe sur les assurances les contrats ayant cette finalité. C'est un début mais en aucun cas un dispositif complet.

« En parallèle, la nette augmentation en 2001 par rapport à 2000 et 1999 des contrats d'assurance dépendance à titre principal a pu traduire le début de prise de conscience espérée. Ainsi 1,2 million de personnes étaient-elles couvertes, fin 2001, par ce type de contrat contre seulement 850.000 en 1999 et 1 million en 2000.

« Et si l'on ajoute les 225 000 personnes couvertes par une garantie dépendance complémentaire, c'étaient environ 1,5 million de personnes qui étaient assurées fin 2001 au titre de la dépendance pour des montants de plus en plus significatifs.

« Toutefois, la mise en œuvre de l'APA au 1^{er} janvier 2002 semble avoir stoppé cette dynamique, alors même que, pour les niveaux de dépendance pris en charge, les montants maximaux offerts par cette prestation- soit entre 482 euros et 1125 euros par mois- restent insuffisants pour une prise en charge complète que l'on soit à domicile, avec un coût estimé à environ 2300 euros mensuels en moyenne ou en établissement avec une charge financière comprise entre 1400 et 2600 euros.

« Il existe donc une large place pour un dispositif assurantiel privé.

« Sur ce plan, les réponses, de plus en plus nombreuses, consistent actuellement en deux types de contrats :

« - d'épargne avec sortie en rente viagère majorée en cas de dépendance ;

« - de prévoyance (collectifs ou individuels) à cotisations périodiques, avec versement d'une rente viagère en cas de dépendance sans possibilité de rachat.

« De plus, ces contrats élargissent progressivement leur palette de services et de garanties annexes (heures d'aide à domicile, aménagement du domicile, installation d'alarme en cas de malaise, etc). Le risque y est généralement appréhendé à partir de la grille AGGIR ou par la possibilité ou non d'accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne.

« Et il est bien évident que plus la personne contribue tôt à la prise en charge de sa propre dépendance, moins la cotisation qu'elle devra acquitter sera élevée. Cette démarche n'est, d'ailleurs, en rien obérée par l'annonce de la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Elle est, au contraire, infiniment complémentaire.

« Il convient donc de restaurer et d'amplifier la dynamique constatée en 2000-2001 et d'encourager, par des dispositions appropriées, chacun à contribuer, selon ses moyens, dans un cadre collectif ou individuel, à la prolongation de sa propre autonomie et à celle de ses proches. C'est l'objet de la présente proposition de loi qui se compose de cinq titres.

« Le titre I^{er} tient des incitations fiscales et, notamment, une réduction d'impôt en cas de souscription de contrat d'assurance dépendance.

« Le titre II modifie le code de la sécurité sociale afin d'exclure de l'assiette des cotisations sociales les contributions des employeurs afférentes à un contrat d'assurance dépendance.

« Le titre III crée un dispositif au sein du code de l'action sociale et des familles de nature à permettre aux personnes qui n'ont pas ou plus les moyens de cotiser à un contrat d'assurance dépendance, collectif ou individuel, de pouvoir obtenir une prise en charge totale ou partielle de leurs cotisations par le Conseil général.

« Pour celles qui avaient les ressources nécessaires pour s'assurer et qui ne l'ont pas fait et qui réclament l'aide du Conseil général pour compléter leur prise en charge en matière de dépendance, il est proposé de rétablir, mais pour ce cas seulement, une possibilité, pour la collectivité concernée, de recours, notamment sur succession ou donation.

« Le titre IV modifie le code des assurances afin d'inclure explicitement la perte d'autonomie et la dépendance dans le champ des contrats collectifs d'assurance. Il rend également applicables à l'égard du bénéficiaire d'un contrat d'assurance dépendance, que celui-ci soit collectif ou individuel, les obligations d'information de la part de l'assureur ainsi que les dispositions protectrices de l'article L. 133-1 du code précité relatives à la non utilisation des tests génétiques pour l'accès à l'assurance contre les risques d'invalidité ou de décès.

« Le titre V contient des dispositions diverses, pour permettre le transfert de droit d'un contrat à un autre, en cas de chômage, de faillite de l'entreprise ou de mise à la retraite ainsi que le gage ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé consiste à **majorer les cotisations de base** sur un contrat d'épargne retraite **de cotisations complémentaire dépendance**. En contrepartie, le bénéficiaire disposerait d'une rente plus élevée (ou du versement d'un capital supplémentaire, dans l'hypothèse d'une sortie en capital) en cas de survenance du risque dépendance. Ce complément de ressources permettrait de faire face aux besoins de financement induits par la dépendance.

Le contrat dépendance serait couplé au contrat d'épargne retraite, mais juridiquement distinct de celui-ci : le couplage de deux contrats distincts est rendu nécessaire par l'obligation de cantonnement spécifique à

l'épargne retraite. Le risque dépendance serait alors adossé à l'actif général de l'entreprise d'assurance.

Le même plafond de déductibilité fiscale que celui aujourd'hui en vigueur pour l'épargne retraite **s'appliquerait pour les cotisations d'épargne retraite et les cotisations dépendance¹.**

Les actifs représentatifs des engagements de couverture de la dépendance couvrent un risque à long terme : la mesure proposée est ainsi favorable à un accroissement des placements en actions, lesquels offrent les rendements les plus élevés sur une longue période.

A long terme, la mesure serait autofinancée : en effet, la déductibilité des cotisations sur un contrat d'épargne retraite a comme contrepartie l'imposition des rentes versées.

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

¹ L'article 163 quater viciés du code général des impôts (CGI) a prévu la déductibilité fiscale, dans la limite d'un double plafond, des abondements de l'employeur au PERCO et des cotisations versées aux différents régimes d'épargne retraite : PERP, régimes facultatifs de retraite complémentaire de la fonction publique (Préfon, COREM, CRH), PERE, contrats Madelin, contrats article 83.

S'agissant du plafond de déductibilité, il est retenu le plus favorable des deux plafonds suivants pour la personne imposable :

- 10 % des revenus d'activité professionnelle de l'intéressé ;
- 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale (soit 3.218 euros en 2007), les revenus d'activité professionnelle n'étant retenus que dans la limite de 8 plafonds de la sécurité sociale (257.472 euros en 2007), soit une déductibilité maximale de 25.747 euros en 2007.

ARTICLE 5

Obligations des époux et des partenaires liés par un pacte civil de solidarité

Commentaire : le présent article vise à instituer un véritable droit à décharge de responsabilité solidaire entre époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité, en cas de divorce ou de séparation.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE VIS-À-VIS DE L'IMPÔT

Le droit actuel pose le principe de la **responsabilité solidaire des époux et des partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) vis-à-vis de l'impôt** (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, impôt de solidarité sur la fortune).

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le 2 de l'article 1685 du code général des impôts (CGI) dispose que « *chacun des époux est tenu solidairement au paiement de l'impôt sur le revenu* ».

Concernant la taxe d'habitation, le 1 de l'article 1685 du CGI prévoit que « *chacun des époux, lorsqu'ils vivent sous le même toit, est solidairement responsable des impositions assises au nom de son conjoint, au titre de la taxe d'habitation* ».

Par ailleurs, l'article 1685 *bis* du code étend cette obligation aux partenaires liés par un PACS :

« *Les dispositions de l'article 1685 sont applicables aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité qui font l'objet d'une imposition commune à l'impôt sur le revenu* ».

Enfin, s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la responsabilité solidaire des époux et des partenaires liés par un PACS résulte des dispositions de l'article 1723 *ter*-00 B du CGI :

« Les époux et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité défini par l'article 515-1 du code civil sont solidaires pour le paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune ».

La responsabilité solidaire signifie que, en tant que codébiteurs, les époux et les partenaires liés par un PACS peuvent chacun être poursuivis au titre de la créance fiscale du ménage, pour la seule période d'imposition commune. La période d'imposition commune cesse notamment en cas de divorce, de séparation de corps ou de dissolution du PACS. Toutefois, suite par exemple à un divorce, la solidarité peut être mise en œuvre après le divorce au titre des impositions dues avant cette décision de justice.

S'agissant de la taxe d'habitation, sont prises en compte les années pendant lesquelles les époux ou les partenaires d'un PACS ont vécu sous le même toit. En ce qui concerne l'ISF, le patrimoine est apprécié globalement pour les personnes soumises à une déclaration commune au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Par exemple, si les conjoints ont été autorisés à avoir des résidences séparées à compter du 1^{er} mars 2007, la responsabilité solidaire cesse dès cette date pour l'impôt sur le revenu, et à compter du 1^{er} janvier 2008 pour l'ISF.

B. UN PRINCIPE POSANT DES DIFFICULTÉS INDIVIDUELLES DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre du principe de responsabilité solidaire pose **des problèmes d'application individuelle, compte tenu des difficultés financières auxquelles peut être exposée une personne séparée, en instance de divorce ou divorcée**, ainsi que des rectifications auxquelles est susceptible de donner lieu un contrôle fiscal dans cette situation. En outre, la solidarité signifie que le Trésor public peut demander le paiement intégral des sommes dues à l'un des anciens conjoints, indépendamment de sa situation financière et patrimoniale.

Des **aménagements** sont certes **possibles**, mais **dans des conditions peu encadrées** :

- le second alinéa du 2 de l'article 1685 du CGI dispose, sans plus de précisions, que *« chacun des époux peut demander à être déchargé de cette obligation »* de responsabilité solidaire ; cet alinéa est en outre inclus dans un paragraphe relatif au seul impôt sur le revenu : si cette mesure, en pratique, a pu aussi s'appliquer à la taxe d'habitation, le cas du paiement de l'ISF a été omis ;

- enfin, une décharge gracieuse de solidarité des époux relève de la décision du trésorier payeur général, après avis concordant du directeur des services fiscaux, ou du ministre chargé des finances au-delà d'un certain seuil des impositions dues (304.898 euros). Par ailleurs, le ministre est également compétent en cas de désaccord entre le trésorier payeur général et le directeur des services fiscaux. Dans les faits, l'administration dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour exercer une appréciation au cas par cas.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à instaurer un dispositif de décharge de responsabilité solidaire dans des conditions objectives clairement définies : il s'agirait ainsi véritablement d'un **droit à décharge** de responsabilité solidaire, alors que la procédure actuellement applicable laisse une marge importante d'appréciation discrétionnaire à l'administration.

Le **I** du présent article vise à réécrire, dans un nouvel article 1691 *bis* du CGI, les dispositions relatives à la responsabilité solidaire et à préciser le nouveau régime législatif de décharge de responsabilité.

Le **II** du présent article précise la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de décharge de responsabilité solidaire, à compter du 1^{er} janvier 2008, et abroge les dispositions des articles 1685 et 1685 *bis* du CGI reprises dans le nouvel article 1691 *bis* du même code.

A. LA RÉÉCRITURE DU DISPOSITIF DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

Le texte proposé pour le 1 de l'article 1691 *bis* du CGI reprend la définition du principe de responsabilité solidaire au titre de l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation :

« Les époux et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité sont tenus solidairement au paiement :

« 1° de l'impôt sur le revenu lorsqu'ils font l'objet d'une imposition commune ;

« 2° de la taxe d'habitation lorsqu'ils vivent sous le même toit ».

En revanche, la responsabilité solidaire au titre de l'ISF reste régie par les dispositions de l'article 1723 *ter*-00 B du CGI.

B. LE DROIT À DÉCHARGE DE RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE

1. Les hypothèses de situation conjugale pour bénéficier du droit à décharge

Le texte proposé pour le 1° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI définit tout d'abord les **cas dans lesquels des personnes divorcées ou séparées peuvent bénéficier de la décharge de responsabilité solidaire**, au titre tant de l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation que de l'ISF, visé à l'article 1723 *ter-00 B* du CGI :

« *Les personnes divorcées ou séparées peuvent demander à être déchargées des obligations de paiement prévues au 1 ainsi qu'à l'article 1723 *ter-00 B* lorsque, à la date de la demande :*

« *a. le jugement de divorce ou de séparation de corps a été prononcé ;*

« *b. la déclaration conjointe de dissolution du pacte civil de solidarité établie par les partenaires ou la signification de la décision unilatérale de dissolution du pacte civil de solidarité de l'un des partenaires a été enregistrée au greffe du tribunal d'instance ;*

« *c. les intéressés ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;*

« *d. l'un ou l'autre des époux ou des partenaires liés par un pacte civil de solidarité a abandonné le domicile conjugal ou la résidence commune ».*

2. Les critères déterminant le principe et le montant la décharge

Le texte proposé pour le 2° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI précise ensuite les **conditions pour bénéficier de la décharge** et définit les **modalités permettant d'en déterminer le montant**.

a) Les principes généraux applicables

Sur le principe, la décharge est accordée **en cas de « disproportion marquée » entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur**. Cette formulation est volontairement souple, afin de laisser à l'administration une marge d'appréciation dont les critères seront, en tout état de cause, précisés par circulaire.

Conformément aux dispositions proposées pour le 3° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI, **le bénéfice de la décharge est subordonné au respect par le demandeur de ses obligations déclaratives** à compter de la fin de la période d'imposition commune, en particulier :

- pour l'impôt sur le revenu, la déclaration de tous les éléments de revenus ;

- pour l'ISF, l'obligation de souscrire une déclaration de fortune eu plus tard le 15 juin de chaque année.

En application des dispositions proposées pour le 3 de l'article 1691 *bis* du CGI, la mise en œuvre du droit à décharge ne peut donner lieu à restitution pour des impositions déjà payées.

b) Les modalités de calcul du montant de la décharge pour chacun des impôts considérés

Les modalités pour déterminer le montant de la décharge dépendent de l'impôt considéré.

a) L'impôt sur le revenu

Pour l'impôt sur le revenu, en application des dispositions proposées pour le a du 2° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI, « **la décharge est égale à la différence entre le montant de la cotisation d'impôt sur le revenu établie pour la période d'imposition commune et la fraction de cette cotisation correspondant aux revenus personnels du demandeur et à la moitié des revenus communs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité** ».

Par ailleurs, les revenus des enfants doivent alors être pris en compte selon les modalités suivantes, afin d'apprécier la situation financière du demandeur au regard de ses revenus :

« Les revenus des enfants mineurs du demandeur non issus de son mariage avec le conjoint ou de son union avec le partenaire de pacte civil de solidarité sont ajoutés aux revenus personnels du demandeur ; la moitié des revenus des enfants mineurs du demandeur et de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité est ajoutée à la moitié des revenus communs.

« Les revenus des enfants majeurs qui ont demandé leur rattachement au foyer fiscal des époux ou des partenaires liés par un pacte civil de solidarité, ainsi que ceux des enfants infirmes, sont pris en compte » dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent.

Est également ajoutée la moitié des revenus des autres membres du foyer fiscal (enfants mineurs, enfants majeurs ayant demandé leur rattachement au foyer fiscal du couple, enfants infirmes, enfants recueillis rattachés au foyer fiscal et titulaires de la carte d'invalidité rattachés au foyer fiscal).

b) La taxe d'habitation

Pour la taxe d'habitation, en application des dispositions proposées pour le b du 2° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI, **la décharge s'élève à la moitié de la cotisation de la taxe d'habitation** à la charge de chacun des deux anciens conjoints.

c) L'impôt de solidarité sur la fortune

S'agissant de l'ISF, les dispositions proposées pour le c du 2° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI s'inspirent de celles proposées au titre de l'impôt sur le revenu :

- il est établi un prorata de la valeur nette du patrimoine de chacun, auquel s'ajoute la moitié du patrimoine commun ;

- il est ajouté au patrimoine du demandeur celui de ses enfants mineurs non issus de son union avec son ancien conjoint ou partenaire, ainsi que la moitié du patrimoine des enfants mineurs issus de cette union.

d) Les intérêts de retard et les pénalités

Conformément aux dispositions proposées pour le d du 2° du 2 de l'article 1691 *bis* du CGI, la décharge de responsabilité s'étend à l'ensemble des sommes dues au titre de l'intérêt de retard (fixé à 0,40 % par mois pour compenser le retard de paiement à l'Etat des créances qui lui sont dues) et des pénalités applicables :

- la majoration du taux de l'intérêt de retard en cas soit de défaut ou de retard de déclaration, soit d'insuffisance de déclaration ;

- une éventuelle majoration supplémentaire de 10 % en cas d'insuffisance dans les déclarations servant à l'établissement de l'impôt sur le revenu.

La décharge de l'obligation de paiement au titre des intérêts de retard et de ces pénalités est prononcée en totalité en cas de rectification d'un bénéfice ou revenu propre au conjoint ou au partenaire de pacte civil de solidarité du demandeur. Dans les autres cas, la décharge est prononcée au prorata de la décharge obtenue pour les sommes dues au principal, au titre de chacun des impôts concernés (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, ISF).

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** au présent article, avec l'avis favorable du gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée du principe de responsabilité solidaire permet de répondre à des situations individuelles manifestement difficiles et dont le traitement entre les anciens époux ou partenaires **peut être inéquitable**, comme l'a notamment souligné le Médiateur de la République dans son rapport annuel au titre de l'année 2004.

L'instauration d'un véritable droit à décharge de responsabilité solidaire répond désormais à des critères législatifs définis de manière

objective, pour chacune des impositions au titre de laquelle la solidarité peut être engagée, y compris l'ISF, comblant ainsi une lacune juridique.

Par ailleurs, **le dispositif proposé ne remet pas en cause la possibilité de procédure gracieuse**, dont les règles relèvent du domaine réglementaire. Dans les faits, si le principal critère utilisé est la disproportion entre le montant de la dette fiscale et les revenus du demandeur, **il serait utile que les textes applicables soient plus précis sur les éléments à prendre en compte**, comme la situation financière et patrimoniale, la bonne foi, le passé fiscal ou le maintien d'une communauté de vie et d'intérêts.

Il convient cependant de **prévoir que**, outre la décharge de responsabilité solidaire, **les personnes en situation de gêne ou d'indigence peuvent bénéficier d'une remise gracieuse** pour le paiement des dettes fiscales issues de la communauté de vie avec l'ancien conjoint. Un **amendement** vous est proposé en ce sens¹.

Par ailleurs, un second **amendement** vous est proposé afin d'**exclure du champ des bénéficiaires les personnes qui se sont frauduleusement soustraites au paiement de l'impôt** (ou ont tenté de le faire), soit en organisant leur insolvabilité, soit en faisant plus généralement obstacle au paiement des impositions qui leur incombent.

A cet égard, il convient de rappeler que le simple fait d'avoir tenté (sans y parvenir) de se soustraire frauduleusement au paiement de l'impôt est constitutif d'un délit sur la base de l'article 1741 du code général des impôts², y compris pour les personnes complices de tels agissements³.

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

¹ Parmi les impositions pouvant faire l'objet d'une décharge de responsabilité solidaire, l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation peuvent donner lieu à des remises gracieuses. Le dispositif de remise gracieuse proposé par cet amendement porte ainsi sur l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation.

² Aux termes de l'article 1741 du code général des impôts :

« Sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification, **quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts** visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manoeuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, **est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 37.500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans**. Lorsque les faits ont été réalisés ou facilités au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou qu'ils ont eu pour objet d'obtenir de l'Etat des remboursements injustifiés, leur auteur est passible d'une amende de 75.000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans ».

³ Ainsi, le premier alinéa de l'article 1691 du code général des impôts dispose que « les individus qui (...) ont été condamnés comme complices de contribuables s'étant frauduleusement soustraits ou ayant tenté de se soustraire frauduleusement au paiement de leurs impôts soit en organisant leur insolvabilité, soit en mettant obstacle, par d'autres manoeuvres, au paiement de l'impôt, sont tenus solidairement avec les contribuables au paiement desdits impôts ».

ARTICLE 6

Aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers

Commentaire : le présent article institue une option permettant au contribuable d'opter en faveur d'un prélèvement libératoire à la source de 18 % sur les dividendes des sociétés européennes, l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu, après abattements, demeurant le régime de droit commun.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2005 et la suppression du mécanisme de l'avoir fiscal, les distributions de revenus de capitaux mobiliers imposés au barème :

- bénéficient d'un premier abattement de 40 % de leur montant puis d'un second abattement égal à 1.525 euros pour les célibataires et à 3.050 euros pour les couples soumis à imposition commune ;

- ouvrent droit à un crédit d'impôt égal à 50 % des dividendes. Ce crédit d'impôt est toutefois plafonné à 115 euros par an pour une personne seule et à 230 euros pour un couple soumis à imposition commune.

A. LA FISCALITÉ DES DIVIDENDES

Le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts prévoit que les dividendes distribués sont retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu pour 60 % de leur montant, soit un abattement de 40 %. L'abattement avait été introduit au taux de 50 % pour les dividendes perçus à compter du 1^{er} janvier 2005 afin de compenser la suppression de l'avoir fiscal. Il a été réduit à compter du 1^{er} janvier 2006 en raison de la réforme par la loi de finances pour 2006 de l'impôt sur le revenu, intégrant au barème l'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions.

Cet abattement vise à éviter la double imposition des bénéfices des entreprises, déjà assujettis au titre de l'impôt sur les sociétés au taux de 33,33 %.

Pour bénéficier de l'abattement de 40 %, les dividendes doivent être distribués par une société soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt étranger équivalent, établie en France, dans un Etat de la communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec notre pays une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu. Sont exclues du champ du dispositif les produits prélevés sur les bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés de certaines sociétés

d'investissement ou des sociétés de capital-risque, ainsi que les produits des SICAV.

La distribution des revenus concernés par l'abattement doit intervenir en application « *d'une décision régulière des organes compétents* » de la société distributrice. Sont considérés comme des revenus distribués au sens de l'article 109 du code général des impôts « tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital » et incluent donc notamment :

- les produits des actions et parts sociales, notamment les dividendes ;
- les distributions consécutives à la dissolution des sociétés (boni de liquidation à ou à une modification du capital;
- les avances, prêts et acomptes aux associés.

Les revenus auxquels est appliqué l'abattement de 40 % ouvrent droit de plus à un **abattement forfaitaire**, prévu par le 5° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, d'un montant de 1.525 euros par an pour une personnes célibataire, divorcée ou veuve, et de 3.050 euros par an pour des contribuables soumis à imposition commune.

Enfin, en application de l'article 200 *septies* du code général des impôts, les dividendes bénéficiant de la réfaction de 40 % sont éligibles à un **crédit d'impôt** de 50 % de leur montant, plafonné à 115 euros pour un contribuable célibataire, divorcé ou veuf et à 230 euros pour les redevables soumis à une imposition commune.

En 2007, selon l'annexe « voies et moyens » au projet de loi de finances, l'abattement de 40 % représenterait une dépense fiscale de 1,7 milliard d'euros, pour 4,9 millions de ménages bénéficiaires. L'abattement forfaitaire coûterait lui 300 millions d'euros pour le même nombre de ménages bénéficiaires, et le crédit d'impôt, bénéficiant à 5,74 millions de ménages représenterait une dépense fiscale de l'ordre de 520 millions d'euros.

Au total, **la dépense fiscale liée au non-assujettissement des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu selon les conditions de droit commun**, qui s'explique en large partie par la nécessité d'éviter une double imposition des bénéfices des entreprises, s'établit en 2007 à **2,5 milliards d'euros**. Cette dépense fiscale est bien moindre que celle précédemment liée à l'avoir fiscal, de l'ordre de 4,3 milliards d'euros, dont 2,9 milliards d'euros pour les ménages français.

B. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES DIVIDENDES

Les revenus des actions des personnes physiques domiciliées en France sont soumis à la contribution sociale généralisée sur le revenu du patrimoine régie par l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale (8,2 %), au prélèvement social prévu par l'article L. 245-14 du même code (2 %) et à la contribution additionnelle à ce prélèvement instituée par la loi n° 2004-626 du

30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées (0,3 %), ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale sur les revenus du patrimoine régie par les articles 1600-0 I et 1600-0 J du code général des impôts (0,5 %), soit un total de prélèvements sociaux de 11 %.

Seuls font l'objet d'une retenue à la source, en application de l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, les revenus pour lesquels l'option pour le prélèvement libératoire peut être exercée : **les dividendes sont donc à ce stade imposés par voie de rôle à la CSG.**

La contribution sociale généralisée prélevé sur des revenus des capitaux mobiliers soumis au barème de l'impôt sur le revenu est déductible en conséquence du revenu imposable de l'année de leur paiement à hauteur de 5,8 points.

C. LE CAS PARTICULIER DES NON-RÉSIDENTS

S'agissant du cas particulier des non-résidents, les revenus distribués sont, en application du 2 de l'article 119 *bis* du code général des impôts, soumis à une retenue à la source dont le taux est de 25 % sous réserve des dispositions des conventions fiscales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE OPTION OUVERTE POUR UN PRÉLÈVEMENT LIBÉRATOIRE

Le présent article crée un nouvel article 117 *quater* du code général des impôts qui prévoit que les personnes physiques domiciliées en France bénéficiant de dividendes éligibles à l'abattement de 40 %, prévu par le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, peuvent opter pour leur assujettissement à un **prélèvement libératoire de 16 %**.

L'option proposée ne s'applique pas :

- aux revenus pris en compte pour la détermination du bénéfice imposable d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ou d'une profession non commerciale ;

- aux revenus payés à des personnes détenant, directement ou indirectement, avec leurs conjoints, leurs ascendants ou descendants, plus de 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société distributrice, à un moment quelconque au cours des cinq années précédant le paiement des revenus ;

- aux revenus afférents aux titres détenus dans un plan d'épargne en actions.

L'option pour le prélèvement libératoire serait exercée par le contribuable au plus tard lors de l'encaissement des revenus : elle serait **irrévocable** pour cet encaissement.

Le prélèvement libératoire serait acquitté, soit par le contribuable lui-même, soit par la personne qui assure le paiement des revenus. Il serait versé au Trésor, en application d'un article 1671 C du code général des impôts créé par le présent article, dans les quinze premiers jours du mois qui suit celui du paiement des revenus.

L'article modifie par ailleurs l'article 154 *quinquies* du code général des impôts qui organise la déductibilité partielle du revenu imposable de la contribution sociale généralisée. En cas d'option pour le prélèvement libératoire, la CSG ne serait plus déductible, comme cela est déjà le cas pour les revenus d'obligations faisant l'objet d'un prélèvement libératoire forfaitaire.

Selon l'annexe « voies et moyens » annexée au projet de loi de finances, l'option offerte aux contribuables d'opter pour un prélèvement libératoire conduirait en 2008 à des recettes supplémentaires de l'ordre de **600 millions d'euros** puisque le budget général bénéficierait en 2008 d'une part du produit de l'impôt sur le revenu au titre des dividendes de 2007 et du produit du prélèvement libératoire sur les dividendes de 2008 pour les contribuables qui auront opté pour le dispositif.

En 2009, en revanche, la perte de recettes attendues serait de 143 millions d'euros par rapport à l'exercice 2007.

B. UNE RÉAJUSTEMENT DU PRÉLÈVEMENT LIBÉRATOIRE SUR LES NON-RÉSIDENTS

Le présent article propose de diminuer le taux de la retenue à la source sur les revenus d'actions distribués aux non-résidents, en le faisant passer de 25 % à 16 %, soit le taux applicable aux personnes physiques domiciliées en France.

C. LA RETENUE À LA SOURCE POUR LA CSG SUR LES REVENUS D' ACTIONS

Le présent article propose de modifier l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée sur les revenus de placement afin de soumettre à la retenue à la source les revenus distribués actuellement recouverts par voie de rôle.

Cette mesure aura un effet majeur en 2008 puisqu'elle engendrerait, selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, une recette exceptionnelle de l'ordre de **1,3 milliard d'euros**, par définition non reproductible.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté sur cet article trois amendements, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le **premier amendement** a porté le taux du prélèvement libératoire à un taux de 18 % au lieu de 16 % sur les dividendes lorsque l'option est exercée par le contribuable. Cet amendement, outre qu'il permet de rapprocher le taux issu du barème de l'impôt sur le revenu, après abattement de 40 %, et le taux du prélèvement libératoire, améliore l'équilibre financier de la mesure, et permet d'éviter une perte de recettes à compter de 2009.

Le **deuxième amendement** porte par cohérence le taux du prélèvement obligatoire applicable aux obligations et aux produits de taux de 16 % à 18 %. Dans la mesure où il ne paraît pas souhaitable de prévoir un régime plus favorable pour l'épargne liquide et sans risque que pour l'épargne en actions, cette mesure paraissait devoir s'imposer. Ce faisant, **l'ensemble des épargnants, pour peu qu'ils disposent de produits de taux, participera au financement de l'option prévue par le présent article au titre des revenus d'actions.**

Le taux applicable aux non-résidents est par ailleurs porté également de 16 % à 18 %.

La prise en compte des deux amendements modifie légèrement l'économie du dispositif. Le présent article modifié rapporterait 567 millions d'euros en 2008 (491 millions d'euros au titre des dividendes et 76 millions d'euros au titre des produits de taux). En 2009, la mesure serait budgétairement neutre (coût de 74 millions d'euros au titre des dividendes, mais gain de 76 millions d'euros au titre des produits de taux).

Enfin, le **troisième amendement** vise à supprimer la possibilité de cumuler au cours de la même année le prélèvement libératoire à 18 % et l'application du barème, après prise en compte des abattements. La mise en œuvre des abattements peut en effet conduire à percevoir en franchise d'impôt un dividende d'un montant de l'ordre de 3.000 euros pour un contribuable célibataire. L'amendement vise à éviter le cumul de cette franchise avec le bénéfice éventuel du prélèvement libératoire.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES AMÉLIORATIONS À PORTER AU DISPOSITIF PROPOSÉ

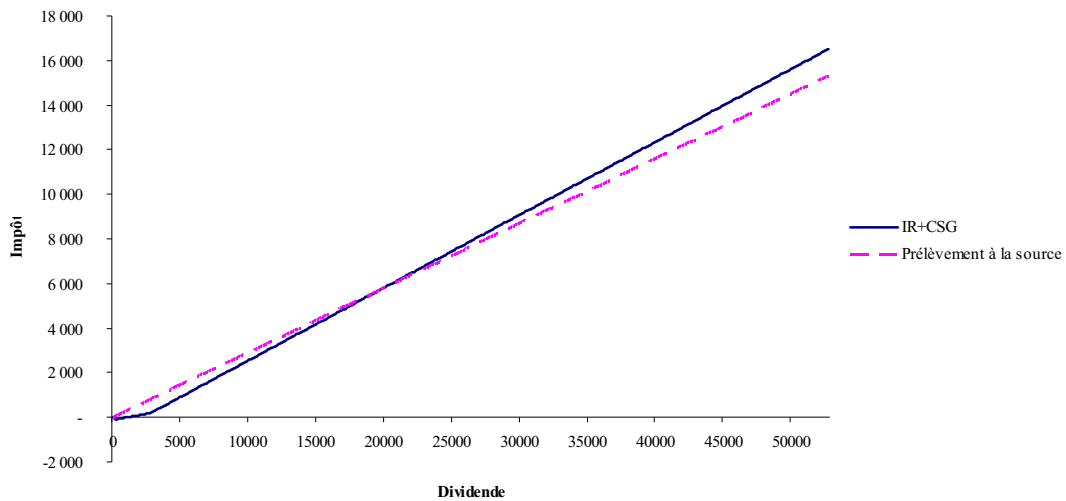
Selon les calculs réalisés par votre rapporteur général, l'option pour le prélèvement libératoire ne présente pas d'avantage sur le plan fiscal pour un contribuable qui n'est pas soumis au taux marginal supérieur du barème de l'impôt sur le revenu, **soit 40 %**. Même dans ce cas, il convient de percevoir des dividendes d'un montant suffisamment élevé pour bénéficier du dispositif. Ainsi, en-dessous d'un montant de dividendes distribués de **19.800 euros** pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé, le choix du prélèvement libératoire n'est pas fiscalement avantageux. Le bénéfice de la mesure croît ensuite, en fonction du dividende. Sous l'hypothèse d'un rendement du capital de 1,8 %, la mesure concerne des **patrimoines investis en actions d'un minimum de 1.100.000 euros pour une personne seule**.

Si le taux de prélèvement libératoire était resté à 16 %, la mesure aurait été incitative à partir d'un montant de dividendes distribués de 12.800 euros pour une personne célibataire, soit un patrimoine en actions estimé à 710.000 euros.

**Comparaison entre l'imposition au barème et le prélèvement libératoire à 18 %
(prélèvements sociaux inclus dans les deux cas) pour un taux marginal supérieur de 40 %**

Montant du dividende	Imposition au barème + prélèvements sociaux	Prélèvement libératoire + prélèvements sociaux
500	- 60	145
1.000	- 5	290
5.000	909	1.450
10.000	2.543	2.900
15.000	4.177	4.350
20.000	5.811	5.800
50.000	15.615	14.500
100.000	31.955	29.000
200.000	64.635	58.000

Comparaison de la fiscalité au barème (+CSG) et du prélèvement libératoire (+CSG) en fonction du dividende, pour la tranche marginale à 40 %, pour un célibataire



Source : commission des finances

De ce point de vue, **la mesure est à la fois une mesure de rendement budgétaire et une mesure de compétitivité.**

Il convient dès lors de s'interroger pour savoir s'il convient d'exclure du dispositif les dividendes issues des **participations substantielles** dans les entreprises, c'est-à-dire, perçues par des personnes détenant, directement ou indirectement, avec leurs conjoints, leurs ascendants ou descendants, plus de 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société distributrice. Cette clause vise dans son objectif à éviter les abus, tels que l'optimisation fiscale par un arbitrage entre les salaires et les dividendes. Selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *pour obtenir 50 de revenu net après tout impôt, il faut prélever 103 sur l'entreprise si on passe par les dividendes, mais 130 si on passe par les salaires, compte tenu des charges sociales* ». Conscient de la difficulté, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui ouvrirait le bénéfice du prélèvement libératoire sur option aux dirigeants d'entreprises, ceux-ci devant choisir en début d'année entre le statut de salarié et le statut de non-salarié, seul le second statut ouvrant droit au prélèvement libératoire. Par rapport au texte dispositif par l'Assemblée nationale, la prise en compte des participations substantielles rapporterait selon la direction de la législation fiscale 260 millions d'euros en 2008 et coûterait 40 millions d'euros à compter de 2009.

En outre, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui vise à prendre en compte la **difficulté pour les épargnants de prévoir par avance le niveau de leurs dividendes**, et le cas échéant le niveau de leur taux marginal d'imposition, ce qui pourrait les conduire à opter pour le prélèvement libératoire au détriment de leur intérêt fiscal. Dans ce contexte, il s'agirait de permettre au contribuable de révoquer, au moment de sa déclaration d'impôt

sur le revenu, l'option prise en faveur du prélèvement libératoire, et d'imputer le prélèvement à la source sur le montant de l'impôt sur le revenu.

Enfin, s'agissant des PME qui pourraient devenir un établissement payeur du prélèvement libératoire sur les dividendes au bénéfice de l'administration fiscale, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui vise à leur permettre de reporter jusqu'au 15 septembre 2008 le paiement du prélèvement libératoire et des contributions sociales.

B. UNE NECESSAIRE COORDINATION AVEC LA FISCALITÉ DES PLUS-VALUES

Les modifications intervenues en matière de fiscalité des revenus d'actions, en particulier en ce qui concerne le taux du prélèvement libératoire, nécessitent des **mesures de coordination** en ce qui concerne l'imposition des plus-values.

1. Le droit existant

Selon les dispositions de l'article 150-0 A du code général des impôts, les gains nets retirés des cessions de valeurs mobilières sont exonérés d'impôt sur le revenu lorsque le montant annuel des cessions ne dépasse pas un certain montant apprécié par foyer fiscal.

Le seuil d'exonération des plus-values de cessions de valeurs mobilières a évolué de manière contrastée.

L'article 6 de la loi n° 78-688 du 5 juillet 1978 relative à l'imposition des gains nets en capital réalisés à l'occasion de cessions à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux avait fixé ledit seuil à 22.867 euros (150.000 francs). **Ce chiffre était révisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.** Ainsi, le seuil d'exonération a progressé régulièrement jusqu'en 1995, où il s'élevait à 52.259 euros (342.800 francs).

L'article 71 de la loi de finances pour 1996¹ a mis un terme à cette indexation et a fixé le seuil au delà duquel les plus-values réalisées sont imposables à 30.492 euros (200.000 francs). Ce dernier seuil a ensuite été abaissé par paliers successifs² jusqu'à 7.650 euros (50.000 francs).

L'article 94 de la loi de finances pour 2000³ a fusionné, à compter du 1^{er} janvier 2000, les différents régimes d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers en un dispositif unique décrit à l'article 150-0 A du code général des impôts.

¹ Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

² 15.244 euros (100.000 francs) pour les plus-values réalisées en 1997, 7.650 euros (50.000 francs) pour les plus-values réalisées en 1998.

³ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

A l'initiative de votre rapporteur général, le seuil a été porté à 15.000 euros par l'article 10 de la loi de finances pour 2003¹, puis à 20.000 euros, pour l'imposition des revenus 2007, par l'article 61 de la loi de finances pour 2007², toujours à son initiative.

En ce qui concerne l'imposition des revenus des années ultérieures, l'article 61 précité prévoit que ce seuil, arrondi à la dizaine d'euros la plus proche, est actualisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle de la cession et sur la base du seuil retenu au titre de cette année.

Cette disposition, qui bénéficie à environ 2,3 millions de ménages, représente un coût annuel pour le budget de l'Etat de 120 millions d'euros.

Au-delà du seuil de cession, l'imposition est établie selon un taux forfaitaire de 16 %, auquel il faut rajouter les prélèvements sociaux de 11 %. Le taux global s'élève donc à 27 %.

2. Le dispositif proposé par votre rapporteur général

Le seuil d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières présente trois inconvénients :

- la méthode de calcul du seuil apparaît inadaptée. Elle prend en compte le montant des cessions et non le montant des plus-values réalisées. Or, la plus-value réalisée sous le seuil de 20.000 euros peut fortement varier en fonction de la nature des titres et de la durée de détention de ceux-ci. Pour cette raison, l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005³, a prévu un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la cinquième pour les cessions de valeurs mobilières

- le dispositif actuel crée un fort effet de seuil puisque la cession de plus de 20.000 euros de titres entraîne la taxation de l'ensemble des plus-values ;

- enfin, et surtout, son montant, même s'il est désormais actualisé en fonction de l'inflation, est limité par rapport à celui existant avant 1996 et doit être apprécié au regard des fluctuations actuelles sur le marché « actions », liées à la crise américaine dite des « subprimes », qui peuvent obliger certains épargnants à des arbitrages dans leur portefeuille et à faire tourner ainsi le « compteur des cessions ».

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

² Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

³ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

Dans cette perspective, votre rapporteur général vous propose **un amendement** visant à relever le seuil de cession **en deçà duquel les contribuables sont exonérés d'impôt sur le revenu au titre des plus-values** de 20.000 euros à 25.000 euros. Le relèvement de ce seuil serait applicable à compter de l'imposition des revenus de 2008. Il aurait un impact sur les finances publiques de l'ordre de 15 millions d'euros.

Par coordination avec le présent article, qui prévoit un prélèvement libératoire au titre des revenus d'obligations et de produits de taux, et sur option, au titre des dividendes dont le taux a été relevé de 16 % à 18 %, le même amendement propose que **la taxation des plus-values au-delà du seuil d'imposition, s'effectue également à 18 %**. Ce taux serait applicable aux plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2008. La mesure permettrait un gain de l'ordre de 200 millions d'euros pour 2008.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6

Suppression de l'impôt sur les opérations de bourse

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de supprimer, à compter de 2008, le droit de timbre dû sur certaines transactions en bourse, communément appelé « impôt de bourse ». Cet impôt exerce un impact négatif sur le coût des transactions et la localisation en France des intermédiaires financiers, qui n'est pas compensé par la stagnation de son rendement.

I. UN IMPÔT DONT LE CHAMP S'EST RESTREINT ET MARGINALISÉ EN EUROPE

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 » (IOB), 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'IOB est toutefois encadré. Son taux est partiellement dégressif et 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, ce qui revient à exonérer les transactions d'un montant inférieur à 7.666,67 euros. Les frais de courtage ne sont pas inclus dans la base d'imposition, et les transactions portant sur les titres de certaines petites et moyennes entreprises (PME) sont exonérées (cf. *infra*).

¹ Ces deux dispositions ont été introduites par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1993 n° 93-859 du 22 juin 1993.

Le dispositif de recouvrement a également été rénové en 2005, avec en particulier la mise en place d'une déclaration mensuelle simplifiée accompagnant le paiement, et la tenue du répertoire des opérations de bourse sur support libre.

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 **neuf cas d'exonération** d'IOB, prévus par l'article 980 *bis* :

- les opérations de **contrepartie** réalisées par des prestataires de services d'investissement (PSI)¹ ;

- 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 transactions portant sur des obligations indexées sur l'inflation, essentiellement émises par l'Etat (qui a d'ailleurs fait la preuve de sa créativité en matière d'ingénierie de la dette publique française), sont exonérées du droit de timbre ;

- 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'IOB demeure donc exigible ;

- les opérations d'achats et de ventes portant sur des titres de PME dont la capitalisation boursière² n'excède pas 150 millions d'euros³. Cette disposition accompagnait la **réforme de la cote d'Euronext** en 2004, qui s'est traduite par la fusion des anciens compartiments au sein d'une cote unique, l'« Eurolist d'Euronext », et par la **création du nouveau marché Alternext**, organisé mais non réglementé, dédié aux PME désireuses d'accéder plus facilement au marché ;

- les achats ou ventes de certains **titres participatifs** ;

- les achats ou ventes portant sur les parts émises par les **fonds communs de créances**, qui sont les véhicules de titrisation de droit français ;

- les offres publiques de vente et les opérations liées aux augmentations de capital et à l'introduction d'une valeur sur un marché financier réglementé ;

¹ Soit les entreprises d'investissement et les établissements de crédit habilités à fournir des services d'investissement.

² La capitalisation boursière est évaluée selon la moyenne des cours d'ouverture des 60 derniers jours de bourse de l'année précédant celle au cours de laquelle les opérations sont réalisées.

³ Exonération introduite 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.

- 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*) ;

- enfin 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.

B. UN IMPÔT SUPPRIMÉ DANS LA PLUPART DES PLACES FINANCIÈRES

L'impôt de bourse ne subsiste que dans **six Etats** au sein de l'Europe des 25 : outre la France, la Belgique, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni l'ont maintenu selon des modalités variables¹. Il a été supprimé dès le début des années 90 dans des places financières importantes, telles que l'Allemagne (suppression en 1991), le Japon (1999), les Pays-Bas (1990) et la Suède (1991).

La place de Londres est donc le seul grand marché financier avec Paris à appliquer un mécanisme d'IOB (« *stamp duty* »). **Sa suppression**, ou à tout le moins une large application des nouvelles exonérations introduites au 1^{er} janvier 2007, **est toutefois programmée** pour accompagner la mise en œuvre de la directive sur les marchés d'instruments financiers (dite « directive MIF », cf. *infra*), bien que son rendement fiscal soit largement supérieur à celui de son équivalent français.

II. L'IMPÔT DE BOURSE, UN IMPÔT CONTRE-PRODUCTIF DANS DES MARCHÉS FINANCIERS OUVERTS

L'impôt de bourse cumule aujourd'hui les inconvénients malgré une réduction de son périmètre et un rendement modéré : il encourage les délocalisations d'intermédiaires financiers et est donc susceptible d'induire un rendement fiscal et social net négatif ; il tend à alourdir le coût des frais de transaction pour les clients ; il nuit à la liquidité, à l'efficacité et à la compétitivité du marché financier français, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre de la directive MIF.

¹ - Belgique : 0,17 % pour l'acheteur et le vendeur, sur les actions et obligations ;

- Grèce : 0,15 % du montant de la transaction ;

- Irlande : 1 % du montant de la transaction, acquitté par le seul acheteur et seulement sur les actions irlandaises ;

- Portugal : 4 % des frais de transaction sur les marchés réglementés et over the counter (gré à gré) ;

- Royaume-Uni : 0,5 % du montant de la transaction, acquitté par le seul acheteur et uniquement sur les actions britanniques.

A. UN IMPÔT QUI ACCENTUE LES DÉLOCALISATIONS D'OPÉRATEURS ET NUIT À L'ATTRACTIVITÉ DE LA PLACE DE PARIS

1. Un impôt qui freine le développement du marché et crée des distorsions de concurrence

Selon certaines études, l'impôt de bourse, dans son principe, crée des **distorsions de concurrence** et **réduit la liquidité** comme l'efficacité des marchés financiers concernés. Ces aspects ont en particulier été mis en évidence par le groupe d'experts de la Commission européenne sur les questions de conformité fiscale dans le secteur de la compensation et du règlement-livraison, dit « groupe FISCO ». Dans ses conclusions rendues publiques en avril 2006, il a considéré que « *l'existence d'un impôt sur les transactions affecte la liquidité des marchés* » et crée des distorsions entre prestataires de services de règlement lorsqu'ils se voient attribuer la responsabilité de la perception de l'impôt.

Toutefois dans le cas français, il s'agit plutôt d'une « discrimination à rebours » puisque **l'IOB discrimine en réalité les seuls résidents et PSI établis en France** (cf. *infra*). Une telle discrimination ne constitue pas en tant que telle un frein au bon fonctionnement du marché intérieur, mais **profite aux places étrangères qui bénéficient de la délocalisation d'ordres**, motivée par une exonération d'IOB.

Une étude du FMI de 2003 sur l'expérience de cet impôt en Suède a également relevé qu'à la suite du doublement de la taxe en 1987, 60 % du volume des 11 valeurs les plus négociées avaient migré à Londres, cette délocalisation des ordres représentant plus de 30 % du volume global des transactions sur actions de sociétés suédoises. Cette étude a en outre conclu sur trois points importants :

- « *les investisseurs ont tendance à contourner l'impôt de bourse en trouvant ou en créant des produits ou des opérations de substitution similaires [...]* ».

- « *Les marchés sont très fortement affectés par l'introduction d'un impôt de bourse* ». S'agissant du marché suédois, « *même des taux d'imposition très bas sur des produits à revenu fixe ont conduit à une chute du volume de l'ordre de 85 % au cours de la première semaine suivant l'introduction de l'impôt comparativement à la moyenne constatée auparavant* ».

- « *Une fois l'impôt de bourse aboli, le volume de transactions revient petit à petit sur l'ensemble des actifs ayant précédemment fait l'objet d'une taxation* ».

2. Un impôt qui incite à la délocalisation des intermédiaires

Compte tenu de la territorialité de l'impôt, et bien que l'article 978 du code général des impôts ne soit pas explicite¹, l'assujettissement à l'IOB ne concerne dans les faits que les opérations réalisées **par un intermédiaire financier établi en France** et portant sur des valeurs françaises ou étrangères, quel que soit le lieu de réalisation de la transaction, ce qui inclut donc des opérations effectuées sur un marché étranger et portant sur des titres non français. En revanche, les opérations qui ne sont pas intermédiées par un PSI établi en France échappent à l'impôt de bourse, **en particulier celles effectuées depuis l'étranger**, sur une place financière telle que Londres, **par un intermédiaire dit « remote member »² sur le marché Euronext Paris.**

Les articles 978 et 982 du code général des impôts disposent en effet que le fait générateur de l'impôt réside dans la rédaction d'un bordereau établi, à l'occasion d'une transaction, par « *les personnes qui font commerce habituel de recueillir des offres et des demandes de valeurs de bourse* ». Ces personnes, autrefois agents de change puis sociétés de bourse, sont à présent regroupés sous la catégorie plus large des PSI. La doctrine fiscale précise aussi que les transactions réalisées pour le compte d'autrui, sur une place étrangère par un professionnel établi en France, sont soumises à l'IOB.

Or si l'informatisation des processus de négociation permettait, en principe depuis 1990, d'effectuer depuis l'étranger des ordres d'achat et de vente sur des valeurs cotées en France, c'est essentiellement à compter de la transposition de la directive sur les services d'investissement par la loi de modernisation des activités financières du 2 juillet 1996 – qui a introduit le principe du « **passport européen** »³ pour les PSI – que ces négociations *off shore* ont pris leur essor.

Le contexte a donc fondamentalement changé par rapport à celui qui prévalait lors de l'introduction de l'IOB, caractérisé par une faible internationalisation des opérations et par le monopole des agents de change, garantie de perception sur toutes les transactions intermédiées. L'IOB constitue un facteur de **contournement** des PSI établis en France, alors que ceux-ci devraient bénéficier d'un avantage lié à leur proximité des clients résidents français. Les clients français sont incités à recourir à des intermédiaires établis hors de France pour réaliser leurs opérations sur Euronext Paris ou des marchés étrangers.

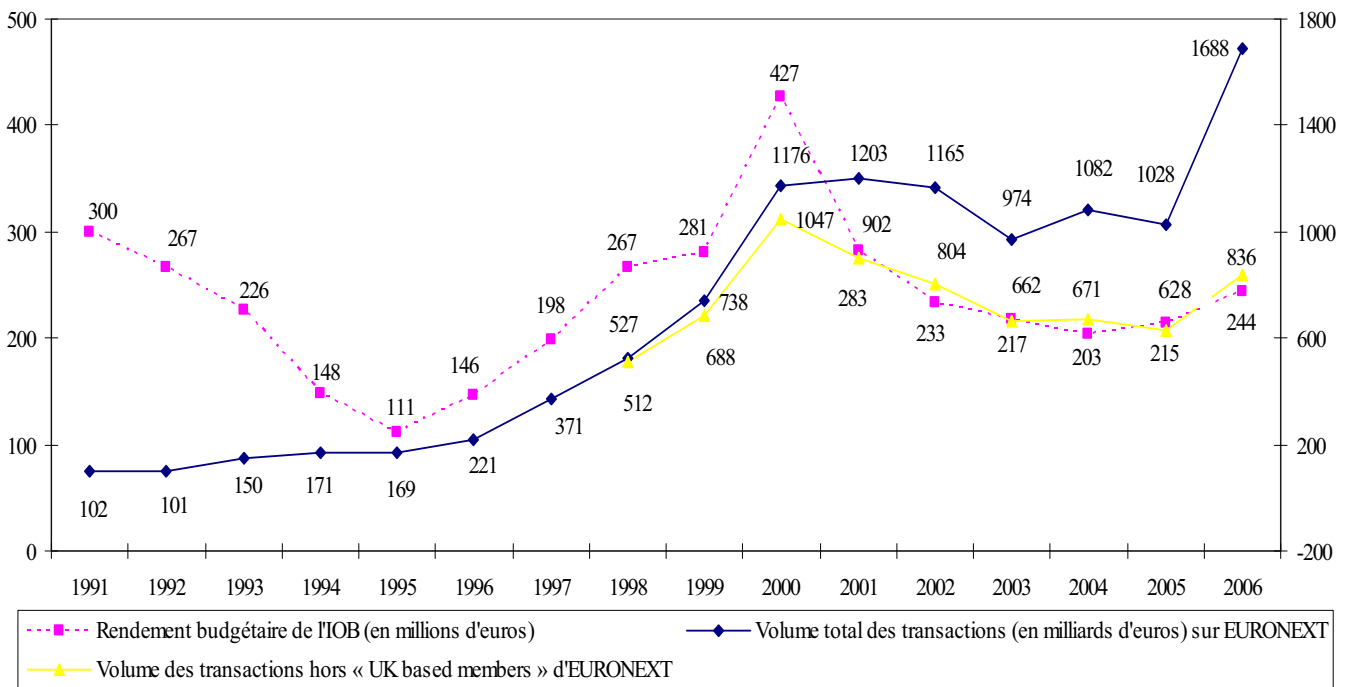
¹ Son premier alinéa dispose ainsi que « toute opération de bourse ayant pour objet l'achat ou la vente, au comptant ou à terme, de valeurs de toute nature donne lieu à la rédaction d'un bordereau soumis à un droit de timbre calculé d'après le taux de la négociation ».

² Un « remote member » est un intermédiaire membre d'un marché réglementé (tel qu'Euronext Paris) sans ressortir juridiquement du même droit national que celui applicable au marché.

³ Le « passport » permet à tout PSI, agréé et contrôlé par une autorité dans son Etat membre d'origine, de fournir en libre-prestation des produits et services dans l'ensemble de l'Union européenne sans que les Etats d'accueil puissent lui imposer de restrictions particulières.

Le tableau ci-après illustre ainsi la relative stagnation depuis 2002 du produit de l'IOB au regard du volume de transactions sur Euronext Paris, à la fois du fait des exonérations supplémentaires introduites et de l'augmentation des transactions effectuées par les « *remote members* ».

Evolution comparée du rendement de l'impôt de bourse et du volume des transactions en actions à Paris



3. Une tendance accentuée par la mise en œuvre de la directive MIF

La directive MIF précitée, qui est entrée en vigueur dans l'Union européenne le 1^{er} novembre 2007 et redéfinit le cadre d'exercice des intermédiaires et la structure des marchés financiers, **risque d'exacerber le handicap que représente l'IOB**. Cette directive majeure, qui exerce un impact important sur la plupart des acteurs financiers, répond à des objectifs de protection des investisseurs profanes et d'intensification de la concurrence entre infrastructures de marché¹.

Or parmi les principes qu'elle met en œuvre, celui de « **meilleure exécution** » des ordres par les intermédiaires constitue un facteur de remise en cause de l'impôt de bourse puisqu'il incite les sociétés de gestion françaises à sélectionner des intermédiaires étrangers pour économiser l'impôt et obtenir plus aisément le meilleur rapport qualité/prix recherché pour leurs mandants.

¹ Plus précisément entre marchés réglementés, plates-formes multilatérales de négociation et « internalisateurs systématiques » bilatéraux (soit des entreprises d'investissement se portant contrepartie des ordres sur leur propre bilan).

Ce choix est également facilité dans un environnement désormais plus harmonisé par les autres dispositions de la directive MIF et celles d'autres directives du Plan communautaire d'action pour les services financiers.

B. UN RENDEMENT BUDGÉTAIRE EN TROMPE L'OEIL

La prévision de recettes relative à l'IOB inscrite dans l'annexe « voies et moyens » au projet de loi de finances s'établit à **260 millions d'euros**, en légère augmentation par rapport à la prévision actualisée pour 2007, d'un montant de 250 millions d'euros.

Ce produit attendu **apparaît illusoire**, sinon pour 2008, même si la prévision ne paraît pas prendre en considération les délocalisations des ordres de bourse en cours, du moins pour les années suivantes, compte tenu de la mise en œuvre de la directive MIF précitée. Le maintien de l'IOB conduira à de nouvelles délocalisations, génératrices de pertes de recettes fiscales et sociales pour la France, **alors que sa suppression entraînerait au contraire un supplément de ces mêmes recettes.**

Ainsi, le maintien de l'IOB, malgré un volume de transactions globalement en hausse, mais qui se trouveraient progressivement délocalisées, produira un rétrécissement de son assiette dans des proportions significatives. Surtout, la perte d'activité économique des PSI français conduirait à une réduction des recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés, et la perte d'emplois pourrait se traduire par la réduction des cotisations sociales ou patronales.

A l'inverse, la suppression de l'IOB est de nature à relocaliser un volume croissant de transactions, et donc à provoquer un surcroît d'activité pour les intermédiaires français. Grâce à l'accroissement des recettes sur d'autres impôts, ce mouvement est de nature à plus que compenser la perte des recettes de l'IOB.

Deux scénarios peuvent être réalisés, l'un sur la base d'un volume de transaction stable, l'autre sur la base d'une augmentation annuelle de 20,75 %, ce qui correspond à la moyenne d'augmentation annuelle entre 2001 et 2007. Dans le cas du maintien de l'IOB, on formule l'hypothèse d'une **délocalisation de 40 % des transactions en 2008, de 60 % en 2009 et de 75 % en 2010**. Dans le cas de la suppression de l'IOB, on formule l'hypothèse d'une **relocalisation des valeurs française de 5 % en 2008, de 10 % en 2009 et de 15 % en 2010**, et d'une **relocalisation des valeurs étrangères de 20 % en 2008, de 40 % en 2009 et de 60 % en 2010**.

Le tableau suivant montre que, **dans toutes les hypothèses, la suppression de l'IOB engendre, dès 2008, des recettes au moins équivalentes, voire supérieures à celles de cet impôt**, tandis que le maintien de cet impôt produit un rendement en trompe l'œil, puisque son produit est en réalité inférieur à la perte de recettes qu'il suscite.

Evolution des recettes fiscales et sociales liées au maintien ou à la suppression de l'IOB

(en millions d'euros)

	Suppression de l'IOB		Maintien de l'IOB	
	Stabilité des transactions	Progression annuelle des transactions de + 20,75 %	Stabilité des transactions	Progression annuelle des transactions de + 20,75 %
2008	+ 254	+ 308	- 4	- 5
IOB (évaluation économique)	0	0	150	181
TVA	74	90	- 45	- 54
IS dû par les PSI	41	50	- 25	- 30
IRPP	35	43	- 21	- 26
Cotisations sociales	104	126	- 63	- 76
2009	+ 508	+ 744	- 131	- 191
IOB (évaluation économique)	0	0	100	146
TVA	148	217	- 67	- 98
IS dû par les PSI	82	120	- 37	- 54
IRPP	71	104	- 32	- 47
Cotisations sociales	207	314	- 95	- 138
2010	+ 763	+ 1.338	- 226	- 399
IOB (évaluation économique)	0	0	63	110
TVA	222	390	- 84	- 148
IS dû par les PSI	123	215	- 47	- 82
IRPP	106	186	- 40	- 71
Cotisations sociales	312	547	- 118	- 207

Le bilan coûts/avantages de l'IOB apparaît par conséquent négatif. Votre rapporteur général vous propose dès lors **d'abroger**, pour les opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2008, **les articles 978 et 980 à 985 du code général des impôts**, qui constituent la section IV « *Impôt sur les opérations de bourse* » du chapitre II « *Droits de timbre* » du titre IV relatif à l'enregistrement, à la publicité foncière, à l'impôt de solidarité sur la fortune et au timbre.

Votre rapporteur général rappelle d'ailleurs qu'il avait déjà proposé la suppression de l'impôt de bourse en séance au Sénat, le 9 juin 1993, et qu'il est à l'origine d'un dispositif de repli, prévu à l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1993 n° 93-859 du 22 juin 1993, d'écèlement de l'impôt de bourse, « *qui deviendrait alors un droit fixe applicable aux transactions de bloc de titres, lesquelles aujourd'hui se délocalisent de plus en plus vers les places étrangères, notamment sur celle de Londres* ». Dans son intervention en séance, il avait cité une intervention de notre collègue Michel Charasse, alors ministre du budget, au Sénat le 21 novembre 1991 : « *j'ai dit à plusieurs reprises, et je le confirme, que, dès que nous le pourrons, nous supprimerons cet impôt* ». Ceci coïncidait d'ailleurs avec une autre citation, par votre rapporteur général, d'une interview parue sous le titre : « *il faut supprimer l'impôt de bourse* » dans le Journal des finances du 15 septembre 1991 : « *oui,*

il est souhaitable de supprimer l'impôt de bourse, qui est contraire à la mobilité du capital. Il rapporte de l'argent à l'État, mais il est préférable de frapper ceux qui gagnent plutôt que ceux qui placent. Il ne faut pas freiner les entrées sur le marché boursier ». L'auteur de cette déclaration n'était autre que notre collègue député François Hollande, alors secrétaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale et auteur d'un rapport sur la fiscalité du patrimoine.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 6

Introduction d'un régime de résident fiscal temporaire sur agrément

Commentaire : le présent article propose d'introduire un nouvel article 4 C dans le code général des impôts, créant un nouveau régime de résident fiscal temporaire octroyé sur agrément et dans certaines conditions. Inspiré du régime britannique des « résidents fiscaux non domiciliés », il compléterait le dispositif d'impatriation et permettrait à certains contribuables de n'être imposés que sur leurs revenus de source française et biens situés en France.

I. LE DROIT ET LE CONTEXTE FISCAL ACTUELS

A. LE RÉGIME DES IMPATRIÉS, UN DISPOSITIF D'ATTRACTIVITÉ

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2003, codifié dans l'article 81 B du code général des impôts, a introduit un régime spécial d'imposition sur les revenus des « impatriés », ouvert aux salariés et dirigeants qui n'ont pas été fiscalement domiciliés en France au cours des dix années civiles précédant celle de leur prise de fonctions dans l'entreprise établie en France. Ce régime prévoit deux mesures dont l'objectif est d'inciter les salariés et les cadres dirigeants français ou étrangers à venir exercer leur activité en France :

- d'une part, cet article a prévu **l'exonération de la « prime d'impatriation »**, c'est-à-dire des suppléments de rémunération directement liés à un **détachement** temporaire en France, comme la compensation du surcoût du logement, de la prime de responsabilité ou du différentiel de pression fiscale et sociale. L'exonération est accordée jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la prise de fonctions des intéressés en France, soit une durée maximale de six ans.

Afin **d'éviter qu'une partie de la rémunération de base soit transformée en indemnité exonérée**, le II de l'article 81 B dispose préventivement que si cette rémunération « *est inférieure à la rémunération versée au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou, à défaut, dans des entreprises similaires établies en France, la différence est réintégrée dans les bases imposables de l'intéressé* », selon une approche relativement classique des « comparables » ;

- d'autre part, le dispositif prévoit la **déductibilité des cotisations sociales des salariés** (versées dans leur pays d'origine aux régimes légaux de sécurité sociale et aux régimes de prévoyance et de retraite complémentaire) exerçant temporairement leur activité professionnelle en France.

L'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2005 a **amélioré** ce régime spécial d'imposition, pour les prises de fonctions en France et l'imposition des revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2005, sur deux points :

- concernant l'exonération des suppléments de rémunération, **le délai de non-domiciliation en France requis a été réduit de dix ans à cinq ans** ;

- en outre, les salariés et personnes éligibles à l'exonération des suppléments de rémunération bénéficient sur option d'une **exonération de la part de la rémunération se rapportant à leur activité exercée à l'étranger**. Toutefois, le montant de cette exonération est **plafonné à 20 %** de la rémunération imposable. Il s'agit de procurer un avantage fiscal aux impatriés qui sont amenés, par exemple, à effectuer des déplacements réguliers dans leur pays d'origine.

Le dispositif a ensuite été précisé par l'instruction fiscale 5F-12-05 du 21 mars 2005.

B. UN RÉGIME QUI NE GARANTIT PAS LE RETOUR OU L'INSTALLATION EN FRANCE DE CADRES DE HAUT NIVEAU ET DEMEURE PEU UTILISÉ

Le régime des impatriés atténue le caractère dissuasif de la fiscalité française des cadres et salariés des centres de décision, qui contribue à renchérir le coût d'implantation de sièges et fonctions de direction, ainsi que le relevait notre collègue Christian Gaudin, dans le rapport d'information de juin 2007 de la mission sur les centres de décision économique, dont votre rapporteur général était le président¹.

Une étude conduite en 2006 par le Bureau Francis Lefebvre pour Paris-Europlace, portant sur le taux global de prélèvement obligatoire sur un cadre supérieur dans quatre cas de figure distincts, en France et dans quatre pays européens concurrents (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse), aboutit ainsi au constat que la France est le pays où la pression fiscale et sociale est la plus forte.

Ainsi, pour un cadre marié avec deux enfants, rémunéré environ 70.000 euros **nets** par an, le coût global en base 100 est de 216 en France, 188 en Allemagne, 166 aux Pays-Bas, 158 au Royaume-Uni et 149 en Suisse. **Ce sont essentiellement les charges sociales patronales qui expliquent cet écart**, puisqu'elles se révèlent en France 4,5 fois plus élevées qu'en Allemagne et 7,9 fois plus élevées qu'aux Pays-Bas. L'impôt sur le revenu français est en revanche inférieur à la moyenne des autres pays.

Un raisonnement en termes de revenu brut aboutit à un résultat moins contrasté, mais toujours en défaveur de la France. Ainsi pour un cadre marié avec deux enfants bénéficiant d'une rémunération brute de

¹ « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », *rapport d'information n° 347 (2006-2007) déposé le 27 juin 2007*.

125.000 euros, le revenu net s'établit en France à 81.093 euros, soit 2,4 % de moins que la moyenne des cinq pays considérés, mais le coût pour l'employeur se situe au niveau le plus élevé avec 182.543 euros¹.

Le régime des impatriés nécessite dans la pratique de procéder à des **retraitements assez complexes** pour établir la prime d'impatriation, en particulier dans certains métiers de l'industrie financière qui n'ont pas toujours leur strict équivalent dans des entreprises du même secteur. Bien qu'il soit perçu de manière **positive**, il présente également certains **inconvéniens** qui contribuent à expliquer son succès très relatif, en particulier pour les impatriés de nationalité française.

On peut ainsi relever le fait de devoir demander à l'administration fiscale une attestation sur la comparaison établie avec un poste analogue, et surtout la nécessité de faire référence à un salaire net déclarable (plutôt que la rémunération brute imposable) intégrant un **bonus**, qui par définition n'est pas réellement déterminable ni comparable à l'avance puisqu'il est adossé à une performance individuelle future.

A ces griefs s'ajoutent le **risque de requalification** en rémunération des plans de retraites (« *pensions plans* ») dont bénéficient nombre de cadres du secteur financier².

C. LE RÉGIME ATTRACTIF DE LA RÉSIDENCE FISCALE AU ROYAUME-UNI

1. Trois notions de résidence fiscale

Le droit britannique distingue trois notions de résidence fiscale, correspondants à des liens personnels de plus en plus étroits et durables avec le Royaume-Uni : la résidence (ou « résidence non ordinaire »), la « résidence ordinaire » (« *ordinary residence* »), et le domicile. Il est possible d'être à la fois « résident » et « résident ordinaire », par exemple lorsqu'une personne résidant habituellement au Royaume-Uni se rend à l'étranger pour de courts séjours (déplacements professionnels ou vacances).

Une personne est **réputée résidente** si pour chaque année fiscale (du 6 avril au 5 avril de l'année suivante), elle a séjourné au moins 183 jours (soit 6 mois) au Royaume-Uni sur une ou plusieurs périodes. Elle peut également être considérée comme résidente :

- si elle a séjourné chaque année fiscale au Royaume-Uni pendant 91 jours au moins en moyenne, durant quatre années consécutives. Le statut de résident est alors accordé à compter de la cinquième année ;

¹ Dans les quatre autres pays, le coût varie entre 131.147 euros (Pays-Bas) et 144.600 euros (Suisse).

² Risque d'autant plus élevé que le bénéfice de ces plans est reporté à une date lointaine.

- ou si elle dispose au Royaume-Uni d'un « *lieu de résidence affecté à son usage* » et y séjourne, durant une période quelconque, au cours de l'année d'imposition.

La **résidence ordinaire** implique un lien plus étroit avec le territoire britannique et traduit davantage la volonté du contribuable. Elle est ainsi applicable aux personnes physiques ayant **l'intention**, des leur arrivée, de résider au Royaume-Uni pendant **au moins trois ans** et d'y effectuer des séjours d'au moins 91 jours annuels pendant quatre années fiscales consécutives, et en tout état de cause, à partir de la troisième année suivant leur arrivée au Royaume-Uni.

En pratique, une personne venant au Royaume Uni comme salariée n'est pas habituellement considérée comme un résident ordinaire tant qu'elle n'y est pas restée pendant trois années fiscales, à moins qu'elle n'ait prouvé y disposer d'un logement.

Enfin le **domicile** correspond au lieu dont une personne est originaire, en général le lieu de séjour permanent de son père, ou le lieu de son propre séjour permanent si ce séjour a une durée au moins égale à quinze ans et si les liens avec le domicile d'origine ont été rompus. Une personne considérée comme domiciliée au Royaume-Uni perd difficilement cette qualité, et *a contrario*, une personne qui n'y est pas domiciliée l'acquiert difficilement, de telle sorte que **le domicile est en pratique peu accessible à un ressortissant non britannique. Le critère de l'intention est déterminant** : aussi longtemps que le contribuable prévoit de quitter le Royaume-Uni à une quelconque date future, il ne peut être considéré comme y ayant acquis un domicile.

2. Un effritement de l'avantage procuré par la « *remittance basis* »

Les résidents britanniques sont en principe imposables sur leurs revenus mondiaux. Néanmoins **les salariés étrangers qui perçoivent des rémunérations à la fois au Royaume-Uni et à l'étranger bénéficient d'un régime fiscal favorable, par l'application de la règle de la « *remittance basis* »**, applicable aux résidents et/ou aux résidents ordinaires non domiciliés. Cette exception a pour effet d'exonérer les revenus salariaux et non salariaux de source exclusivement étrangère tant que ceux-ci ne sont pas transférés au Royaume-Uni.

En outre, les résidents ordinaires bénéficient généralement de **deux contrats de travail** (« *dual contract* »), afin de percevoir des rémunérations hors du Royaume-Uni, susceptibles d'échapper à toute taxation lorsqu'elles proviennent de sociétés *off shore*. Un cas fréquent consiste ainsi, pour les banquiers d'affaire et *traders*, à transférer leurs bonus hors de la City dans le cadre d'un contrat de travail distinct.

L'application de la *remittance basis* revêt un intérêt particulier pour les cadres de haut niveau et contribue, dans l'industrie financière, à la

concentration des talents à Londres. Ce régime est conforté par la fiscalité favorable de Jersey, qui a développé une activité de gestion de fonds privés¹.

Des changements substantiels vont cependant affecter le régime des résidents non domiciliés à compter du 6 avril 2008 et le rendre financièrement moins attractif. Les résidents non-domiciliés qui auront passé 7 des 10 dernières années sur le territoire britannique devront en effet s'acquitter d'un **droit annuel de 30.000 livres sterling** pour pouvoir bénéficier de la « *remittance basis* ». De nombreux non-domiciliés devront donc arbitrer entre ce prélèvement et la déclaration de l'ensemble de leurs revenus de source britannique ou étrangère.

II. LE DISPOSITIF DE RÉSIDENT FISCAL TEMPORAIRE PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la France peut s'inspirer de l'expérience britannique pour permettre à des cadres – impatriés français ou expatriés étrangers – ayant à titre temporaire leur domiciliation fiscale en France **de n'être imposés que sur leurs revenus et de source française et leurs biens situés en France.** Il s'agirait donc d'une forme de « territorialisation » de l'impôt sur le revenu.

Il vous propose ainsi un nouveau régime de fiscalité des revenus, complémentaire de celui des impatriés et ayant pour objectif de faciliter le retour ou la venue en France de personnes disposant de compétences élevées, notamment dans le domaine bancaire et financier.

Le contexte est aujourd'hui d'autant plus porteur que l'attractivité de la Place de Paris est désormais perçue comme une nécessité (et a de fait donné lieu à l'installation d'un Haut comité de place le 5 octobre 2007), **et surtout que le régime britannique de la « *remittance basis* » devrait perdre dès avril 2008 une partie de son intérêt** pour les cadres étrangers de la City (cf. *supra*). Il y a donc une réelle « fenêtre d'opportunité » à saisir.

Le bénéfice de ce dispositif, qui serait inséré après l'article 4B du code général des impôts qui définit la domiciliation fiscale, serait **accordé sur agrément pour une durée maximale de cinq ans**². Le bénéficiaire ne devrait pas avoir été fiscalement domicilié en France au cours des cinq années précédant la demande et avoir satisfait à l'ensemble de ses obligations fiscales et sociales. **Il serait un résident à statut particulier et temporaire, fiscalement domicilié en France mais imposé de la même manière qu'une personne domiciliée hors de France.**

¹ Les dépôts bancaires à Jersey s'élevaient ainsi à 274 milliards d'euros en 2006.

² Plus précisément jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de l'acquisition de la domiciliation fiscale en France.

Afin de justifier le bénéfice d'un tel régime, de le réserver aux contribuables disposant de hauts revenus (prioritairement ceux du secteur financier) et de l'orienter vers la création de richesses, l'octroi de l'agrément serait soumis au **respect de l'une des trois conditions alternatives suivantes, correspondant à trois catégories de bénéficiaires :**

- exercer à titre principal une activité dont la rémunération est soumise au taux maximal de la taxe sur les salaires. Cette condition entend contribuer au **renforcement de la place financière de Paris** en attirant des cadres « hauts potentiels » d'établissements financiers ;

- ou figurer sur une liste établie par décret, en raison du caractère spécifique des compétences requises ou de difficultés de recrutement. Il s'agit, par exemple, de **cibler des professeurs de grandes universités étrangères** dont le recrutement se révèle aujourd'hui difficile compte tenu des niveaux de traitement requis.

- ou **souscrire au capital d'une petite ou moyenne entreprise (PME)** établie dans un Etat de la Communauté européenne, dans les conditions d'exonération définies à l'article 885 I *ter* du code général des impôts¹, **pour un montant excédant la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), soit 750.000 euros.** Les titres souscrits devraient être **conservés** par le bénéficiaire pendant toute la durée de l'agrément. Cette condition vise plus particulièrement les entrepreneurs et « *business angels* » ayant constitué un patrimoine élevé à l'étranger et susceptibles de le réinvestir en France ;

Une disposition introduite à l'article 885 A du code général des impôts, définissant les personnes assujetties à l'ISF, permettrait d'imposer ces résidents temporaires **à raison de leurs biens situés en France.**

Afin de limiter de possibles contestations sur les fondements du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant l'impôt et du principe communautaire de liberté d'établissement, les caractéristiques suivantes devraient être prises en considération :

¹ *Cet article dispose :*

« I. - Sont exonérés les titres reçus par le redevable en contrepartie de sa souscription au capital, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières, d'une société répondant à la définition des petites et moyennes entreprises figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises si les conditions suivantes sont réunies au 1^{er} janvier de l'année d'imposition :

« a. La société exerce exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier définie à l'article 885 O *quater*, et notamment celles des organismes de placement en valeurs mobilières, et des activités de gestion ou de location d'immeubles ;

« b. La société a son siège de direction effective dans un État membre de la Communauté européenne.

« II. - Un décret fixe les obligations déclaratives incombant aux redevables et aux sociétés ».

- les conditions de délivrance de l'agrément ministériel seraient définies avec suffisamment de précision, par la référence à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts¹ ;

- la qualification d'aide d'Etat (directe ou indirecte) pourrait être évitée, dès lors que le dispositif ferait explicitement référence à l'article 885 *I ter* du même code (qui renvoie lui-même au régime communautaire des aides d'Etat aux PME) et n'inciterait pas au transfert d'activités sur le territoire national, mais constituerait simplement une incitation à l'investissement dans les PME.

L'introduction de ce régime impliquerait sans doute de **réexaminer certaines conventions fiscales**, en particulier la clause anti « *remittance basis* » de la convention franco-britannique, dans la mesure où les pays d'origine des cadres étrangers pourraient demander à être en quelque sorte subrogés dans le droit d'imposition auquel la France aurait renoncé, pour imposer à leur tour les revenus de source étrangère.

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

¹ *Qui dispose :*

« I. Nonobstant toute disposition contraire, les agréments auxquels est subordonné l'octroi d'avantages fiscaux prévus par la loi sont délivrés par le ministre de l'économie et des finances. Sauf disposition expresse contraire, toute demande d'agrément auquel est subordonnée l'application d'un régime fiscal particulier doit être déposée préalablement à la réalisation de l'opération qui la motive.

« Des arrêtés du ministre pourront instituer des procédures simplifiées et déléguer le pouvoir de décision à des agents de l'administration des impôts ayant au moins le grade de directeur départemental.

« II. Des arrêtés du ministre de l'économie et des finances, pris après avis d'un organisme désigné par décret, peuvent définir, compte tenu de l'importance, de la nature ou du lieu d'exercice des activités considérées, les conditions des agréments auxquels des exonérations fiscales sont attachées en vertu des dispositions législatives ou réglementaires ».

ARTICLE 6 bis (nouveau)

Réduction d'impôt sur les intérêts de l'épargne solidaire

Commentaire : le présent article vise à appliquer une fiscalité dérogatoire aux intérêts perçus dans le cadre de l'épargne solidaire, affectés aux organismes d'intérêt général.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée.

Il concerne les **revenus des produits d'épargne solidaire** donnés au profit d'un organisme d'intérêt général mentionné au 1 de l'article 200, dans le cadre d'un mécanisme de versement automatique à l'organisme bénéficiaire par le gestionnaire du fonds d'épargne.

Comme tous les revenus des produits d'épargne, l'épargne solidaire supporte une fiscalité du revenu de droit commun, qui offre au contribuable, s'agissant de produits de taux, une option entre un prélèvement libératoire, que l'article 6 du présent projet de loi de finances propose de porter de 16 % à 18 %, et le barème de l'IRPP, ainsi que les prélèvements sociaux à hauteur de 11 %. S'agissant d'une épargne affectée à des organismes d'intérêts général, les revenus qui en sont issus sont considérés comme des dons au même titre que les dons en numéraire, et ouvrent donc droit à une réduction d'impôt sur le revenu.

Le présent article propose de réduire le taux applicable aux revenus des produits d'épargne solidaire de 18 % à 5 %. Le coût de cette nouvelle mesure fiscale dérogatoire, sans doute modeste, n'a pas été évalué.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au cours de l'examen de l'amendement ayant abouti au présent article, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances, et M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, se sont tous deux interrogés sur la possibilité de **cumuler deux aides fiscales**, l'une au titre du produit de l'épargne solidaire, l'autre au titre des dons aux œuvres d'intérêt général.

Cette question de cohérence fiscale reste posée. S'agissant du principe d'égalité devant l'impôt, on peut se demander **comment justifier la différence de traitement** entre un contribuable qui payerait le prélèvement

fiscal libératoire au taux normal sur les intérêts de son livret d'épargne, intérêts qu'il choisirait ensuite de donner une œuvre d'intérêt général, ce qui lui ouvrirait le droit à réduction d'impôt, et un contribuable qui bénéficierait d'un prélèvement fiscal dérogatoire sur les intérêts d'un livret d'épargne labellisé « solidaire », virés par prélèvement automatique à une œuvre d'intérêt général, ce qui lui ouvre le même droit à réduction d'impôt.

Par ailleurs, sur le plan technique, on peut se demander comment l'administration fiscale distinguera les mécanismes dits « solidaires » de versement automatique à des organismes d'intérêt général des autres versements automatiques, et quelles seront les obligations déclaratives des « gestionnaires des fonds d'épargne ».

Dans ces conditions, même si l'intention du présent article apparaît au demeurant sympathique, il apparaît plus prudent de supprimer cette nouvelle « niche fiscale ».

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

ARTICLE 7

Crédit d'impôt sur le revenu accordé au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale

Commentaire : le présent article tend à majorer de 20 à 40 % le taux du crédit d'impôt, institué par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF INITIAL DE LA LOI « TEPA »

L'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a inséré, dans le code général des impôts, un article 200 *quaterdecies* qui institue un **crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des prêts** contractés auprès d'établissements financiers **pour l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à l'habitation principale.**

Cet avantage est soumis à plusieurs conditions :

- le contribuable doit être fiscalement **domicilié en France.**
- le logement doit être affecté à **l'habitation principale** du contribuable à la date de paiement des intérêts. Toutefois, en cas de mutation professionnelle, le contribuable peut continuer à bénéficier du crédit d'impôt, alors que l'emprunt ne concerne plus l'habitation principale, sous la condition qu'il n'ait pas acheté une nouvelle résidence principale ;
- le prêt doit être **contracté auprès d'un établissement financier**, ce qui exclut, pour limiter les risques de fraude, les emprunts contractés auprès de personnes physiques ;
- Le dispositif ne couvre pas les prêts affectés au remboursement d'autres prêts.

Si ces conditions sont réunies, le contribuable peut bénéficier d'un **crédit d'impôt égal à 20 % du montant des intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement** dans la limite d'un **plafond** de 3.750 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 7.500 euros pour un couple soumis à imposition commune, étant précisé, qu'à l'initiative du Sénat, ces plafonds sont doublés lorsque le contribuable est handicapé et qu'ils sont en outre majorés de 500 euros par personne à charge.

Dans la version initiale du texte voté par le Parlement, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt avait été évalué à un coût de **3.730 millions d'euros en année pleine**. Ce coût devait être atteint assez rapidement compte tenu de l'application envisagée du dispositif aux nouveaux prêts, mais aussi aux prêts antérieurement en cours, conclus depuis moins de cinq ans.

Coût du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt dans le projet de loi TEPA
(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	Régime de croisière (2012)
0	- 1.890	- 3.180	- 3.450	- 3.640	- 3.730

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

B. LES MOTIFS ET LES EFFETS DE LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Par sa **décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007**, le Conseil constitutionnel a censuré a **censuré d'office** les dispositions de l'article 5 de la loi TEPA qui étendaient aux **prêts déjà contractés** le crédit d'impôt institué pour favoriser l'acquisition de l'habitation principale.

Rappelant que cet article institue un crédit d'impôt sur le revenu à raison des intérêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale du contribuable, le Conseil constitutionnel explicite sa décision dans les termes suivants : *« l'avantage, qui est précisément encadré, répond pour les prêts futurs à un objectif d'intérêt général qui est de favoriser l'accession à la propriété.*

« Il n'en va pas de même pour les prêts déjà accordés car, par définition, pour ceux-ci, le contribuable est déjà propriétaire de son habitation principale. Il s'agit alors d'un soutien au pouvoir d'achat au bénéfice des seuls contribuables propriétaires de leur habitation principale. Son coût (7,7 milliards d'euros) fait supporter à l'Etat des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu. »

C'est donc au motif de **rupture de l'égalité entre les contribuables** que le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition pour les prêts déjà accordés.

Dès le Conseil des ministres du **24 août 2007**, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, avait **annoncé la décision de proposer**, en contrepartie de cette annulation, le **doublément du taux du crédit d'impôt** pour la première annuité de remboursement ; mesure qui fait l'objet du présent article.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le présent article vise à « *poursuivre l'effort entrepris en faveur de l'accession à la propriété* ».

Dans cet objectif, il propose de **majorer de 20 à 40 % le taux du crédit d'impôt pour les intérêts payés au titre de la première annuité de remboursement**. Comme l'indique le gouvernement : « *cette majoration permettrait d'atténuer le surcoût supporté par le contribuable dans les premiers mois qui suivent la souscription du prêt consacré à l'achat ou à la construction du logement (frais de dossier ; honoraires des notaires, architectes et maîtres d'œuvre ; frais d'emménagement...)* ».

La modification proposée complète en conséquence le paragraphe V de l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts qui fixe le montant du crédit d'impôt.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure d'élargissement du crédit d'impôt proposée par le présent article dans le contexte actuel du marché de l'immobilier.

Il relève notamment la **forte attente** de nos compatriotes qui souhaitent accéder à la propriété de leur logement. La **conjonction favorable** qui résulte d'un ralentissement depuis dix-huit mois de la hausse des prix de l'immobilier et de l'allongement de la durée des prêts compensant le renchérissement du coût du crédit, ouvre une « fenêtre de tir » pour une augmentation sensible du flux de l'accession à la propriété.

Dans ce contexte, comme le souligne un spécialiste de l'économie du logement¹, « *le passage à 40 % de la part des intérêts pris en compte dans le calcul du crédit d'impôt devrait avoir un effet puissant sur la solvabilité de la demande. Si on se limite aux ménages accédants à la propriété dans le neuf et disposant d'un revenu de l'ordre de 3 à 5 Smic, l'avantage fiscal équivaut à une baisse des taux d'effort de l'ordre de 2,5 % à 3 %. Cet avantage représente même 4,5 % de taux d'effort si l'on considère les primo-accédants en province, avec un revenu de l'ordre de 2 à 3 Smic* ».

Trois observations doivent toutefois être formulées.

La première a trait au **coût important de la mesure qui doit avoir comme contrepartie une légitime exigence particulière quant à la mesure de son efficacité**.

¹ M. Michel Mouillart, professeur d'économie à l'Université de Paris-X.

Le coût du doublement de la part des intérêts d'emprunt pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt, proposé par l'article 7 du projet de loi de finances pour 2008, est évalué à **220 millions d'euros en 2008** ; 790 millions d'euros en 2009 et à **840 millions d'euros en année pleine**.

Ce « régime de croisière » devrait être atteint dès 2011.

**Coût du doublement du taux la première année, tel que proposé
par le projet de loi de finances**

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	Régime de croisière (2011)
0	- 220	- 790	- 830	- 840

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

Ce coût supplémentaire s'ajoutera à celui du crédit d'impôt tel qu'il résultait de l'adoption de la loi TEPA. Au total, et en année pleine, le coût de la dépense fiscale est évalué à 4.570 millions d'euros.

**Coût estimé du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt après décision du conseil
constitutionnel et doublement du taux la première année,
tel que proposé par le projet de loi de finances**

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Régime de croisière (2014)
0	- 440	- 1.760	- 2.560	- 3.300	- 4.010	- 4.550	- 4.570

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

Votre rapporteur général rappelle que l'article 6 de la loi TEPA a justement prévu que **le gouvernement présente au Parlement, avant le 1^{er} décembre 2008, un rapport analysant les incidences économiques et sociales du crédit d'impôt** visé par l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts, par comparaison avec le dispositif du prêt à taux zéro.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont souhaité que ce rapport mette particulièrement « *en évidence le coût global de ces aides et les mesures mises en oeuvre pour en contrôler l'efficacité* ». Il conviendra, à l'occasion de la remise de ce rapport, de contrôler si le doublement du crédit d'impôt la première année a bien répondu à son objectif de « déclencheur » de l'acte d'acquisition et de proposer les adaptations nécessaires du dispositif.

La **deuxième observation** porte sur la **question de la date d'application du dispositif**.

Selon les « Cahiers du Conseil constitutionnel »¹ qui font autorité en matière d'interprétation de la jurisprudence constitutionnelle, le raisonnement qui a conduit à l'annulation du dispositif initial se fondait sur la « *rupture caractérisée de l'égalité des contribuables devant les charges publiques* » qui aurait résulté de l'application d'une mesure à des prêts contractés à partir de septembre 2002.

Le Conseil constitutionnel a constaté qu'il ressortait des travaux parlementaires que le crédit d'impôt consécutif à l'emprunt contracté antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi tendait à soutenir la consommation et le pouvoir d'achat des emprunteurs, l'intérêt général poursuivi ne pouvant être, par nature, pour les prêts relatifs à des acquisitions passées, celui de faciliter l'accession à la propriété.

Dès lors, il a considéré que l'avantage fiscal ne reposait pas sur un critère rationnel et qu'il instaurait donc, entre les contribuables, une différence de traitement injustifiée au regard de l'objectif poursuivi.

En déclarant contraires à la Constitution les mots : « *aux intérêts payés* » et les mots : « *du 1^{er} jour du mois qui suit celui* » au III de l'article 5 de la loi déferée, **le Conseil constitutionnel a entendu rendre applicable le dispositif uniquement aux contribuables « qui acquièrent un logement affecté à leur habitation principale » « à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel ».**

Des déclarations de la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, il ressort cependant que **le crédit d'impôt, y compris dans sa version « majorée » proposée par le présent article, devrait être applicable à tous les actes d'acquisition signés à partir du 6 mai**, date de l'élection du Président de la République.

Pour ce qui est des dispositions de la loi TEPA, la ministre a estimé que la part de rétroactivité entre le 6 mai et le 22 août, date de publication de la loi au Journal officiel était « *compatible avec les exigences du Conseil constitutionnel* ».

Votre rapporteur général souhaite qu'il soit **confirmé que le doublement du crédit d'impôt, qui ne ferait l'objet d'une publication au Journal officiel qu'à la fin de l'année 2007, puisse bénéficier de la même appréciation.**

En tout état de cause, le gouvernement n'a pas souhaité que la question de la date d'application du dispositif soit tranchée par la voie législative ni la voie réglementaire. Il a indiqué à votre rapporteur général qu'il utiliserait le **support juridique de l'instruction fiscale.**

La troisième observation concerne **l'application du dispositif aux logements acquis sous le régime des ventes en état futur d'achèvement (VEFA).** Les règles qui régissent ce régime de vente justifient, en effet, des

¹ Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23.

adaptations particulières afin de pouvoir bénéficier, au même titre que les ventes classiques, des mesures incitatives au développement de l'accès à la propriété.

La loi TEPA a ainsi prévu, pour ces logements, une dérogation à la règle selon laquelle le logement faisant l'objet du prêt doit être, à la date de paiement des intérêts, affecté à l'usage d'habitation principale du contribuable. En permettant que le crédit d'impôt s'applique également aux intérêts versés avant l'achèvement du logement lorsque le contribuable prend l'engagement d'affecter ce logement à son habitation principale au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la conclusion du contrat de prêt, la loi TEPA a rendu possible l'application du crédit d'impôt aux ventes en VEFA. **Le calcul du montant des intérêts pris en comptes est toutefois lié, dans ce cas, à l'avancement des travaux** qui conditionne le déblocage des sommes auprès du prêteur.

Les promoteurs qui commercialisent des logements en VEFA, ont fait observer, à juste titre, les **inconvenients de cette règle dans la perspective du doublement du crédit d'impôt de 20 % à 40 % la première année**. En effet, les fonds étant débloqués au fur et à mesure de la construction, la faiblesse de la première annuité ne permettrait pas de bénéficier aussi largement que souhaité de ce nouveau dispositif.

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

ARTICLE 8

Aménagement des régimes fiscaux des cessions de brevets et éléments assimilés par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et de la plus-value d'apport d'un brevet à une société

Commentaire : le présent article vise à étendre, sous certaines conditions, le bénéfice du taux réduit de 15 % des plus-values à long terme aux cessions de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industriels. En outre, il propose d'améliorer le dispositif de report d'imposition de la plus-value réalisée lors de l'apport, par un inventeur personne physique, des mêmes droits de propriété industrielle à une société chargée de l'exploiter.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME DES PLUS-VALUES À LONG TERME INÉGALEMENT APPLIQUÉ ENTRE LES PERSONNES REDEVABLES DE L'IR ET DE L'IS

Comme cela est détaillé *infra* au sein du commentaire de l'article 11 du présent projet de loi, 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 cependant 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.**

De ce point de vue, **le régime des brevets ou des inventions brevetables est différent pour les contribuables relevant de l'IR d'une part, et de l'IS d'autre part.**

1. Un régime applicable à la concession et à la cession des brevets pour les redevables de l'IR

Ainsi, aux termes du 1 de l'article 39 *terdecies* du code général des impôts (CGI), qui régit le cas des entités soumises à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux : « ***Le régime des plus-values à long terme est applicable aux plus-values de cession de brevets, ou d'inventions brevetables, ainsi qu'au résultat net de la concession de licences d'exploitation des mêmes éléments*** ».

De plus, ces dispositions s'appliquent en ce qui concerne la plus-value de cession ou le résultat net de la concession d'un procédé de fabrication industriel qui remplit les conditions suivantes :

- le procédé doit constituer le résultat d'opérations de recherche ;
- il doit être l'accessoire indispensable de l'exploitation d'un brevet ou d'une invention brevetable ;
- il doit être cédé ou concédé simultanément au brevet ou à l'invention brevetable dont il est l'accessoire et aux termes du même contrat que celui-ci.

Il est précisé que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque les éléments mentionnés ci-dessus ne présentent pas le caractère d'éléments de l'actif immobilisé ou ont été acquis à titre onéreux depuis moins de deux ans.

En outre, le deuxième alinéa du I de l'article 93 *quater* du code général des impôts, régissant le cas des plus-values professionnelles des personnes physiques soumises à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux stipule que le régime des plus-values sur immobilisations « *est (...) applicable aux produits de la propriété industrielle définis à l'article 39 terdecies quelle que soit la qualité de leur bénéficiaire* ».

2. Un régime applicable pour la seule concession des brevets pour les redevables de l'IS

Dans le cas des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, comme pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le bénéfice du régime du long terme¹ est réservé aux brevets, aux inventions brevetables et aux procédés de fabrication industriels qui remplissent les conditions du 1 de l'article 39 *terdecies* précité.

Cependant, **seuls les revenus tirés des concessions de brevets, inventions brevetables et procédés de fabrication industriels ouvrent droit, depuis 1997, au taux réduit d'imposition.** Comme pour les autres produits, le régime de faveur ne s'applique pas si les droits ont été acquis à titre onéreux depuis moins de deux ans ou s'ils n'ont pas le caractère d'élément de l'actif immobilisé.

B. LE RÉGIME DE REPORT DES PLUS-VALUES CONSTATÉES LORS DE L'APPORT DE DROITS DE PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE PAR UN INVENTEUR PERSONNE PHYSIQUE

Selon les dispositions du I *ter* de l'article 93 *quater* du code général des impôts, **l'imposition de la plus-value constatée lors de l'apport, par un inventeur personne physique, d'un brevet, d'une invention brevetable, ou d'un procédé de fabrication industriel** qui remplit les conditions

¹ *Qui aboutit à une taxation au taux de 15 %.*

mentionnées à l'article 39 *terdecies* précité, à une société chargée de l'exploiter **peut, sur demande expresse du contribuable, faire l'objet d'un report jusqu'à la cinquième année suivant celle au cours de laquelle l'apport a été effectué** ou jusqu'à la date de la cession ou du rachat des droits sociaux reçus en rémunération de l'apport, si cette cession ou ce rachat intervient avant l'expiration de ce délai de report.

Comme le relève l'étude réalisée par le cabinet Ernst & Young sur la fiscalité de la propriété industrielle pour l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)¹, dans le système existant, « *l'apporteur est en principe imposable sur la plus-value réalisée correspondant à la différence entre la valeur vénale du brevet apportée et la valeur d'origine, même si cette plus-value ne se traduit que par la remise de titres de société en échange du brevet* ». L'option de report d'imposition de cette plus-value décrite *supra* ne fait que décaler le problème puisque **l'impôt devra être effectivement acquitté au bout de 5 ans, même si, à cette date, l'inventeur n'a encore tiré aucun revenu de ce brevet.**

Pour remédier à cette situation et afin d'encourager les inventeurs à valoriser leurs brevets, ladite étude préconisait d'instaurer un dispositif de sursis d'imposition de même nature que celui applicable en cas d'échange de titres de sociétés. Ainsi, la plus-value ne serait pas calculée au jour de l'apport et ne deviendrait taxable que lorsque les titres remis en échange seraient cédés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article s'inscrit dans le cadre des mesures tendant à accroître la compétitivité de la France pour les activités de recherche, de développement et de valorisation de la recherche. En ce sens, il est à relier à l'article 39 du présent projet de loi de finances, proposant de réformer le crédit d'impôt recherche (CIR), qui sera traité dans le tome III du présent rapport.

Il s'inspire des recommandations figurant dans le rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel², dit « rapport Lévy-Jouyet », et dans l'étude précitée du cabinet Ernst & Young.

A. L'EXTENSION DU RÉGIME DES PLUS-VALUES À LONG TERME AUX CESSIONS DE BREVETS OU ASSIMILÉS PAR DES ENTREPRISES SOUMISES À L'IS

Le I du présent article **propose d'étendre le régime des plus-values à long terme aux cessions de brevets ou assimilés par des entreprises soumises à l'IS.**

¹ « La fiscalité de la propriété industrielle » par MM. Franck Berger et Philippe Drouillot (La documentation française), août 2007.

² « L'économie de l'immatériel, la croissance de demain », par MM. Maurice Lévy et Jean-Pierre Jouyet au nom de la commission sur l'économie de l'immatériel, novembre 2006.

A cet effet, il est proposé de compléter le a quater du I de l'article 219 du code général des impôts, qui exclut du régime du long terme pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1997 les plus et moins-values issues de la cession d'éléments d'actifs autres que les titres de participation, les titres fiscalement assimilés et les parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) et de sociétés de capital-risque (SCR).

Serait ainsi ajouté un nouvel alinéa aux termes duquel **le régime des plus ou moins-values à long terme s'applique à la plus ou moins-value résultant de la cession d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel** qui satisfait aux conditions prévues aux a, b et c du 1 de l'article 39 *terdecies*, **sous réserve qu'il n'existe pas de liens de dépendance entre l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire au sens du 12 de l'article 39.**

B. LA REDÉFINITION DU RÉGIME DE REPORT DES PLUS-VALUES CONSTATÉES LORS DE L'APPORT DE DROITS DE PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE PAR UN INVENTEUR PERSONNE PHYSIQUE

1. Un sursis d'imposition se transformant en exonération au bout de 8 ans de détention des titres

Le II du présent article propose une nouvelle rédaction du I ^{ter} de l'article 93 *quater* du code général des impôts, redéfinissant complètement le régime de report des plus-values constatées lors de l'apport de droits de propriété industriels par un inventeur personne physique.

Selon le texte proposé, **l'imposition de la plus-value constatée lors de l'apport, par un inventeur personne physique, d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel** qui satisfait aux conditions prévues aux a, b et c du 1 de l'article 39 *terdecies*, **à une société chargée de l'exploiter pourrait, sur demande expresse du contribuable, faire l'objet d'un report jusqu'à la cession, au rachat, à l'annulation ou à la transmission à titre gratuit des droits sociaux reçus en rémunération de l'apport ou, si elle intervenait antérieurement, jusqu'à la cession par la société bénéficiaire de l'apport du brevet, de l'invention brevetable ou du procédé de fabrication industriel.** Cela correspond à la proposition de l'étude du cabinet Ernst & Young précitée.

Mais le texte proposé va plus loin puisque, outre les dispositions précédentes, **la plus-value en report d'imposition serait réduite d'un abattement d'un tiers pour chaque année de détention échue des droits reçus en rémunération de l'apport au-delà de la cinquième.** Ainsi, en pratique, cela aboutirait à **une exonération totale de la plus-value en report au terme de la huitième année suivant celle de réalisation de l'apport.**

Le tableau ci-dessous résume l'imposition des inventeurs dans le cadre du dispositif actuel et du dispositif proposé.

Résumé du dispositif proposé : impôt sur la plus-value + prélèvements sociaux dus par un inventeur ayant apporté son brevet (ou assimilé) contre des titres d'une entreprise

Durée de conservation des titres de l'entreprise par l'inventeur	Dispositif actuel	Dispositif proposé
Moins de 5 ans	16 % + 11 % = 27 %	16 + 11 = 27 %
6 ans	Sans objet*	(16 + 11) x 2/3 = 18 %
7 ans	Sans objet*	(16 + 11) x 1/3 = 9 %
8 ans ou plus	Sans objet*	0 %

* L'impôt devant, dans ce cas, être réglé au bout de 5 années de détention des titres.

2. Dispositions complémentaires

Le texte proposé précise que le report d'imposition serait maintenu en cas d'échange de droits sociaux résultant d'une fusion ou d'une scission jusqu'à la cession, au rachat, à l'annulation ou à la transmission à titre gratuit des droits reçus lors de l'échange.

De plus, **en cas de transmission à titre gratuit à une personne physique des droits sociaux reçus en rémunération de l'apport ou reçus lors de l'échange, le report d'imposition serait maintenu si le bénéficiaire de la transmission prenait l'engagement d'acquitter l'impôt sur la plus-value lors de la cession**, du rachat, de l'annulation ou de la transmission à titre gratuit des droits sociaux. Cette possibilité figure déjà dans les régimes de report d'imposition des plus-values professionnelles¹.

Les deux derniers alinéas du texte proposé par le II du présent article ne font que maintenir et adapter, d'une part, l'incompatibilité de ce dispositif avec l'article 151 *septies* du code général des impôts (plus-values de cessions s'appliquant aux activités commerciales, industrielles, artisanales, libérales ou agricoles, exercées à titre professionnel) et, d'autre part, sa compatibilité avec les dispositions du sixième alinéa du II de l'article 151 *octies* (obligations de suivi des plus-values en report au moyen d'un état dont le contenu a fait l'objet d'un décret).

¹ Cf. les articles 151 *octies* (I-a), 151 *octies* A (III) ou 151 *nonies* (II, III et IV) du code général des impôts.

C. DISPOSITIONS TECHNIQUES

Le **III** du présent article tend à assurer la coordination des dispositions proposées avec l'article 210-0 A du code général des impôts, en ajoutant, au sein dudit article, une référence au I ter de l'article 93 *quater*.

Enfin, le **IV** du présent article propose que les dispositions du I s'appliquent aux plus ou moins-values réalisées au titre des exercices ouverts à compter du 26 septembre 2007 ; et que les dispositions des II et III s'appliquent aux apports réalisés à compter du 26 septembre 2007.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN ALIGNEMENT BIENVENU DU RÉGIME DE CESSION DES BREVETS ET TITRES ASSIMILÉS

Votre rapporteur général approuve l'extension du régime des plus-values à long terme aux cessions de brevets ou assimilés par des entreprises soumises à l'IS.

D'une part, il s'agit **d'une mesure de simplification**, rétablissant une égalité de traitement entre les entreprises relevant de l'IR et celles assujetties à l'IS, une telle distinction n'ayant, dans ce domaine, pas de véritable légitimité.

D'autre part, **une telle mesure paraît effectivement de nature à encourager la valorisation de la recherche**, dont de nombreux travaux ont montré l'insuffisance. En effet, d'un point de vue économique, une recherche « utile » est une recherche exploitée. Or, l'actuelle fiscalité défavorable¹ des plus-values de cessions de brevets peut empêcher l'exploitation si la société possédante ne désire pas (ou ne peut pas) procéder elle-même à ladite exploitation. Il peut d'ailleurs paraître étrange que, dans ce genre de cas, une exploitation indirecte (*via* une concession) bénéficie de la fiscalité favorable des plus-values à long terme, à l'inverse de l'exploitation directe, obtenue au moyen d'une cession.

Le dispositif proposé par le **I** du présent article apparaît donc comme une mesure de compétitivité, corrigeant d'autre part plusieurs « anomalies » de

¹ Notamment au regard du système belge, ou des « patent box » néerlandaise évoquées par votre rapporteur général et notre collègue Christian Gaudin dans le rapport n° 347 (2006-2007) de la mission commune d'information sur les centres de décision économique, « La bataille des centres de décision ».

notre droit fiscal. Cependant, il n'a pas été possible d'obtenir une évaluation du coût de cette mesure.

B. LE SURSIS D'IMPOSITION: UN ENCOURAGEMENT RÉEL À LA VALORISATION DE LA RECHERCHE PAR LES INVENTEURS

Votre rapporteur général accueille de la même façon le dispositif de sursis d'imposition (devenant une exonération au bout de 8 ans) proposé par le II du présent article.

A cet égard, il convient de relever que **ce dispositif aligne le droit fiscal applicable aux brevets sur les autres régimes de plus-values professionnelles**. En effet :

- le lien entre l'extinction du report et un événement le justifiant (cession des titres reçus en rémunération) et non un délai comme actuellement est la règle applicable à l'ensemble des autres régimes de report de plus-values professionnelles ;

- le mécanisme d'abattement d'un tiers pour chaque année de détention au-delà de la cinquième année est le même que celui retenu pour l'exonération des plus-values mobilières des particuliers, codifiés aux articles 150-0 D *bis* et 150-0 D *ter* du code général des impôts.

Or, **il ne semblerait pas logique de conserver un biais fiscal défavorable à l'apport de brevets ou titres assimilés à une société, gage de valorisation de l'innovation d'un inventeur**. A l'inverse, le dispositif envisagé est de nature à rendre le territoire français très compétitif, d'un point de vue fiscal, pour la valorisation de la recherche.

Il constitue donc un utile complément au dispositif d'encouragement des activités de recherche et de développement elles-mêmes, qu'il s'agisse d'aides directes aux entreprises (voir, à ce sujet, le commentaire de l'article 30 *bis*) ou de l'outil d'incitation fiscale qu'est le CIR, fortement amélioré par l'article 39 du présent projet de loi de finances. Toutefois, là encore, votre rapporteur général n'a pas pu obtenir une évaluation du coût de la mesure proposée. Il déplore la mauvaise volonté, à ce sujet, des services du gouvernement.

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

ARTICLE 9

Assouplissement des dispositifs existant en matière de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des entreprises

Commentaire : le présent article vise à assouplir les modalités des engagements de conservation de parts d'entreprise, ouvrant droit à un abattement de 75 % au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de mutation à titre gratuit, notamment en ce qui concerne leur durée.

I. LE DROIT EXISTANT

Il existe dans le code général des impôts deux dispositifs jumeaux visant à garantir la stabilité du capital des entreprises, l'un au titre des droits de mutation à titre gratuit (successions et donations), l'autre au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ils visent, d'une part, à **faciliter la transmission du capital**, et à éviter une cession des parts d'une entreprise pour des raisons purement fiscales, liées au paiement des droits de succession, et d'autre part à **éviter que des actionnaires minoritaires ne cèdent leurs parts dans une entreprise, par exemple familiale**, et déstabilisent ainsi l'actionnariat, parce qu'ils ne peuvent bénéficier au regard de l'ISF de l'exonération des « biens professionnels », n'étant pas eux-mêmes dirigeants.

Dans cet esprit, le législateur a prévu une réduction d'assiette de la fiscalité sur le patrimoine dès lors que les actionnaires s'engagent, **sur la durée**, à garder leurs titres, de manière individuelle pour une part, mais aussi dans le cadre d'un « pacte fiscal », qui peut souvent se doubler d'un pacte d'actionnaires : un engagement collectif de conservation.

Au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'article 885 I *bis* du code général des impôts prévoit une exonération à hauteur de 75 % des titres en contrepartie d'un engagement collectif de conservation d'une durée minimale de six ans, portant sur au moins 20 % des droits pour les sociétés cotées et sur 34 % des droits pour les sociétés non cotées, et dont l'un des associés exerce une fonction de direction dans l'entreprise.

Au titre des droits de mutation à titre gratuit, il existe deux dispositions du code général des impôts, selon que l'entreprise est exploitée sous la forme sociale (article 787 B du code général des impôts) ou individuelle (787 C du code général des impôts), permettant une exonération des droits de mutation à titre gratuit, à hauteur de 75 % de la valeur des titres ou parts de sociétés transmis, en contrepartie, **avant la transmission, d'un engagement collectif de conservation** d'un minimum de deux ans portant sur au moins 20 % des droits pour les sociétés cotées et sur 34 % des droits pour les sociétés non cotées, et dont l'un des associés exerce une fonction de

direction dans l'entreprise, et après la transmission, d'un engagement individuel de conservation d'au moins six ans.

L'article 787 B du code général des impôts, qui concerne les parts ou actions de sociétés, et l'article 787 C du même code, qui vise la transmission d'une entreprise individuelle, ont été introduits par l'article 11 de la loi de finances pour 2000¹, et modifiés substantiellement par l'article 43 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. L'article 28 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a porté l'exonération à 75 % au lieu de 50 % précédemment.

Le nombre de bénéficiaires de la mesure n'est pas connu, selon l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances, mais la dépense fiscale représenterait 20 millions d'euros annuels.

L'article 885 I *bis* du code général des impôts, inspiré du régime plus ancien existant en matière de droits de mutation à titre gratuit, a été créé par l'article 47 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. L'article 26 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a porté l'exonération à 75 % au lieu de 50 % précédemment.

En 2006, on comptait 8.713 engagements collectifs de conservation en ISF, pour des montants avant abattement de 9,4 milliards d'euros. La dépense fiscale est évaluée par l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances à 75 millions d'euros.

A. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DES ENGAGEMENTS DE CONSERVATION AU REGARD DES DROITS DE MUTATION TITRE GRATUIT

Le dispositif de l'article 787 B du code général des impôts, et celui de l'article 787 C, pose **le principe d'une double durée de détention**, d'une part, en amont de la transmission durant deux ans, sous la forme d'un engagement collectif de conservation, en aval de la transmission, d'autre part, sous la forme d'un engagement « individuel » de conservation, durant six ans.

1. Un engagement sur la durée

Les sociétés, cotées ou non cotées, visées par l'article 787 B du code général des impôts, doivent avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. L'abattement de 75 % sur la valeur imposable des parts ou actions transmises **par décès ou par donation**² est octroyé à condition :

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

² En cas de donation avec réserve d'usufruit, l'exonération n'est pas cumulable avec la réduction en fonction de l'âge du donateur prévue à l'article 790 du code général des impôts. Les droits de vote de l'usufruitier doivent être limités aux décisions concernant l'affectation des bénéfices. Cette condition implique que la transmission du pouvoir ait effectivement été réalisée au profit

- que ces titres aient fait l'objet d'un **engagement collectif de conservation d'une durée minimale de deux ans en cours au jour de la transmission**, pris par le défunt ou le donateur, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, avec d'autres associés ;

- que l'engagement collectif de conservation précité porte sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %¹. Ces pourcentages de détention doivent être respectés tout au long de la durée de l'engagement collectif de conservation, opposable à l'administration à compter de la date d'enregistrement de l'acte qui le constate. Les associés de l'engagement collectif de conservation peuvent effectuer entre eux des cessions ou donations des titres soumis à l'engagement. L'engagement est réputé acquis lorsque les parts ou actions détenus depuis au moins deux ans par une même personne et son conjoint dépassent les seuils précités à condition que l'une de ces deux personnes exercent une fonction dirigeante dans l'entreprise ;

- que les héritiers, donataires ou légataires prennent l'engagement, **pour eux-mêmes**, le jour de la transmission, dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, de conserver les titres pendant **six années supplémentaires**, à compter de la date d'expiration du délai de deux ans mentionné ci-dessus. Ainsi, en cas de décès avant la fin de ce délai de deux ans, le ou les héritiers, donataires ou légataires doivent reprendre à leur compte l'engagement de conservation des titres transmis pendant la durée restant à courir.

S'agissant des entreprises individuelles visées à l'article 787 C du code général des impôts, le principe est identique. L'abattement de 75 % sur la valeur imposable des parts ou actions transmises **par décès ou par donation**² est octroyé à condition :

- que l'entreprise individuelle ait été détenue depuis plus de deux ans par le défunt ou le donateur lorsqu'elle a été acquise à titre onéreux ;

- que chacun des héritiers, donataires ou légataires prenne l'engagement dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, de conserver l'ensemble des biens affectés à

du donataire et que l'usufruit porte uniquement sur la perception d'un revenu et la détention des droits de vote afférents.

¹ Pour le calcul des pourcentages de 20 % ou 34 %, il est tenu compte des titres détenus par une société possédant directement une participation dans la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement collectif de conservation auquel elle a souscrit (premier niveau d'interposition). L'exonération s'applique également lorsque la société détenue directement par le redevable possède une participation dans une société qui détient les titres de la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement de conservation (deuxième niveau d'interposition).

² En cas de donation avec réserve d'usufruit, l'exonération n'est pas cumulable avec la réduction en fonction de l'âge du donateur prévue à l'article 790 du code général des impôts.

l'exploitation de l'entreprise pendant une durée de six ans à compter de la date de la transmission.

Le dispositif permet une stabilité du capital des entreprises familiales malgré l'intervention d'une mutation, donation ou succession.

2. L'exercice d'une fonction dirigeante par l'un des héritiers, donataires ou associés

L'avantage fiscal n'est octroyé ou maintenu que si l'un des héritiers, donataires ou associés à l'engagement collectif de conservation exerce une fonction dirigeante au sein de l'entreprise faisant l'objet d'une transmission.

En ce qui concerne l'article 787 B du code général des impôts, l'un des associés, partie à l'engagement collectif de conservation, ou l'un des héritiers, donataires ou légataires, doit assurer, **pendant les cinq années qui suivent la date de la transmission, une fonction de direction dans l'entreprise.**

Si l'entreprise est soumise à l'impôt sur les sociétés, la personne exerçant la fonction de direction doit être :

- soit gérant nommé conformément aux statuts d'une société à responsabilité limitée (SARL) ou d'une société en commandite par actions ;
- soit associé en nom d'une société de personnes ;
- soit président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions.

S'il s'agit d'une société de personnes visée aux articles 8 et 8 *ter* du code général des impôts, l'une des personnes mentionnées ci-dessus doit simplement exercer son activité professionnelle principale dans la société.

En ce qui concerne l'article 787 C du code général des impôts, l'un des héritiers, donataires ou légataires doit poursuivre l'exploitation de l'entreprise individuelle pendant les cinq années suivant sa transmission.

3. La sanction liée à la rupture des engagements pris

La remise en cause d'une des trois conditions (durée de conservation, seuil de détention des titres, fonction dirigeante) entraîne l'exigibilité du complément de droits de mutation dus au jour du décès ou de la donation, sans préjudice de l'application de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts.

Pour cette raison, différents aménagements sont prévus. Le bénéfice de l'avantage fiscal prévu par l'article 787 B du code général des impôts n'est pas remis en cause :

- lorsque les héritiers, donataires ou légataires apportent leurs titres à une « holding de reprise » destinée à gérer leur participation dans la société faisant l'objet de la transmission ;

- en cas de fusion ou de scission ou d'augmentation de capital, si les signataires respectent l'engagement collectif jusqu'à son terme. De même, l'exonération n'est pas non plus remise en cause par suite d'une annulation des titres pour cause de pertes ou de liquidation judiciaire.

B. LES GRANDES CARACTÉRISTIQUES DES ENGAGEMENTS DE CONSERVATION AU REGARD DE L'ISF

La rédaction de l'article 885 I *bis* du code général des impôts ressemble à celle des articles existants en matière de droits de mutation à titre gratuit. Elle s'en détache néanmoins sur plusieurs points puisque l'avantage fiscal est obtenu en contrepartie **d'un seul engagement de conservation**, qui est un engagement collectif. L'ISF étant un impôt annuel, la prorogation de l'engagement collectif de conservation au-delà de six ans soulève des questions spécifiques.

1. L'engagement collectif de conservation

Comme pour l'article 787 B, les sociétés, cotées ou non cotées, visées par l'article 787 B du code général des impôts, doivent avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. L'abattement de 75 % sur la valeur imposable des parts ou actions est octroyé à condition :

- que les titres fassent l'objet d'un **engagement collectif de conservation d'une durée minimale de six ans**, pris par le propriétaire, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, avec d'autres associés. La durée initiale de l'engagement collectif de conservation peut être automatiquement prorogée par disposition expresse, ou modifiée par avenant **sans pouvoir être inférieure à six ans** ;

- que l'engagement collectif de conservation précité porte sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %¹. Ces pourcentages de détention doivent être respectés tout au long de la durée de l'engagement collectif de conservation, opposable à l'administration à compter de la date d'enregistrement de l'acte

¹ Pour le calcul des pourcentages de 20 % ou 34 %, il est tenu compte des titres détenus par une société possédant directement une participation dans la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement collectif de conservation auquel elle a souscrit (premier niveau d'interposition). L'exonération s'applique également lorsque la société détenue directement par le redevable possède une participation dans une société qui détient les titres de la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement de conservation (deuxième niveau d'interposition).

qui le constate. Les associés de l'engagement collectif de conservation peuvent effectuer entre eux des cessions ou donations des titres soumis à l'engagement.

Le dispositif permet une stabilité du capital des entreprises familiales en incitant les actionnaires minoritaires non dirigeants à rester actionnaires, plutôt que de céder leurs titres pour des raisons fiscales, liées en l'occurrence à l'existence de l'ISF.

2. L'exercice d'une fonction dirigeante par l'un des associés

En ce qui concerne l'exercice d'une fonction dirigeante, les fonctions prévues par l'article 885 I *bis* du code général des impôts sont en tous points identiques à celles prévues par l'article 787 B.

3. La sanction liée à la rupture des engagements pris

Par définition, dès lors qu'il n'existe en ISF qu'un engagement **collectif** de conservation, et que cet impôt est annuel, les modalités de sanction du non-respect de l'article 885 I *bis* du code général des impôts sont assez différentes de celles de l'article 787 B du code général des impôts.

La règle générale de sanction du non-respect d'une des trois conditions de l'engagement collectif de conservation (durée, seuil de détention des titres et fonction dirigeant) est la reprise de l'avantage fiscal pour le passé, sans préjudice de l'application de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts, et pour l'année de rupture du « pacte fiscal ».

Le législateur a donc dû prévoir des aménagements. En cas de cession de titres à un tiers par l'un des signataires de l'engagement, **l'exonération n'est pas remise en cause pour les autres signataires**, dès lors qu'ils conservent entre eux leurs titres jusqu'au terme initialement prévu et dans la mesure où les seuils minima de 20 % et de 34 % continuent d'être collectivement respectés. Dans le cas où cette condition n'est pas respectée, l'exonération pour l'année en cours et celles précédant la rupture n'est pas remise en cause pour les autres signataires s'ils concluent, dans un délai d'un an, **un nouvel engagement collectif de conservation**. Ce nouvel engagement doit inclure non seulement leurs titres soumis à l'engagement initial, mais aussi respecter les autres conditions (durée minimale de 6 ans de l'engagement, seuil de 20 % et 34 % et fonction de dirigeant).

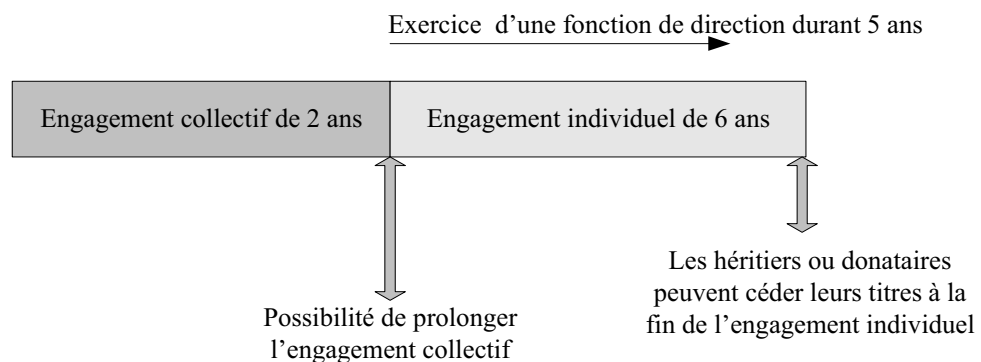
De même, en cas de fusion ou de scission ou d'augmentation de capital, l'avantage fiscal n'est pas repris si les signataires respectent l'engagement collectif jusqu'à son terme. De même, l'exonération n'est pas non plus remise en cause par suite d'une annulation des titres pour cause de pertes ou de liquidation judiciaire.

Enfin, l'article 885 I *bis* du code général des impôts prévoit **qu'au-delà du délai de six ans, seule est susceptible d'être remise en cause l'exonération partielle accordée au titre de la période d'un an en cours** lors du non-respect des conditions relatives à la conservation des titres et aux seuils de détention.

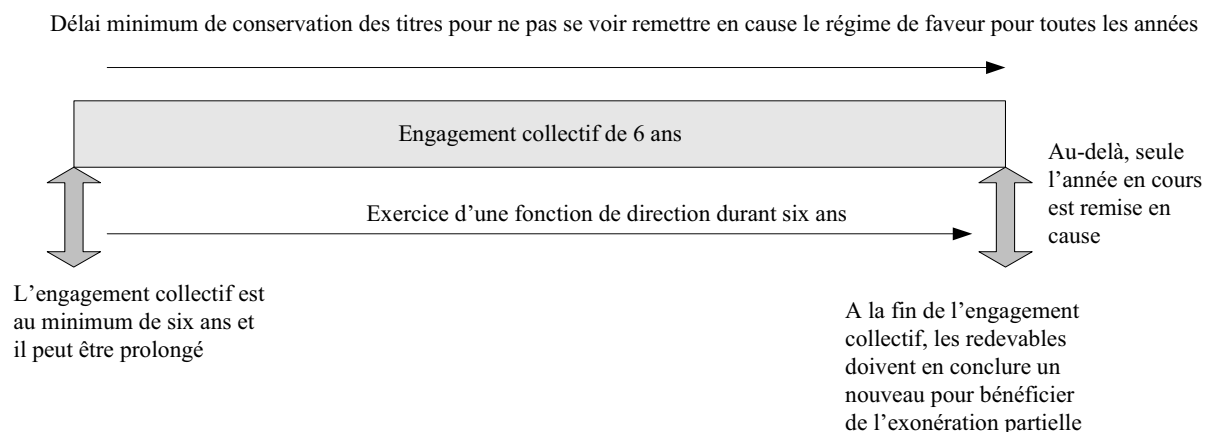
C. LA COMPARAISON DES RÉGIMES EN ISF ET EN DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT

En conclusion, les régimes en ISF et en droits de mutation à titre gratuit diffèrent d'une part par la **durée**, et d'autre part par la **nature de l'engagement de conservation**, collectif uniquement en ISF, mixte (individuel et collectif) pour les droits de mutation à titre gratuit. Le présent article vise, en les assouplissant, à harmoniser les deux dispositifs.

Exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des transmissions d'entreprises (Art. 787 B et C du CGI)



Exonération partielle d'ISF prévue en faveur des titres soumis à engagement collectif de conservation (Art. 885 I bis du CGI)



II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie **tout d'abord** l'article 787 B du code général des impôts (régime des droits de mutation à titre gratuit s'appliquant aux parts et actions de société).

Il **réduit** premièrement la durée minimale de l'engagement individuel de conservation, après transmission, de **six à quatre ans**, soit une durée totale d'engagement (engagement collectif avant transmission et engagement individuel après transmission) d'un minimum de six ans, comme en ISF (**3° du I**).

Il **change deuxièmement les règles s'appliquant à la fonction de dirigeant** de l'un des associés à l'engagement collectif de conservation, héritiers, donataires ou légataires. La rédaction actuelle prévoit que l'une de ces personnes doit exercer, pendant les cinq années **qui suivent** la date de la transmission, une fonction de direction dans l'entreprise. Le **4° du I** propose que cette fonction de dirigeant soit exercée par une des personnes précitées dès l'engagement collectif de conservation (dont la durée minimale est de deux ans), et que, dès lors, la fonction de dirigeant s'exerce ensuite pendant « seulement » les trois années suivant la transmission. La durée minimale de cinq ans demeure, mais court dès la conclusion de l'engagement collectif de conservation.

Il prévoit troisièmement **le cas difficile des successions non préparées** en autorisant, lorsque les parts ou actions transmises par décès n'avaient pas fait l'objet d'un engagement collectif de conservation, un ou des héritiers et légataires, à conclure avec d'autres associés dans les six mois qui suivent la transmission un engagement collectif de conservation, selon les mêmes conditions de durée, de seuil de détention du capital et de fonction de dirigeant (**1° du I**).

Il précise enfin (**2° du I**) la rédaction relative aux **engagements collectifs de conservation présumés acquis**, qui s'appliquent aujourd'hui lorsqu'une personne physique et son conjoint dépassent à eux seuls le seuil de détention minimal des titres. L'engagement collectif de conservation serait réputé acquis lorsque les parts ou actions détenues depuis deux ans, par une personne physique **seule ou avec** son conjoint ou le partenaire avec lequel elle est liée par un pacte civil de solidarité, atteignent le seuil de détention des titres, sous réserve que cette personne, ou son conjoint, ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité exercent une fonction de direction.

Par coordination, le présent article modifie **ensuite** l'article 787 C du code général des impôts (régime des droits de mutation à titre gratuit s'appliquant aux entreprises individuelles).

Le **1° du II** réduit la durée de l'engagement de conservation de l'entreprise après transmission de six ans à quatre ans.

Le **2° du II** prévoit que l'exercice de l'exploitation de l'entreprise par un des héritiers, donataires ou légataires, doit se poursuivre, après la transmission, **pendant trois années au minimum, contre cinq auparavant** (afin de prendre en compte le fait que le défunt ou le donateur détenait déjà l'entreprise avant transmission, depuis au moins deux ans).

Enfin, le présent article **modifie substantiellement l'article 885 I bis du code général des impôts** (régime de l'ISF).

Il **réduit** premièrement la durée minimale de l'engagement collectif de conservation **de six à deux ans**, et ne prévoit plus de durée minimale pour la prorogation du pacte par la suite (**1° du III**).

Il diminue deuxièmement la durée minimale durant laquelle un des associés à l'engagement collectif de conservation doit exercer une fonction de dirigeant aux **cinq années qui suivent la conclusion du pacte**, alors qu'aujourd'hui l'associé dirigeant doit le rester durant toute la durée d'un engagement dont la durée est au minimum de six ans (**2° du III**).

En contrepartie de la réduction de la durée de l'engagement collectif de conservation, le présent article **crée une nouvelle condition d'engagement individuel de conservation**, qui conditionne pour chaque redevable le maintien de l'exonération partielle d'ISF (**3° du III**). Au total, la durée minimale de conservation des titres doit être de six ans, l'exonération étant acquise (pour le passé) au-delà de six ans. Au-delà de six ans, l'exonération est remise en cause au titre de la seule année en cours, en cas de non-respect d'une des conditions de l'article 885 I bis du code général des impôts (**4° du III**). En pratique, sauf engagements collectifs de conservation d'une durée supérieure à la durée minimale de deux ans, la seule condition applicable pour l'exonération partielle sera que le redevable conserve ses titres (engagement individuel de conservation).

Le **5° du III** prévoit les obligations déclaratives qui s'appliqueront, à compter de l'expiration de l'engagement collectif de conservation, non plus seulement à l'entreprise, mais également au redevable lui-même.

Le **6° du III** assouplit les modalités selon lesquelles le non-respect de certaines conditions n'entraîne pas de remise en cause de l'exonération partielle d'ISF : **au-delà du délai minimum de deux ans pour l'engagement collectif de conservation**, en cas de non-respect, soit de la détention des titres par un des associés, soit du seuil de détention des titres, l'exonération partielle ne serait pas remise en cause dès lors que les redevables conservent individuellement leurs titres (pour une durée globale qui est donc six ans). Il y a là une possibilité nouvelle de faire « respirer » le « pacte fiscal ».

Les 7° et 8° du III sont de coordination.

Le IV du présent article prévoit que les dispositions précitées s'appliquent à compter du 26 septembre 2007.

Sur cet article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision.

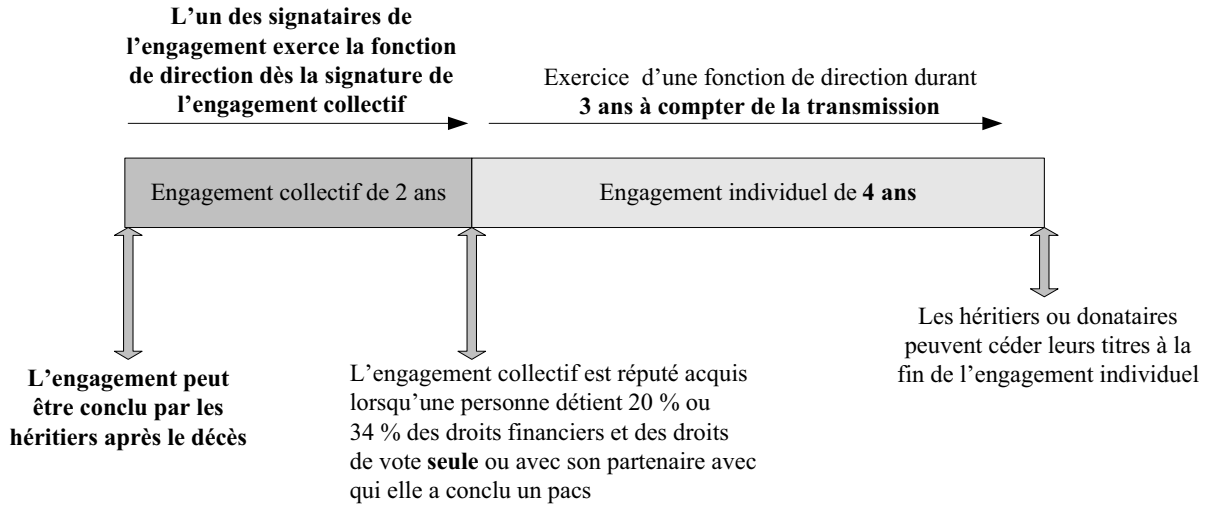
Le tableau ci-dessous récapitule les changements proposés par le présent article par rapport au droit existant.

Les modifications proposées par le présent article

	Dispositif actuel	Dispositif proposé
1.- Impôt sur la fortune		
Engagement collectif	6 ans	2 ans
Conservation individuelle des titres	/	4 ans minimum
Exercice d'une fonction de direction	6 ans	5 ans
Délai minimum de détention exigé	6 ans	6 ans
2.- Droits de mutation à titre gratuit		
Engagement collectif	2 ans	2 ans
Engagement individuel de conservation	6 ans	4 ans
Exercice d'une fonction de direction	5 ans à compter de la transmission	Durant l'engagement collectif et 3 ans à compter de la transmission
Délai minimum de détention exigé	8 ans	6 ans
	6 ans (engagement collectif réputé acquis pour les personnes mariées)	4 ans (engagement collectif réputé acquis pour les personnes seules et les personnes mariées ou pacsées)

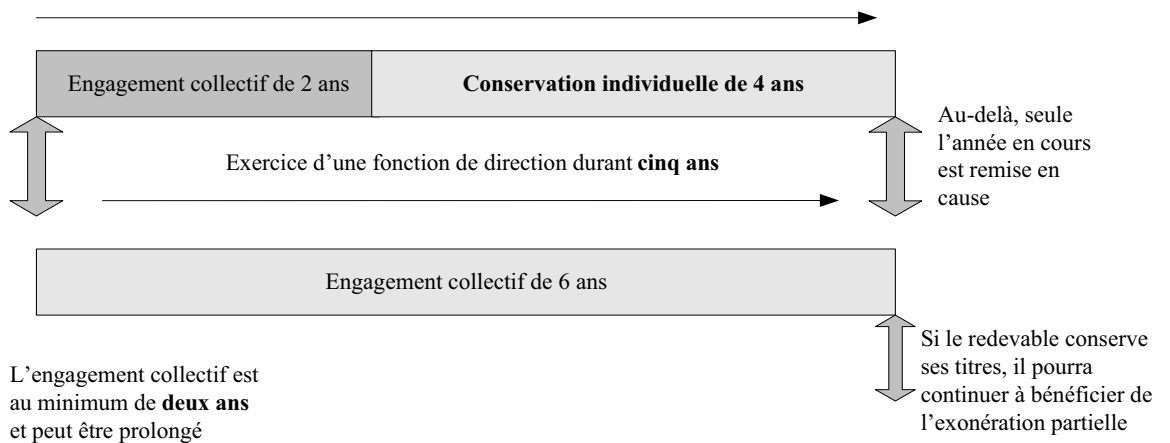
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Le nouveau dispositif pour les droits de mutation à titre gratuit (les nouveautés figurent en gras)



Le nouveau dispositif en ISF (les nouveautés figurent en gras)

Délai minimum de conservation des titres pour ne pas se voir remettre en cause le régime de faveur pour toutes les années



III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'assouplissement proposé, tout particulièrement en ce qui concerne les engagements collectifs de conservation au regard de l'ISF. La mesure ne paraît pas être de nature à faire renoncer aux « pactes » conclus par les redevables de l'ISF pour préserver la stabilité de l'actionnariat de nombreuses entreprises, auxquels a pu inciter l'article 885 I *bis* du code général des impôts. Elle permettra en revanche aux associés une **légitime respiration**, sur un plan économique, de leurs accords, et en particulier les restructurations de capital au sein du pacte d'actionnaires.

Votre rapporteur général propose par ailleurs **un amendement technique** relatif aux modalités d'application de l'article 787 B du code général des impôts (régime des droits de mutation à titre gratuit s'appliquant aux parts et actions de société). En effet, les héritiers, donataires ou légataires peuvent loger les titres reçus dans une société, dont l'objet unique est la gestion de son propre patrimoine, constitué exclusivement d'une participation dans la société dont les parts ou actions ont été transmises (**cas d'une holding de reprise**). Il est proposé que l'on puisse apporter à cette société, d'autres titres, faisant l'objet d'engagements de conservation pris sur plusieurs sociétés du même groupe, exerçant une activité similaire.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

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

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

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1649-0 A du code général des impôts définit les modalités de mise en œuvre de l'article 1^{er} du code général des impôts qui prévoit que les impôts directs ne peuvent excéder 60 % des revenus. Il précise notamment la définition des revenus et des impôts prise en compte. Au titre de l'année 2007, la formule du bouclier fiscal peut se définir ainsi :

ISF+ IRPP+ taxe foncière + taxe d'habitation + prélèvements sociaux	$< 50 \%$
Revenus nets de frais professionnels y.c. revenus exonérés d'IRPP et produits soumis à prélèvements libératoires – déficits catégoriels dans les règles prévus à l'article 156 du CGI	

L'article 1649-0 A du code général des impôts définit un **droit à restitution** de la fraction des impositions excédant le seuil de 50 %. La restitution du « trop d'impôt » peut être demandée par le contribuable au 1^{er} janvier de l'année suivant le paiement des impositions dont il est redevable, et avant le 31 décembre de l'année suivant celle du paiement des impositions.

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

A. LE CALCUL DU PLAFONNEMENT

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

1. Les impositions prises en compte au numérateur

Sous réserve qu'elles ne soient pas déductibles d'un revenu catégoriel de l'impôt sur le revenu et qu'elles aient été payées en France, les impositions prises en compte sont les impositions directes suivantes :

- l'impôt sur le revenu ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférents à l'habitation principale du contribuable et perçues au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale du contribuable et perçue au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- les contributions sociales sur les revenus du patrimoine (il s'agit de la CSG sur les revenus du patrimoine, dont l'assiette est définie à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, de la CRDS assise sur ces mêmes revenus, qui a été instituée par l'article 15 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, du prélèvement social visé à l'article 245-14 du même code, et de sa contribution additionnelle prévue au 2° de l'article L. 14-10-4 du même code) ;
- les contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement et les produits de placement (il s'agit de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement dont l'assiette est définie aux articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale, la CSG sur les revenus de placement, dont l'assiette est définie à l'article L. 136-7 du même code, la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement et la CRDS sur les revenus de placement visées respectivement à l'article 14 et à l'article 16 de l'ordonnance de 1996, le prélèvement social sur les produits de placement visé à l'article L. 245-15 du code de la sécurité sociale, et sa contribution additionnelle prévue au 2° de l'article 14-10-4 du même code).

Les impôts locaux pris en compte **ne concernent pas les impôts perçus au titre des résidences secondaires**¹. Par ailleurs, sont prises en compte les taxes additionnelles aux taxes foncières et d'habitation perçues au profit des établissements et organismes habilités à percevoir ces taxes, à l'exclusion de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En ce qui concerne les impositions intégrées au « bouclier fiscal », le 3 de l'article 1649-0 A du code général des impôts prévoit que dans le calcul effectué, les impositions doivent être diminuées des restitutions de

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

l'impôt sur le revenu perçues ou des dégrèvements obtenus au cours de l'année du paiement de ces impositions.

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

2. Les revenus pris en compte au dénominateur

Les revenus à prendre en compte, définis par le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts, s'entendent de ceux réalisés en numéraire par le contribuable au titre de l'année qui précède celle du paiement des impositions.

Ils sont constitués de trois catégories de revenus :

- les **revenus soumis à l'impôt sur le revenu nets de frais professionnels** ;

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

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

- les **produits soumis à un prélèvement libératoire** ;

- les **revenus exonérés d'impôt réalisés au cours de la même année en France ou hors de France** ;

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

Ceci recouvre des revenus extrêmement divers allant du salaire des apprentis aux revenus de l'épargne réglementée et défiscalisée, en passant par

la part employeurs sur les tickets restaurant ou les bénéficiaires des jeunes agriculteurs.

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

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

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

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

Enfin, parmi les revenus d'épargne soumis à l'impôt sur le revenu dont le prélèvement n'intervient qu'au terme du dénouement d'un contrat (cas des revenus d'épargne des comptes d'épargne-logement¹, des plans d'épargne populaire et des bons de capitalisation et des placements de même nature, autres que ceux en unités de comptes, c'est-à-dire en euros), le 6 de l'article 1649-0 A du code général des impôts prévoit que ces revenus sont pris en compte dans le calcul du plafonnement « à la date de leur inscription en compte ».

3. Les revenus non pris en compte au dénominateur

Le 4 de l'article 1649-0 A du code général des impôts exclut expressément les **plus-values immobilières exonérées en application des II et III de l'article 150 U du code général des impôts** à prendre en compte au dénominateur du plafonnement. Il s'agit :

- des plus-values sur la résidence principale et ses dépendances, sur l'habitation des Français domiciliés hors de France, sur les biens faisant l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique et sur les biens faisant l'objet d'une opération de remembrement ;

- des plus-values constatées sur un montant de cession de valeurs mobilières inférieur à 20.000 euros ;

- des plus-values réalisées par des titulaires d'une pension vieillesse non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et disposant de revenus leur permettant d'être exonérés ou de bénéficier d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe d'habitation ;

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

- des plus-values sur les biens cédés par les particuliers au profit d'un organisme HLM, d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, d'un organisme sans but lucratif ou d'une union d'économie sociale exerçant une activité dans le cadre de la mise en oeuvre du droit au logement ou de lutte contre l'exclusion.

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

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

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

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

- les **revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance** et qui ne sont pas soumis en application de l'article 15-II du code général des impôts à l'impôt sur le revenu ;

- les **plus-values qui ne bénéficient pas d'une exonération mais ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu**. Il s'agit ainsi des plus-values immobilières exonérées du fait de la durée de détention en application du I de l'article 150 VC du code général des impôts qui prévoit un abattement annuel de 10 % sur la plus-value brute réalisée au-delà de la cinquième année de détention. Il en va de même des plus-values sur cessions de valeurs mobilières dont le montant n'excède pas le seuil annuel de 20.000 euros prévu à l'article 150-0 A du code général des impôts. Dans cette situation, les plus-values réalisées à l'occasion de telles cessions sont placées hors du champ d'application de l'impôt sur le revenu puisqu'elles ne sont ni soumises à l'impôt sur le revenu ni exonérées.

Au final, le tableau suivant récapitule le mode de prise en compte des revenus au titre du bouclier fiscal.

REVENU À PRENDRE EN COMPTE POUR LA DÉTERMINATION DU DROIT À RESTITUTION (4 de l'article 1649-0 A)

Revenus soumis à l'impôt sur le revenu, nets de frais professionnels

Produits soumis à un prélèvement libératoire

En application du c du 4 de l'article 1649-0 A, les revenus exonérés d'impôt sur le revenu réalisés au cours de la même année en France ou hors de France sont pris en compte à l'exception (exceptions limitativement énumérées par le c du 4 de l'article 1649-0 A) :

➤ des plus-values immobilières des particuliers exonérées d'impôt sur le revenu en application des II et III de l'article 150 U : Ces plus-values ne sont pas prises en compte parce qu'elles ne sont plus calculées depuis la réforme introduite par l'article 10 de la loi de finances pour 2004. Il s'agit des plus-values réalisées lors de la cession de l'habitation principale du contribuable (CGI, article. 150 U, II 1°), lors d'une expropriation ou d'un remembrement (art. 150 U, II-4° et 5°), lors de la cession d'un bien dont le prix est inférieur ou égal à 15.000 € (art. 150 U, II-6°), lors de la cession d'un logement à un organisme en charge du logement social ou à une collectivité territoriale qui le rétrocède à un tel organisme (art. 150 U, II-7° et 8°) et lors de la cession d'un bien par certains titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité non passibles de l'ISF (art. 150 U, III).

➤ des prestations sociales suivantes :

- les prestations sociales ou familiales exonérées en application en application du 2° de l'article 81 : allocations familiales, allocation de salaire unique, allocation de la mère au foyer, allocation pour frais de garde, allocation aux adultes handicapés et allocation personnalisée d'autonomie. Il s'agit également, jusqu'au 31 décembre 2006, de l'allocation pour jeune enfant, de l'allocation parentale d'éducation, de l'allocation d'adoption, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée et sa majoration ainsi que l'allocation de garde d'enfant à domicile

- les prestations logement exonérées en application du 2° bis de l'article 81 : allocation de logement et aide personnalisée au logement.

- les allocations, indemnités et prestations exonérées en application du 9° de l'article 81 : RMI, bourses d'études accordées en fonction de critères sociaux par l'Etat, les collectivités, les établissements publics.

Sous réserve des exceptions mentionnées *supra*, les revenus français ou étrangers exonérés d'impôt sur le revenu sont pris en compte. Il s'agit notamment :

➤ des rémunérations, prestations, rentes, pensions et revenus divers perçus au cours de l'année qui précède celle du paiement des impositions (CGI, art. 81-2° *ter* et suivants, 81 *bis* et 81 A)

➤ des revenus exonérés d'impôt sur le revenu en France en vertu d'une convention fiscale internationale ;

➤ des produits exonérés d'impôt sur le revenu attachés aux bons et contrats de capitalisation ainsi qu'aux placements de même nature (assurance-vie) visés à l'article 125-0 A du CGI ;

Les revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, autres que ceux en unités de compte, sont réputés réalisés à la date de leur inscription en compte en application du 6 de l'article 1649-0 A (à la différence des règles retenues pour l'actuel plafonnement ISF dans lequel ces revenus sont pris en compte lors du dénouement du contrat ou de retrait partiel).

➤ des produits et plus-values que procurent les placements effectués dans le cadre d'un plan d'épargne en vue de la retraite (CGI, art. 157-5°) en cas de retrait total ou partiel ;

➤ du gain net réalisé ou la rente viagère versée lors d'un retrait ou de la clôture d'un plan d'épargne en actions (PEA) ;

➤ des intérêts et primes d'épargne des plans d'épargne logement (PEL) et des comptes d'épargne-logement (CGI, art. 157-9° *bis*).

Les revenus des comptes d'épargne logement mentionnés aux articles L. 315-1 à L. 315-6 du code de la construction et de l'habitation sont réputés réalisés à la date de leur inscription en compte en application du 6 de l'article 1649-0 A (à la différence des règles retenues pour l'actuel plafonnement ISF dans lequel ces revenus sont pris en compte lors du dénouement du contrat ou du rachat partiel).

➤ des intérêts des livrets d'épargne-entreprise en cas de retrait (CGI, art. 157-9° *quinquies*) ;

➤ des intérêts des livrets des caisses d'épargne (CGI, art. 157-7°) ;

➤ des intérêts des livrets d'épargne populaire (CGI, art. 157-7° *ter*) ;

➤ des intérêts des livrets jeunes (CGI, art. 157-7° *quater*) ;

➤ des produits des livrets de développement durable (CGI, art. 157-9° *quater*) ;

➤ des produits d'un plan d'épargne populaire (PEP) (CGI, art. 157-22°) ; les revenus des plans d'épargne populaire mentionnés au 22° de l'article 157 sont réputés réalisés à la date de leur inscription en compte (à la différence des règles retenues pour l'actuel plafonnement ISF dans lequel ces revenus sont pris en compte lors du dénouement du contrat ou du rachat partiel).

➤ des gains retirés de la cession de valeurs mobilières et droits sociaux exonérés d'impôt sur le revenu ;

Les plus-values sur cession de valeurs mobilières lorsque le montant annuel des cessions n'excède pas 15.000 € ne seraient pas prises en compte.

➤ de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et les produits de la participation qui sont réinvestis et bloqués comme le principal (CGI, art. 157-16° *bis* et 163 *bis* AA) ;

➤ de l'abondement de l'entreprise au plan d'épargne d'entreprise (PEE) et les produits des sommes placées et maintenues sur le plan.

➤ des revenus bénéficiant des abattements ou exonérations ci-après :

- entreprises nouvelles (CGI, art. 44 *sexies*)

- jeune entreprise innovante (CGI, art. 44 *sexies* A- LF 2004, art. 13)

- ZFU (CGI, art. 44 *octies*)

- BIC BA Corse (CGI, art. 44 *decies*)

- Pôles de compétitivité (CGI, art. 44 *undecies*)

Remarque : il est prévu, comme dans le plafonnement ISF, de ne pas retenir les revenus fictifs des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance qui sont exonérés d'impôt sur le revenu en application de l'article 15-II du CGI.

ÉLÉMENTS VENANT EN DIMINUTION DU REVENU À PRENDRE EN COMPTE POUR LA DÉTERMINATION DU DROIT À RESTITUTION

Charges et déficits venant en diminution du revenu pris en compte pour l'application du « bouclier » (5 de l'article 1649-0 A)

Déficits catégoriels dont l'imputation est autorisée par le I de l'article 156

Montant des pensions alimentaires déduit en application du 2° du II de l'article 156

Il s'agit :

- des pensions alimentaires répondant aux conditions fixées par les articles 205 à 211, 367 et 767 du code civil à l'exception de celles versées aux ascendants quand il est fait application des dispositions prévues aux premier et deuxième alinéas du 1° de l'article 199 *sexdecies* (sauf si l'enfant mineur fait partie du foyer fiscal concerné) ; Pour les enfants majeurs, la déduction est limitée, par enfant pour l'IR 2004, à 4.140 € (soit le montant fixé pour l'abattement prévu par l'article 196 B). Lorsque l'enfant est marié, cette limite est doublée au profit du parent qui justifie qu'il participe seul à l'entretien du ménage. Un contribuable ne peut, au titre d'une même année et pour un même enfant, bénéficier à la fois de la déduction d'une pension alimentaire et du rattachement. L'année où l'enfant atteint sa majorité, le contribuable ne peut à la fois déduire une pension pour cet enfant et le considérer à charge pour le calcul de l'impôt ;
- des versements de sommes d'argent mentionnés à l'article 275 du code civil lorsqu'ils sont effectués sur une période supérieure à douze mois à compter de la date à laquelle le jugement de divorce, que celui-ci résulte ou non d'une demande conjointe, est passé en force de chose jugée et les rentes versées en application des articles 276, 278 ou 279-1 du même code en cas de séparation de corps ou de divorce, ou en cas d'instance en séparation de corps ou en divorce et lorsque le conjoint fait l'objet d'une imposition séparée, les pensions alimentaires versées en vertu d'une décision de justice et en cas de révision amiable de ces pensions, le montant effectivement versé dans les conditions fixées par les articles 208 et 371-2 du code civil ;
- des contributions aux charges du mariage définies à l'article 214 du code civil, lorsque leur versement résulte d'une décision de justice et à condition que les époux fassent l'objet d'une imposition séparée ; dans la limite de 2.700 € ;
- et, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État, des versements destinés à constituer le capital de la rente prévue à l'article 373-2-3 du code civil.

Cotisations ou primes versées au titre de l'épargne retraite individuelle et facultative, notamment aux plans d'épargne retraite populaire (PERP) et déduites en application de l'article 163 *quatervicies* du code général des impôts.

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

B. LES CONTRIBUABLES CONCERNÉS

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

Selon le gouvernement, le nombre de bénéficiaires potentiels du bouclier fiscal pour 2008 serait de l'ordre de **234.000** dont environ 33.000 redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, répartis selon le tableau ci-joint.

L'impact budgétaire de la mesure serait de l'ordre de 810 millions d'euros.

Le coût annoncé est fondé sur l'hypothèse que l'ensemble des redevables concernés fassent valoir leur droit à restitution, ce qui n'a pas été le cas en 2007.

Au 30 septembre 2007, 3.861 demandes de restitutions avaient été reçues, alors que le nombre de bénéficiaires potentiels avait été estimé, pour la première version du bouclier fiscal, à 93.371 personnes, dont environ 16.300 redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune.

3.467 demandes de restitutions avaient été traitées au 30 septembre 2007, 745 rejetées et **2.722 acceptées²**. **Le montant total des restitutions était de 129 millions d'euros alors que le coût de la mesure avait été évalué à 400 millions d'euros par le gouvernement, dans la première version du bouclier fiscal à 50 %, sans prise en compte CSG.**

Ceci démontre s'il en était besoin l'irréalisme des chiffrages qui ont été réalisés sur ce sujet.

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

² Le montant moyen des restitutions est de 47.390 euros.

Les bénéficiaires du bouclier fiscal en 2008 selon le gouvernement

(coût en millions d'euros)

Déciles de RFR (tranches sup.)		Patrimoine < 750 000	Patrimoine < 1 200 000	Patrimoine < 2 380 000	Patrimoine <3 730 000	Patrimoine < 7 140 000	Patrimoine < 15 530 000	Patrimoine > 15 530 000	TOTAL
3191	Nombre de gagnants	194 136	1 741	1 491	346	167	54	19	197 954
	coût finances publiques	108,06	4,99	9,95	4,90	4,74	3,68	4,89	141,20
7068	Nombre de gagnants	4 564	895	1 063	180	76	33	8	6 819
	coût finances publiques	4,17	1,54	4,85	2,26	2,07	2,28	1,67	18,84
9 958	Nombre de gagnants	643	369	858	130	66	18	3	2 087
	coût finances publiques	0,94	0,47	3,00	1,42	1,82	1,37	0,71	9,73
12 587	Nombre de gagnants	283	135	740	112	61	15	5	1 351
	coût finances publiques	0,56	0,19	2,43	1,08	1,42	0,92	0,80	7,40
15 029	Nombre de gagnants	193	65	595	151	66	14	5	1 089
	coût finances publiques	0,44	0,10	1,81	1,59	1,32	0,82	2,90	8,99
18 148	Nombre de gagnants	128	52	744	212	89	29	5	1 259
	coût finances publiques	0,30	0,10	2,01	2,01	1,89	1,90	1,08	9,28
22 961	Nombre de gagnants	134	30	904	335	116	24	7	1 550
	coût finances publiques	0,43	0,08	2,35	3,08	2,24	1,51	1,68	11,36
29460	Nombre de gagnants	142	15	790	518	167	36	13	1 681
	coût finances publiques	0,48	0,07	1,66	3,98	3,57	2,09	2,72	14,57
41 297	Nombre de gagnants	278	15	699	1 089	370	93	15	2 559
	coût finances publiques	1,17	0,05	1,31	6,59	7,39	5,16	2,81	24,48
> 41297	Nombre de gagnants	1 363	196	744	4 535	7 449	2 760	1 001	18 048
	coût finances publiques	14,60	3,66	6,72	21,17	115,95	148,85	253,04	563,98
Total nombre de gagnants		201 864	3 513	8 628	7 608	8 627	3 076	1 081	234 397
Coût pour les finances publiques (en M €)		131	11	36	48	142	169	272	810

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le bouclier fiscal ne rencontre pas aujourd'hui le succès attendu auprès des contribuables qui témoignent au contraire d'une grande frilosité. Dès lors, il convient d'en comprendre les raisons.

Les contribuables perçoivent mal pourquoi ils devraient d'abord acquitter leurs impôts, au-delà même du plafond de 50 %, pour se voir restituer ensuite les sommes injustement payées. Ceci donne au droit à restitution une tonalité contentieuse sur une matière où le gouvernement cherche pourtant à affirmer un droit fondamental.

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

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

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

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

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

Pour autant, les ministres indiquent que la mise en place du mécanisme « d'autoliquidation » ne leur paraît pas compatible « *avec la situation actuelle de nos finances publiques* ». La mesure aurait en effet pour conséquence budgétaire d'ajouter à la restitution due au titre des impositions antérieures une diminution d'un montant équivalent.

Votre rapporteur général est très attaché à l'amélioration de la situation de nos finances publiques. Il constate cependant que **la mesure proposée dans le cadre de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat n'aura pas l'impact annoncé par les évaluations du gouvernement** : le coût de la mesure sera vraisemblablement très inférieur à la prévision de 810 millions d'euros retenue pour 2008. Cette évaluation laisse sans nul doute des marges pour financer « deux restitutions » au titre de la même année. En outre, il rappelle que le Président de la République a fixé au gouvernement **un objectif de résultat**, qui consiste à faire en sorte que les lois votées puissent pleinement s'appliquer, pour produire vraiment leurs effets, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas du « bouclier fiscal ».

Dans ces conditions, votre rapporteur général vous propose un **amendement** portant article additionnel qui prévoit que le contribuable peut choisir d'imputer la créance, née du droit à restitution visé à l'article 1649-0 A du code général des impôts, sur l'impôt de solidarité sur la fortune, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation.

Le dispositif s'appliquerait à compter des impositions de l'année 2008, prenant donc en compte les revenus de l'année 2007.

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

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 9

Différentes mesures de coordination avec les mesures adoptées dans le cadre de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat

Commentaire : les deux présents articles additionnels visent à préciser certains dispositifs adoptés dans le cadre de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Adopté à l'initiative de votre rapporteur général au cours de l'examen de l'article 8 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, l'article 796-0 *quater* du code général des impôts prévoit que les réversions d'usufruit au profit du conjoint survivant relèvent du régime des droits de mutation par décès. Cette clause est utilisée lorsqu'un époux consent la donation de la nue-propiété d'un bien en s'en réservant l'usufruit sa vie durant, et en stipulant que cet usufruit sera, à son décès, réversible sur la tête et au profit de son conjoint survivant. L'article adopté à l'initiative de votre rapporteur général permet au conjoint survivant de bénéficier de l'exonération de droits de mutation par décès désormais prévu par l'article 8 de la loi précitée. Votre rapporteur général vous propose un **amendement portant article additionnel** prévoyant que les mêmes clauses de réversion au profit du partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité relève également du régime des droits de mutation à titre gratuit, et, ainsi, se trouveraient exonérées.

L'article 9 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, adopté à l'initiative de votre rapporteur général, propose l'actualisation annuelle, en fonction de l'inflation, des tarifs et abattements applicables aux droits de mutation à titre gratuit. Certains abattements spécifiques n'ont pas été inclus dans l'article 6 précité, et votre rapporteur général vous propose donc un **amendement portant article additionnel** de coordination.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

Diverses adaptations de la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des investissements dans les petites et moyennes entreprises et des dons au profit d'organismes d'intérêt général

Commentaire : le présent article tend à améliorer le dispositif de réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des investissements dans les petites et moyennes entreprises et des dons au profit d'organismes d'intérêt général.

I. LE DROIT EXISTANT

Le jeudi 21 octobre 2004, à l'Assemblée nationale, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, posait le principe d'une réduction d'impôt au titre de l'ISF en faveur de l'emploi et de la recherche :

« Notre pays compte 3 millions de chômeurs. Or, dans vos territoires, les PME ne manquent pas de projets, mais d'argent. En effet, quand celles-ci montent un projet de développement pour acquérir une machine ou conquérir une part de marché, il leur est très difficile de trouver une banque qui leur prête parce que cela représente un risque et que les banques prêtent plus facilement à une grande qu'à une petite entreprise. Le Gouvernement propose donc à l'Assemblée nationale et au Sénat de réfléchir à un amendement qui permettrait d'utiliser, sans en diminuer le montant, une partie des recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune pour financer des projets de développement des PME dans vos territoires.

« Les contribuables auraient ainsi le choix de participer, par leur ISF, soit au financement des dépenses publiques, soit au développement du projet économique d'une PME. Qui peut être contre cette proposition ? Personne de bonne foi, car il en va du dynamisme de l'économie française. (Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française).

« Que l'on me comprenne bien. Cette proposition ne porte pas sur l'assiette, monsieur Novelli, mais sur le montant de l'impôt. Le Gouvernement est prêt à discuter avec l'ensemble des familles politiques pour déterminer le quantum, ainsi que les conditions, et pour savoir si cette mesure doit être étendue aux fondations pour la recherche ou aux grandes associations humanitaires. C'est le débat parlementaire qui permettra de fixer la direction dans laquelle nous devons aller.

« Mais je dois à la vérité de dire, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur général, que le Gouvernement serait extrêmement réservé sur la possibilité de choisir des fonds communs de placement. Nous considérons en effet que, pour utiliser au mieux l'argent de l'ISF, celui-ci doit être sorti des dépenses publiques pour aller directement dans le tissu des PME. À vous de nous dire combien et de fixer le cadre. »

Au cours de la campagne pour l'élection présidentielle, M. Nicolas Sarkozy, dans l'édition du journal Le Monde en date du 23 janvier 2007, indiquait : *« il faut faire revenir les patrimoines et créer une nouvelle génération de capitalistes familiaux, qui investissent dans les PME et au service de l'emploi. J'entends donc donner à ceux qui paient l'ISF la possibilité de déduire de cet impôt, par exemple jusqu'à 50.000 euros, à condition de l'investir dans les PME. Je veux que tous ceux qui ont des projets puissent les financer et pas seulement dans la high tech ou dans Internet. »*

Cet engagement présidentiel a été concrétisé par l'article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Selon l'expression de notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances, la mesure est exemplaire car elle ne vise pas à donner *« de l'oxygène à toutes ces activités de placement, à tous les monteurs en produits défiscalisés, qui attendent du Parlement qu'il fabrique les véhicules de drainage de la défiscalisation »*.

Sur un plan quantitatif, elle vise à accroître le volume des capitaux investis dans les PME qui ne trouveraient pas aujourd'hui de financements suffisants par le biais des réseaux bancaires ou des fonds d'investissement.

Sur un plan qualitatif, plus fondamentalement, la mesure ne propose pas moins qu'une « révolution des esprits ». Elle vise à une transformation progressive du comportement économique des contribuables aisés, leur permettant de **passer de l'état de consommateur de produits défiscalisés commercialisés par le réseau bancaire, à celui d'investisseur de proximité**, afin de restaurer « l'affectio societatis » entre l'entreprise et son actionnaire.

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE POUR INVESTISSEMENT DANS LES PME (ARTICLE 885-0 V BIS DU CGI)

L'article 885-0 V bis du code général des impôts introduit par l'article 16 de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat précitée prévoit une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour la souscription au capital dans des sociétés répondant à la définition communautaire de la PME. La réduction d'impôt de solidarité sur la fortune s'établit à 75 %, pour un montant qui ne peut excéder 50.000 euros. Ceci correspond à une cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune d'un patrimoine net taxable de 5.697.692 euros.

Le dispositif est similaire à celui de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts prévoyant une réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des PME, dite loi « Madelin ».

L'impact budgétaire de la mesure serait de l'ordre de 190 millions d'euros en 2008 et de l'ordre de 380 millions d'euros en 2009.

1. Les souscriptions au capital visées par l'article 885-0 V bis du code général des impôts

Les versements imputés sur l'impôt de solidarité sur la fortune correspondent aux souscriptions au capital de sociétés, en numéraire ou en nature par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières¹, ainsi qu'aux souscriptions dans les mêmes conditions de titres participatifs dans des sociétés coopératives de production.

2. Les entreprises concernées par le dispositif

La société bénéficiaire de la souscription au capital doit satisfaire les conditions suivantes :

- elle doit répondre à la définition des petites et moyennes entreprises figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises, modifié par le règlement (CE) n° 364/2004 du 25 février 2004 ;

- exercer exclusivement une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités de gestion de patrimoine mobilier ou immobilier définie à l'article 885 O *quater*, et notamment celles des organismes de placement en valeurs mobilières, et des activités de gestion ou de location d'immeubles ;

- avoir son siège de direction effective dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ;

- ne pas être cotée sur un marché réglementé français ou étranger.

Le dispositif prévoit la possibilité de souscrire au capital d'une entreprise satisfaisant aux conditions précédentes, hormis celle liée à l'activité, et ayant pour objet exclusif de détenir une participation dans des

¹ Cela est déjà le cas pour l'exonération d'ISF des titres reçus en contrepartie d'une souscription au capital d'une PME, tel que défini à l'article 885 I ter du code général des impôts.

sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. La prise en compte de cet investissement « intermédié » se fait de la façon suivante :

- au numérateur, le **montant des souscriptions au capital dans les PME cibles de l'avantage fiscal réalisé par la société intermédiaire**. Ces versements sont ceux effectués avec les capitaux reçus au cours de l'année civile lors de la constitution du capital initial ou au titre de l'augmentation de capital auquel le contribuable a souscrit ;

- au dénominateur, le **montant des capitaux reçus par la société intermédiaire** au cours de l'année civile lors de la constitution du capital initial ou au titre de l'augmentation de capital auquel le contribuable a souscrit.

La société intermédiaire est ainsi complètement transparente pour la prise en compte de l'avantage fiscal.

3. Les conditions de conservation des titres souscrits

Le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné à la conservation par le redevable des titres reçus en contrepartie de sa souscription au capital de la société jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription. Cette condition est similaire à celle prévue à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts pour la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des PME, dite loi « Madelin ».

Le non-respect de la condition de conservation par suite d'une fusion ou d'une scission de l'entreprise ne remet pas en cause l'avantage fiscal si les titres sont conservés jusqu'au même terme. Cet avantage fiscal n'est pas non plus remis en cause lorsque la condition de conservation n'est pas respectée par suite d'une annulation des titres pour cause de pertes ou de liquidation judiciaire.

4. Un dispositif spécifique pour la souscription aux parts de fonds d'investissement de proximité

Le redevable à l'impôt de solidarité sur la fortune peut par ailleurs déduire de sa cotisation **50 %** du montant des versements effectués au titre de ses souscriptions aux parts de fonds d'investissement de proximité définis par l'article L. 214-41-1 du code monétaire et financier, lorsque le fonds est investi au moins à hauteur de 20 % dans le capital de petites et moyennes entreprises exerçant leur activité, ou juridiquement constituées, depuis moins de cinq ans.

Les personnes physiques prennent l'engagement de conserver les parts du fonds jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription. Le fonds doit respecter le pourcentage initialement fixé de son actif investi au capital des PME.

L'avantage fiscal prévu **ne peut être supérieur à 10.000 euros par an.**

5. Les modalités d'application du dispositif

Les versements ouvrant droit à l'avantage fiscal sont ceux effectués entre la date limite de dépôt de la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune de l'année précédente et la date limite de dépôt de la déclaration de l'année d'imposition.

La fraction du versement ayant donné lieu à l'avantage fiscal ne peut donner lieu à un autre avantage fiscal au titre d'un autre impôt. L'avantage fiscal est exclusif de celui relatif à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des dons aux œuvres d'intérêt général, prévu à l'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts, et décrit ci-après.

Le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*. **Cet article plafonne les aides d'Etat à un montant de 200.000 euros sur une période de trois ans.**

Enfin, l'avantage fiscal ne s'applique pas aux souscriptions au capital d'une société dans laquelle le redevable, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire bénéficie de l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des biens professionnels.

C. LA RÉDUCTION D'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE POUR DONS AUX ŒUVRES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (ARTICLE 885-0 V BIS A DU CGI)

L'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts, introduit par l'article 16 de la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat précitée, prévoit une réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des dons en numéraire à des œuvres d'intérêt général. La réduction d'impôt de solidarité sur la fortune s'établit à 75 %, pour un montant qui ne peut excéder 50.000 euros. Ceci correspond à une cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune d'un patrimoine net taxable de 5.697.692 euros.

L'impact budgétaire de la mesure serait de l'ordre de 110 millions d'euros en 2008 et de l'ordre de 160 millions d'euros en 2009.

1. Les organismes bénéficiaires

Ouvrent droit à la réduction d'impôt les dons en numéraire effectués au profit de :

- des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif ;

- des fondations reconnues d'utilité publique visées par le 1 de l'article 200 du code général des impôts, c'est-à-dire les fondations ou associations reconnues d'utilité publique et, pour les seuls salariés des entreprises donatrices, les fondations d'entreprise ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou humanitaire ;

- des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion mentionnées aux articles L. 322-4-16-1 et L. 322-4-16-2 du code du travail ;

- des ateliers et chantiers d'insertion mentionnés à l'article L. 322-4-16-8 du code du travail ;

- des associations intermédiaires mentionnées à l'article L. 322-4-16-3 du code du travail ;

- des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 323-31 du code du travail ;

- de l'agence nationale de la recherche.

2. Les modalités d'application du dispositif

Les versements ouvrant droit à l'avantage fiscal sont ceux effectués entre la date limite de dépôt de la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune de l'année précédente et la date limite de dépôt de la déclaration de l'année d'imposition.

La fraction du versement ayant donné lieu à l'avantage fiscal ne peut donner lieu à un autre avantage fiscal au titre d'un autre impôt. L'avantage fiscal est exclusif de celui relatif à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des l'investissement en entreprise, prévu par l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts, et décrit précédemment.

Le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné s'il y a lieu au respect de celles du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*. **Cet article plafonne les aides d'Etat à un montant de 200.000 euros sur une période de trois ans.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Lionel Tardy, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, sous-amendé par le gouvernement, visant à **supprimer** la restriction posée, au cours de la discussion du projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, qui prévoyait que l'avantage fiscal ne s'appliquait pas aux souscriptions au capital d'une société dans laquelle le redevable, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire bénéficiait de l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des biens professionnels.

Le gouvernement a accepté cette suppression sous réserve que les sommes restent investies dans l'entreprise pendant une durée d'au moins cinq ans. Le remboursement des apports aux souscripteurs pendant un délai de cinq ans entraînerait ainsi la remise en cause de la réduction d'impôt.

Selon le gouvernement, la mesure ne présente pas de coût supplémentaire pour les finances publiques puisqu'elle n'augmente pas le niveau des capitaux investis, mais modifie la répartition des investissements entre les entreprises.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'adoption de l'amendement de l'Assemblée nationale qui supprime une **clause certes vertueuse sur le plan fiscal**, puisqu'elle visait à éviter un cumul d'avantages fiscaux, mais **peu opérante en pratique**, puisque l'impossibilité de bénéficier de l'avantage fiscal au titre de l'investissement dans sa propre entreprise risquait de conduire au montage d'investissements croisés, destinés à contourner cette règle. Sur un plan économique par ailleurs, il convient de souligner l'intérêt d'une mesure visant à inciter les entrepreneurs à augmenter les capitaux propres de leur PME.

S'il **est trop tôt** pour faire un premier bilan de la mesure de réduction d'impôt au titre de l'investissement dans les PME, puisque **des chiffres ne seront disponibles qu'à l'issue des déclarations d'ISF, au 30 juin 2008**, un point soulève néanmoins des critiques. Il s'agit de l'application de la règle *de minimis*, explicitement prévue aux articles 885-0 V *bis* et 885-V *bis* A du code général des impôts. **Cette règle limite assurément l'effet de levier de la réduction d'impôt pour les entreprises.**

Le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006 plafonne les aides publiques **à un montant de 200.000 euros sur une période de trois ans, par entreprise**. Le plafond s'apprécie en retenant l'ensemble des aides publiques perçues par les entreprises, dès lors que ces aides n'ont pas été notifiées à la commission

européenne ou ne sont pas couvertes par un règlement d'exemption (aides à la recherche et au développement, aides aux PME...).

Par « aides » publiques, il y a lieu d'entendre l'ensemble des aides versées sous quelque forme que ce soit : subventions, avances, prêts, garanties, avantages fiscaux... Une mesure fiscale de capital-investissement est donc qualifiée d'aide « *de minimis* » si les conditions cumulatives suivantes sont satisfaites :

- le montant total des souscriptions dans chaque entreprise est limité à 200.000 euros sur trois exercices fiscaux ;

- le montant de l'aide indirecte accordée à chaque entreprise doit respecter le plafond global d'aides « *de minimis* » fixé pour chaque entreprise à 200.000 euros sur trois exercices fiscaux

Selon les informations alors recueillies par votre rapporteur général, compte tenu du temps dont il disposait pour préparer la loi relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, le gouvernement a préféré mettre, de manière « préventive », les dispositions fiscales faisant l'objet du présent article sous plafond « *de minimis* » afin de garantir la sécurité juridique et fiscale des investissements réalisées, pour ensuite demander une mesure d'exemption, sous conditions, à la commission européenne.

Quel est le raisonnement suivi par la Commission européenne ?

A première vue, une aide d'Etat ne s'applique qu'aux entreprises, et pas aux particuliers. Pour autant, la Commission européenne recense, au titre des aides d'Etat, les aides directes, mais aussi les **aides indirectes**. De manière constante, elle juge qu'un avantage fiscal accordé aux particuliers pour l'investissement dans les PME (régime fiscal de capital investissement) est constitutif d'une aide indirecte aux entreprises, car elle considère que **les entreprises cibles n'auraient pas bénéficié, dans des conditions normales de marché, de la souscription de ces capitaux sans la mesure d'incitation** (décision de la commission du 6 septembre 2005 relative à une catégorie d'OPCVM italien, décision de la Commission du 23 août 2007 relative à l'aide d'Etat irlandaise 287/2007, par exemple). Les bénéficiaires de l'aide d'Etat peuvent être, cumulativement, les investisseurs s'il s'agit d'entreprises, les intermédiaires financiers, en particulier les fonds d'investissement, et les sociétés cibles.

Cette position a été validée par la cour de justice des communautés européennes (CJCE) dans son arrêt de principe (C 156-98) du 19 septembre 2000 « Allemagne contre Commission ».

Lorsque l'aide d'Etat n'a pas été notifiée à la Commission, celle-ci peut engager une procédure pour infraction, qui peut aboutir au **remboursement des aides versées**, par les bénéficiaires, c'est-à-dire non pas les particuliers qui ont perçu l'avantage fiscal, mais les fonds d'investissement et les entreprises. **En droit interne**, un contentieux relatif à un régime fiscal, initié par exemple par une entreprise évincée du dispositif, peut conduire au

même effet, si la question de la compatibilité de la règle fiscale au regard du droit communautaire est posée.

Pour cette raison, la mise du dispositif sous la règle « de minimis » permet de **sécuriser les investissements réalisés**¹. Elle limite néanmoins les investissements puisque deux plafonds s'appliquent :

- le régime de la réduction d'ISF **ne peut conduire une PME à bénéficier de plus de 200.000 euros de capitaux supplémentaires sur 3 ans via le dispositif** ;

- s'agissant de son propre « compteur *de minimis* », l'entreprise devrait ajouter aux aides qu'elle reçoit par ailleurs le montant de l'avantage fiscal du particulier.

La mesure est **moins pénalisante pour les investissements directs et les investissements via une holding que pour les fonds** : ceux-ci, pour ne pas être en infraction avec le « *de minimis* » ne doivent pas en théorie recevoir plus de 200.000 euros de souscriptions sur une période de trois ans. Ceci justifie la **cohérence initiale du gouvernement de privilégier l'investissement direct, de particulier à PME, où le plafond de 200.000 euros peut être « supportable », par rapport à l'investissement intermédié, où un plafond de souscription global par fonds, de 200.000 euros, n'a qu'un intérêt économique limité.**

Dans les négociations avec la Commission européenne, le plafond de la règle « *de minimis* » ne pourrait être écarté que si le régime fiscal d'incitation aux investissements dans les PME n'était pas considéré comme une aide d'Etat. La publication des lignes directrices de la Commission européenne (2006/C194/02), en date du 18 août 2006 relatives au capital investissement, montre que le plafond peut être relevé à 1,5 million d'euros par an et par entreprise pour les seuls régimes s'appliquant à l'amorçage et au démarrage, soit, selon la définition européenne, avant que l'entreprise n'ait perçu le moindre euro de chiffre d'affaires.

Malgré ces éléments, et afin d'améliorer le dispositif relatif aux fonds d'investissement de proximité, votre rapporteur général vous propose un **amendement** visant à rendre le dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de la souscription de fonds d'investissement de proximité plus opérant, en **autorisant la prise en compte pour l'avantage fiscal des obligations convertibles**, en sus des capitaux propres. Les fonds d'investissement de proximité associent en effet volontiers les obligations convertibles aux augmentations de capital de façon à ne pas trop diluer la part des entrepreneurs, tout en leur apportant l'ensemble des fonds dont ils ont besoin.

¹ On peut ainsi considérer que les régimes d'incitation fiscale pour investissement dans les FIP ou les FCPI en matière d'IRPP ne sont pas « sécurisés » juridiquement.

S'agissant de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des dons aux organismes d'intérêt général, votre rapporteur général vous propose également un **amendement**, visant à rendre éligibles les dons réalisés au profit de la réhabilitation des monuments historiques dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi de finances initiale pour 2007.

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

ARTICLE 10

Suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités

Commentaire : le présent article a pour objet de généraliser le principe de non-déductibilité fiscale des transactions, amendes, confiscations et pénalités.

I. LE DROIT EXISTANT

Les dispositions du 1 de l'article 39 du code général des impôts (CGI) précisent que le bénéfice imposable à l'impôt sur le revenu (dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux) et à l'impôt sur les sociétés correspond au bénéfice net, « *établi sous déduction de toutes charges* ».

Il convient donc bien de viser le « *bénéfice* » imposable et non les « *revenus* », les dispositions du présent article ne s'appliquant ainsi qu'à des personnes morales. Toutefois, il peut être observé que le code général des impôts utilise tantôt les termes « *bénéfice imposable* », tantôt les termes « *résultat imposable* », ces deux expressions étant considérées comme ayant la même portée juridique.

S'agissant des sanctions et pénalités, la plupart d'entre elles ne sont pas déductibles. En revanche, d'autres obéissent au principe général de déductibilité des charges

A. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE GÉNÉRAL DE DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES

Nonobstant le principe général de déductibilité, la déductibilité de certaines charges est toutefois expressément exclue par les dispositions du 2 de l'article 39 du CGI, à savoir :

- 1) **les pénalités liées à l'assiette et au recouvrement de l'impôt ;**
- 2) **le versement libératoire et la pénalité de retard** qui incombent aux entreprises et aux personnes physiques qui vendent de l'énergie¹ aux consommateurs finals et sont ainsi tenues de respecter des **obligations en matière d'économies d'énergie**, étant rappelé que celles-ci peuvent se libérer de leurs obligations en acquérant des certificats d'économies d'énergie ;
- 3) **les pénalités et les amendes qui sanctionnent des infractions à la réglementation relative à la liberté des prix et de la concurrence**, ce qui

¹ Est visée la vente d'énergie sous ses différentes formes : électricité, gaz, chaleur, froid ou fioul domestique.

recouvre en droit, selon les précisions apportées notamment par la doctrine administrative :

a) l'amende transactionnelle décidée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (DGCCRF) ;

b) la transaction due par un commerçant en cas de défaut de publicité des prix ;

c) les amendes prononcées par les tribunaux, ainsi que par le Conseil de la concurrence, la DGCCRF et la Commission européenne pour sanctionner les infractions à la législation sur les prix et la concurrence (par exemple, les ententes illicites pour fausser la liberté des prix).

D'autres cas d'absence de déductibilité des sanctions et pénalités s'ajoutent à cette liste fixée par le législateur au 2 de l'article 39 du CGI, s'agissant des **infractions** qui correspondent à des faits ne relevant pas de la **gestion commerciale normale de l'entreprise** (par exemple, les frais de procès ou le non-respect de la réglementation du travail).

B. LA DÉDUCTIBILITÉ DE CERTAINES SANCTIONS ET PÉNALITÉS

Les sanctions et pénalités autres que celles visées au 2 de l'article 39 du CGI ou relevant d'actes anormaux de gestion **sont aujourd'hui déductibles** :

- les sanctions infligées par des autorités administratives indépendantes¹ pour des infractions à la liberté des prix et de la concurrence ;

- les majorations de retard payées aux caisses de sécurité sociale², à condition qu'elles ne visent pas des sommes de même nature que les cotisations et ne concernent ni l'assiette, ni le recouvrement ;

- par exception au principe de non-déductibilité des manquements aux obligations des vendeurs d'énergie en matière d'économies d'énergie, la sanction pécuniaire que peut prononcer le ministre en charge de l'énergie³ ;

¹ L'Autorité des marchés financiers (AMF), la Commission bancaire (CB), la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et la Commission nationale de l'informatique et de libertés (CNIL).

² Y compris les pénalités exigibles en cas de retard dans le versement des allocations familiales.

³ Conformément aux dispositions du V bis de la loi n° 2005-781 de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique :

« **Le ministre chargé de l'énergie peut sanctionner les manquements qu'il constate**, de la part des personnes mentionnées au I, aux dispositions du présent article ou aux dispositions réglementaires prises pour son application.

« **Le ministre met l'intéressé en demeure de se conformer** dans un délai déterminé aux dispositions du présent article ou aux dispositions prises pour son application. Il peut rendre publique cette mise en demeure.

« **Lorsque l'intéressé ne se conforme pas** dans les délais fixés à cette mise en demeure, le **ministre peut prononcer à son encontre une sanction pécuniaire** dont le montant est

- les intérêts moratoires dus à la Banque de France par les établissements bancaires pour défaut de constitution des réserves obligatoires dans les délais impartis ;
- les sanctions prononcées par la DGCCRF dans les domaines autres que la concurrence ;
- les sanctions de l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions, à propos des quotas laitiers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose une réécriture des dispositions du 2 de l'article 39 du CGI, afin de poser un **principe général de non-déductibilité de l'ensemble des « sanctions pécuniaires et pénalités de toute nature mises à la charge des contrevenants »**.

Les termes « *sanction pécuniaire* » recouvrent également les « *transactions, amendes et confiscations* » mentionnées dans la rédaction actuelle du 2 de l'article 39 du CGI, tandis que le mot « *pénalités* » vise les intérêts et majorations de retard qui n'ont pas juridiquement le caractère de sanctions.

proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 2 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, porté à 4 % en cas de nouvelle violation de la même obligation ».

Par ailleurs, le texte proposé pour le second alinéa du 2 de l'article 39 du CGI vise expressément le prélèvement libératoire prévu au IV de l'article 14 de la loi n° 2005-781 de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique¹, lequel était déjà inclus dans le champ actuel des sanctions non déductibles.

Le **II** du présent article prévoit que ses dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2007.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La distinction entre les sanctions et pénalités déductibles (dans leur très grande majorité) **et celles qui ne le sont pas se fonde sur des critères peu satisfaisants**, s'expliquant non seulement par le caractère suranné des dispositions actuelles du 2 de l'article 39 du CGI, issues pour l'essentiel d'une loi du 23 février 1942, mais aussi par les décisions rendues par le juge dans chaque cas d'espèce.

La non-déductibilité de l'ensemble des sanctions et pénalités constitue donc une **mesure d'équité et de clarification** du droit applicable.

L'impact fiscal reste difficile à mesurer : selon la direction générale des impôts (DGI) du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, la non-déductibilité des majorations de retard payées aux caisses de sécurité sociale représenterait un **surcroît de recettes évalué à 20 millions d'euros**. Il n'y a pas d'évaluation pour les autres sanctions et pénalités dont il est proposé de supprimer la déductibilité.

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

¹ *Le IV de l'article 14 de la loi n° 2005-781 de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique dispose :*

« **Les personnes qui ne respectent pas les prescriptions de la mise en demeure dans le délai imparti sont tenues de se libérer par un versement au Trésor public.** Ce versement est calculé sur la base d'une pénalité maximale de 0,02 euros par kilowattheure. Son montant est doublé, sauf pendant la première période triennale d'application du dispositif, si les personnes n'apportent pas la preuve qu'elles n'ont pu acquérir les certificats manquants.

« Les titres de recettes sont émis par l'autorité administrative et sont recouvrés comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Une pénalité de 10 % du montant dû est infligée pour chaque semestre de retard ».

ARTICLE 10 bis (nouveau)

Passage en charge des petits matériels de bureau

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, tend à étendre, par voie législative, de 500 à 1.000 euros, la tolérance administrative concernant l'admission en charges de certains biens de faible valeur l'année de leur acquisition, et donc leur déductibilité immédiate au niveau fiscal.

I. LE DROIT EXISTANT

Les règles comptables et fiscales de droit commun impliquent que les dépenses d'acquisition d'éléments de l'actif immobilisé doivent être inscrites à un compte d'immobilisations, et peuvent seulement faire l'objet d'un **amortissement** échelonné sur la durée d'utilisation des biens considérés.

Toutefois, **une dérogation existe pour les biens de faible valeur**, qui peuvent ne pas être « immobilisés ».

A. LE PRIX D'ACQUISITION D'UNE IMMOBILISATION N'EST PAS EN PRINCIPE UNE CHARGE IMMÉDIATEMENT DÉDUCTIBLE

La loi fiscale ne donne pas de définition des immobilisations, renvoyant de ce fait aux règles comptables *via* l'annexe III du code général des impôts. Ces règles indiquent que les **immobilisations** s'entendent des éléments destinés à **servir de manière durable à l'activité de l'entreprise** comme moyens d'exploitation, à l'exception de ceux qui sont l'objet de son négoce. Les immobilisations peuvent être soit corporelles (mobilier, matériel...) ou incorporelles (brevets, droits au bail...).

La notion d'immobilisation emporte trois conséquences majeures :

- d'une part, le prix d'acquisition d'une immobilisation se traduit par une **augmentation de la valeur de l'actif de l'entreprise**, à la différence des frais généraux, et **ne peut donc pas constituer une charge immédiatement déductible** du bénéfice imposable ;

- d'autre part, la dépréciation des immobilisations, par le temps ou l'usage, donne lieu à la **déduction fiscale d'un amortissement** ou d'une provision (éventuellement reprise ultérieurement) ;

- enfin, la valeur locative des immobilisations corporelles est prise en compte dans la **détermination de la base d'imposition de la taxe professionnelle**.

B. LE REGIME PARTICULIER DES DEPENSES D'ACQUISITION DE CERTAINS BIENS À FAIBLE VALEUR

1. La tolérance administrative en matière fiscale pour les biens d'une valeur unitaire inférieure à 500 euros

L'administration admet depuis 1973, dans un souci de simplification, que les entreprises comprennent, **parmi les charges immédiatement déductibles** de leur bénéficiaire imposable, le prix de certaines immobilisations de **faible valeur, autres que celles qui constituent l'objet même de l'entreprise.**

Initialement réservée aux **matériels et outillages**, cette mesure a ensuite été étendue aux **matériels de bureau, aux meubles meublants de bureau et au mobilier des magasins commerciaux**, puis pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 1995 aux **dépenses d'acquisition de logiciels.**

Fixée à 381 euros (2.500 francs) en 1988, **cette tolérance s'applique depuis 2002 aux biens dont la valeur unitaire n'excède pas 500 euros hors taxe.** Elle revient en fait à considérer que pour ces biens, l'amortissement s'effectue en une fois l'année d'acquisition.

Cette tolérance administrative n'est pas déconnectée des obligations comptables. A ce titre, la déductibilité immédiate est **subordonnée par la doctrine administrative** à l'inscription comptable desdites dépenses en frais généraux comme le permet de plan comptable général.

2. L'article 331-4 du plan comptable général

Le plan comptable général (PCG) indique en effet dans son article 331-4 que « *les biens de peu de valeur peuvent être considérés comme entièrement consommés dans l'exercice de leur mise en service et par conséquent, **ne pas être comptabilisés en immobilisations*** ».

Il convient de noter que le plan ne définit pas de seuil.

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, les entreprises ou les titulaires de bénéfices industriels et commerciaux ou non commerciaux se référeront à la tolérance administrative qui existe au niveau fiscal, soit 500 euros en valeur unitaire hors taxe.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale **avec l'avis défavorable du gouvernement**.

Il propose de **modifier le 1° du 1 de l'article 39 du code général des impôts** en insérant un alinéa permettant d'inclure dans les charges déduites pour établir le bénéfice net :

*« Les petits matériels et outillages, matériels et mobiliers de bureau et logiciels dont l'utilisation ne constitue pas pour l'entreprise l'objet même de son activité et dont la valeur unitaire hors taxe n'excède pas **1.000 euros** ».*

La motivation de cet article repose sur une volonté de simplification tendant à « éviter aux entreprises de suivre des amortissements sur des petites sommes »¹.

Cette modification, puisqu'elle concerne l'article 39 du code général des impôts, de portée transversale, affecterait l'ensemble des titulaires de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux ou les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **modifie deux éléments essentiels** de la tolérance administrative actuellement appliquée :

- d'une part, **il relève le seuil** de cette tolérance de 500 à 1.000 euros, soit un doublement ;

- d'autre part, **il transforme la nature** de cette tolérance en une dérogation législative inscrite dans le code général des impôts.

Issu d'un amendement déjà présenté à plusieurs reprises lors des dernières lois de finances, il appelle **les critiques** de votre rapporteur général pour plusieurs raisons.

En premier lieu, votre rapporteur général s'interroge sur les possibles conséquences de cette modification. En effet, le relèvement du seuil et l'inscription législative constituent deux éléments de nature à créer **une distorsion peu opportune entre la fiscalité et la comptabilité** :

- actuellement, le dispositif assure une cohérence entre l'article 331-4 du plan général comptable et la doctrine administrative, dans la mesure où cette dernière subordonne la déduction immédiate des dépenses à leur

¹ Exposé des motifs de l'amendement portant article additionnel après l'article 10 du projet de loi de finances pour 2008, présenté à l'Assemblée nationale.

inscription comptable effective en **frais généraux** (instruction administrative 4-D-1-88 du 29 février 1988). **Cette cohérence n'est pas préservée par le présent article**, qui ne fait aucune référence à l'inscription comptable des biens concernés ;

- en outre, comme cela a été mentionné ci-dessus, le plan comptable général ne fixe pas de seuil concernant les biens de faible valeur. Or si actuellement, la pratique montre que le seuil fiscal est utilisé comme référence, **il n'est pas certain que le seuil de 1.000 euros** (en valeur unitaire hors taxe) **soit également considéré non significatif s'agissant de l'enregistrement comptable**. Cette interrogation pèse notamment sur les biens qui font aujourd'hui l'objet d'un amortissement (généralement sur 3 ans), tels que les éléments des parcs informatiques des entreprises.

Ceci pourrait conduire à des situations où une entreprise inscrit au niveau comptable des biens en immobilisations, mais utilise au niveau fiscal la possibilité de déduction immédiate. **Outre la distorsion créée, cela implique que l'administration fiscale soit en mesure de contrôler, les années suivantes, que l'entreprise ne réintègre pas dans le résultat fiscal l'amortissement des biens qu'elle aurait enregistrés de manière comptable dans son actif immobilisé mais déjà déduits dans leur totalité fiscalement**. La mise en place de ce suivi apparaît **complexe et coûteux**.

En deuxième lieu, votre rapporteur général, comme il a déjà eu l'occasion de le faire lors des précédents débats budgétaires, souhaite mettre en avant **la diminution de recettes locales entraînée par cet amendement qui réduit le champ des biens amortissables, et donc mécaniquement les bases de la taxe professionnelle perçue par les collectivités territoriales**. Selon les informations transmises, le coût de cette mesure serait de l'ordre de **80 millions d'euros**.

Ce coût paraît d'autant plus critiquable à votre rapporteur général qu'il apparaît difficile, en troisième lieu, d'évaluer **l'impact de cette mesure sur les entreprises**. En effet, compte tenu de la nature des biens qui peuvent être concernés et notamment le matériel informatique, cette disposition pourrait constituer un **effet d'aubaine**, notamment pour les plus grandes entreprises, ce qui ne semble pas justifié au regard des éléments d'information dont votre rapporteur général dispose et qui ne font état d'aucune difficulté particulière du système à fonctionner en l'état.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 10 ter (nouveau)

Non-déductibilité du bénéfice net de la fraction des indemnités de départ d'un dirigeant supérieure à un million d'euros

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, tend à plafonner à un million d'euros la déductibilité des indemnités de départ du bénéfice net d'une entreprise.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉDUCTIBILITÉ SOUS CONDITIONS DES RÉMUNÉRATIONS DIRECTES ET INDIRECTES DU BÉNÉFICE DE L'ENTREPRISE

L'article 39 du code général des impôts, qui fixe la liste des dépenses considérées comme déductibles du bénéfice net, pose un **principe général de déductibilité des dépenses de personnel et de main d'oeuvre**, parmi lesquelles figurent, aux termes du 5 de cet article, « *les rémunérations directes et indirectes, y compris les remboursements de frais versés aux personnes les mieux rémunérées¹* ».

Cette déductibilité n'est toutefois pas sans limites dans la mesure où les rémunérations doivent être **proportionnées et respecter l'intérêt de l'entreprise**. Le 5 de l'article 39 précise ainsi que les dépenses, parmi lesquelles les rémunérations les plus élevées, « *peuvent également être réintégrées dans les bénéfices imposables dans la mesure où elles sont excessives et où la preuve n'a pas été apportée qu'elles ont été engagées dans l'intérêt direct de l'entreprise* ». Il précise également que lorsque ces rémunérations « *augmentent dans une proportion supérieure à celle des bénéfices imposables ou que leur montant excède celui de ces bénéfices, l'administration peut demander à l'entreprise de justifier qu'elles sont nécessitées par sa gestion* ».

De même, le 1^o du 1 de l'article 39 précité prévoit que « *les rémunérations ne sont admises en déduction des résultats que dans la mesure où elles correspondent à un travail effectif et ne sont pas excessives eu égard à l'importance du service rendu. Cette disposition s'applique à toutes les rémunérations directes ou indirectes, y compris les indemnités, allocations, avantages en nature et remboursements de frais* ».

¹ Ces personnes « s'entendent, suivant que l'effectif du personnel excède ou non 200 salariés, des dix ou des cinq personnes dont les rémunérations directes ou indirectes ont été les plus importantes au cours de l'exercice ».

Dans la pratique, l'appréciation du caractère excessif de la rémunération pose néanmoins des difficultés. L'administration procède généralement à des comparaisons avec des rémunérations versées aux dirigeants d'autres sociétés similaires par le secteur, la taille et le chiffre d'affaires. En cas de désaccord, les comparaisons et justifications peuvent être soumises à l'appréciation de la commission départementale des impôts.

B. L'EXONÉRATION PLAFONNÉE DES INDEMNITÉS DE LICENCIEMENT ET DE RÉVOCATION

L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, complété par l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, a modifié l'article 80 *duodecies* du code général des impôts et **accru les contraintes pesant sur la fiscalité personnelle et les cotisations sociales** afférentes aux indemnités de licenciement comme à celles de révocation des dirigeants.

L'article 80 *duodecies* pose le principe général selon lequel toute indemnité versée à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail constitue une **rémunération imposable**. Par extension aux mandataires non salariés, constitue également une rémunération imposable toute indemnité versée, à l'occasion de la cessation de leurs fonctions, aux mandataires sociaux et dirigeants.

Ce principe est toutefois assorti de **dérogations et de plafonds d'exonération**, tenant en particulier compte de ce que les indemnités de licenciement sont traditionnellement considérées comme ayant la **nature de dommages et intérêts destinés à compenser un préjudice**, et ne sont donc en principe pas considérées comme des salaires imposables comme tels.

Ainsi les indemnités consécutives à un **licenciement irrégulier** (non-respect de la procédure ou absence de cause réelle et sérieuse), comme les indemnités de licenciement ou de départ volontaire versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, sont **totalement exonérées**. Hors plan social, est exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale la fraction des indemnités de licenciement qui n'excède pas le plus élevé des trois montants suivants :

- le montant prévu par la convention collective de branche, par l'accord professionnel et interprofessionnel ou, à défaut, par la loi ;
- ou la moitié du montant des indemnités de licenciement ;
- ou deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail.

Toutefois, la fraction exonérée en application des deux dernières limites **ne peut excéder six fois le plafond annuel de sécurité sociale en vigueur au moment du versement des indemnités**, soit 186.408 euros pour les indemnités perçues en 2006 et **193.104 euros** pour celles perçues en 2007. **Ce plafond a été divisé par deux** par rapport à celui qui prévalait jusqu'en 2006, égal à la moitié de la première tranche de l'impôt de solidarité sur la fortune¹, soit 375.000 euros pour les indemnités perçues en 2006.

C. LE NOUVEAU RÉGIME D'OCTROI DES « PARACHUTES DORÉS »

L'article 8 de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie du 27 juillet 2005 a notablement renforcé les obligations de transparence des sociétés cotées en soumettant au **régime des conventions réglementées** les éléments de rémunération versés à raison de ou postérieurement à la cessation des fonctions des dirigeants (président, directeurs généraux et directeurs généraux délégués), soit les retraites dites « chapeau », indemnités de départ et rémunérations différées communément dénommées « parachutes dorés ». L'application de ce régime implique une autorisation préalable du conseil d'administration ou de surveillance, l'information des commissaires aux comptes qui en attestent l'exactitude et la sincérité, et la soumission des conventions autorisées à l'approbation de l'assemblée générale des actionnaires.

L'article 17 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (« loi TEPA ») a ensuite introduit un dispositif d'encadrement de ces rémunérations différées.

Aux termes du nouvel article L. 225-42-1 du code de commerce, sont ainsi interdits *« les éléments de rémunération, indemnités et avantages² dont le bénéficiaire n'est pas subordonné au respect de conditions liées aux performances du bénéficiaire, appréciées au regard de celles de la société dont il préside le conseil d'administration ou exerce la direction générale ou la direction générale déléguée »*. Un dispositif analogue figure au nouvel

¹ Votre rapporteur général rappelle qu'à l'occasion de l'examen de l'article 2 bis du projet de loi de finances pour 2000 (qui a introduit l'article 80 duodecies précité), qui s'inscrivait dans un contexte fortement troublé par le montant des indemnités et stock options accordées à un dirigeant d'une grande entreprise, **il avait présenté un amendement (non adopté) tendant à supprimer le seuil rétroactif de 2,35 millions de francs prévu (soit la moitié de la première tranche de l'impôt de solidarité sur la fortune) pour aligner le régime des dirigeants et mandataires sociaux sur celui des salariés, soit une imposition au-delà de deux années de salaire brut ou à concurrence de la moitié de la somme perçue, selon le montant le plus élevé. Il avait également rappelé que la fraction non imposée à l'impôt sur le revenu le serait de toute manière au plan patrimonial au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune.**

² Cette formulation fait référence aux « éléments de rémunération, indemnités ou avantages dus ou susceptibles d'être dus à raison de la cessation ou du changement de [ces] fonctions, ou postérieurement à celles-ci » mentionnés au premier alinéa du même article.

article L. 225-90-1 pour les sociétés « dualistes » à directoire et conseil de surveillance.

Ce dispositif franchit donc une nouvelle étape en subordonnant la validité de ces rémunérations à des conditions de performance des dirigeants bénéficiaires, fixées *a priori* et qu'il revient ensuite au conseil d'administration ou de surveillance d'apprécier avant le versement. **Les actionnaires disposent aussi d'un contrôle accru** puisque l'assemblée générale se prononce par une résolution spécifique pour chaque bénéficiaire (notamment pour éviter les pratiques de « vote bloqué ») sur les rémunérations différées des mandataires sociaux.

Un nouveau point d'équilibre est ainsi atteint et la liberté d'organisation des entreprises est préservée puisque **les critères de performance ne sont pas précisés dans la loi**. La publicité de l'autorisation des parachutes, puis la nécessité d'en approuver à nouveau publiquement le versement, devraient cependant conduire les organes de direction à retenir des conditions de performance lisibles et justifiables, aux yeux des actionnaires comme pour le marché et, *in fine*, tant auprès des collaborateurs de chaque entreprise que pour l'opinion publique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis de sagesse du gouvernement, un amendement dont notre collègue député Michel Bouvard était à l'initiative, tendant à insérer un 5 *bis* à l'article 39 du code général des impôts, précité, et prévoyant de n'admettre certaines rémunérations différées en déduction du bénéfice net que « **dans la limite d'un million d'euros** ». Ces rémunérations sont celles visées aux articles L. 225-42-1 et L. 225-90-1 du code de commerce, c'est-à-dire les « **parachutes dorés** » (cf. *supra*) octroyés aux dirigeants d'une société à conseil d'administration ou à directoire.

Cet amendement est proche de celui qui avait été déjà déposé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005, puis du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat en juillet 2007. L'amendement avait alors été adopté par l'Assemblée nationale, puis sa suppression par le Sénat avait été confirmée par la commission mixte paritaire. **Sa rédaction est toutefois plus précise et il diffère du dispositif antérieurement proposé en ce qu'il ne prévoit plus la non-déductibilité de la totalité de la rémunération octroyée**, mais de la seule fraction excédant un million d'euros.

Notre collègue député Didier Migaud, président de la commission des finances, a présenté ce dispositif comme une mesure d'« *équité élémentaire* » dans la continuité de la condition de proportionnalité au regard du service rendu, prévue par le 1° du 1 de l'article 39 du code général des impôts. Notre collègue député Michel Bouvard a estimé que le dispositif d'encadrement

adopté dans la « loi TEPA » était incomplet et qu'il s'agissait de « *mettre en place un dispositif général, de le rendre plus coûteux au-delà d'une certaine somme, de manière qu'il y ait une prise de conscience des dirigeants de l'entreprise, des actionnaires au moment où ce type d'avantage est octroyé à celui qui entre dans l'entreprise ou à celui qui la quitte* ».

Compte tenu du montant envisagé, cette disposition aurait vocation à s'appliquer aux licenciements ou départs de dirigeants de grandes sociétés assujetties à l'impôt sur les sociétés¹ et dont le marché des rémunérations se situe à des niveaux élevés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En dépit des légitimes considérations d'éthique qui ont été avancées pour justifier l'adoption du présent article, votre rapporteur général continue de penser, pour les mêmes raisons que celles exposées lors de l'examen du projet de loi « TEPA », que cette disposition est surpénalisante, économiquement peu pertinente et contrevient à la liberté de gestion des entreprises, et doit donc être **supprimée**.

Cette mesure contrevient, en effet, au principe général de déductibilité des charges de personnel et ne tient pas suffisamment compte de l'introduction, par l'article 17 de la loi « TEPA », de critères de performance du dirigeant dans l'attribution des éléments de rémunération différée. **Or ce nouveau dispositif a justement pour objet légitime de restaurer le caractère proportionné de l'indemnité au risque pris**, au « mérite », aux résultats du dirigeant, à la contribution de ce dernier au succès ou au redressement effectif de la société. Dès lors que ces indemnités sont versées selon des modalités conformes à la loi et sont exposées dans l'intérêt de l'entreprise, **il n'y a aucun motif justifiant qu'elles soient exclues des charges déductibles**.

La fixation d'un seuil d'un million d'euros comporterait dans ces conditions une part d'arbitraire, sans considération de la situation spécifique du dirigeant ni de l'environnement concurrentiel de l'entreprise. Ce n'est pas tant le montant de l'indemnité de départ qui importe que les conditions de son octroi : une telle indemnité, supérieure à un million d'euros, peut être justifiée si elle vient récompenser une performance et un engagement manifestes du dirigeant. Le conseil d'administration ou de surveillance de l'entreprise, sous le contrôle des actionnaires, est libre de fixer le niveau de rémunération qu'il estime adéquat pour ses dirigeants, comme d'ailleurs pour l'ensemble des salariés.

Sur le plan juridique, il a été exposé *supra* que l'administration fiscale dispose d'un **pouvoir d'appréciation et de redressement du**

¹ Dans les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, ces indemnités sont imposées au nom de leurs bénéficiaires comme un supplément de bénéfices, en application de la transparence fiscale.

caractère excessif d'une rémunération directe ou indirecte, conformément au principe fiscal de conformité à la « gestion normale » et à l'intérêt d'une entreprise, et que l'exonération plafonnée des indemnités de licenciement est justifiée par la réparation d'un préjudice. Le juge peut également être appelé à se prononcer sur une indemnité excessive qui serait constitutive d'un **acte anormal de gestion**, ainsi qu'il a été récemment statué dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹.

Les exonérations fiscales et sociales des bénéficiaires de ces indemnités n'en sont pas moins plus sévèrement encadrées et désormais soumises à un plafond d'exonération largement inférieur au plafond de déductibilité envisagé par le présent article.

Votre rapporteur général considère qu'une telle non-déductibilité **jouerait en défaveur de la compétitivité des sociétés françaises**, en particulier dans le recrutement des personnels à haute valeur ajoutée. Les indemnités de départ et de licenciement sont **intégralement déductibles dans les principaux pays européens** (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), et dans le secteur financier, cette mesure aurait un impact non négligeable sur le coût et donc la localisation des compétences, dont on sait l'importance pour l'emploi et le dynamisme de notre économie.

Enfin on ne peut nier que **le marché du recrutement des cadres dirigeants est hautement concurrentiel** et procède d'une logique inverse du recrutement d'autres catégories de personnels. Lorsqu'une société recherche un cadre très performant et expérimenté, le pouvoir de négociation est plutôt entre les mains de ce dernier, qui est logiquement conduit à comparer les offres et niveaux de rémunération qui lui sont soumis.

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

¹ Dans un arrêt du 15 février 2007, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi **refusé la déduction d'une prime de licenciement au motif que la charge en cause était constitutive d'un acte anormal de gestion**, dans la mesure où la société n'avait pu démontrer qu'elle était engagée dans son intérêt.

ARTICLE 10 quater (nouveau)

Régime juridique des revenus agricoles issus de la biomasse

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à inclure dans la catégorie des bénéfiques agricoles les revenus tirés de la vente de biomasse sèche ou humide et de la production d'énergie à partir de produits ou sous-produits majoritairement issus de l'exploitation agricole et, d'autre part, à permettre le rattachement aux bénéfiques agricoles des recettes accessoires tirées par l'exploitant de la production d'énergie photovoltaïque ou éolienne.

I. LE DROIT EXISTANT

Les bénéfiques agricoles constituent un des éléments de détermination du **revenu global** des exploitants, pris en compte au titre de **l'impôt sur le revenu**.

A. EXTENSION ACTUELLE DE LA NOTION DE BÉNÉFICES AGRICOLES

Aux termes de l'article 63 du code général des impôts, **sont considérés comme bénéfiques de l'exploitation agricole les revenus que l'exploitation de biens ruraux** procure soit aux fermiers, métayers, colons partiaires, soit aux propriétaires exploitant eux-mêmes.

L'article 63 **précise** que cette définition, relativement restrictive, inclut :

1) les bénéfiques provenant de la production forestière, même si les propriétaires se bornent à vendre les coupes de bois sur pied ;

2) les produits de l'exploitation de champignonnières en galeries souterraines et ceux des exploitations apicoles, avicoles, piscicoles, ostréicoles et mytilicoles ainsi que les profits réalisés par les obtenteurs de nouvelles variétés végétales ;

3) les revenus qui proviennent des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques, en vue de leur exploitation dans les activités autres que celles du spectacle.

La doctrine fiscale précise, par ailleurs, que les profits issus de la **transformation** de produits récoltés sont considérés comme des bénéfiques agricoles si les opérations de transformation portent sur des **produits ou sous-produits destinés à l'alimentation humaine ou animale** ou qui peuvent être utilisés à titre de **matières premières** dans l'agriculture ou l'industrie.

Il résulte de ces critères que les revenus tirés de la vente de biomasse sèche ou humide et de l'énergie produite à partir de produits ou sous-produits issus de l'exploitation **sont actuellement exclus du champ des bénéfices agricoles et sont imposés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.**

B. LES POSSIBILITÉS DE RATTACHEMENT DE RECETTES ACCESSOIRES

L'article 75 du CGI prévoit, en second lieu, que peuvent être pris en compte, pour la détermination du bénéfice agricole, les « *produits des activités accessoires relevant de la catégorie des **bénéfices industriels et commerciaux** et de celle des **bénéfices non commerciaux** réalisés par un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition* », à condition que ces recettes accessoires **n'excèdent ni 30 % du chiffre d'affaires agricole, ni 50.000 euros.**

Il en ressort que les possibilités actuelles de rattachement du produit d'activités accessoires aux bénéfices agricoles **ne permettent pas** d'y inclure la production d'énergie photovoltaïque ou éolienne, **activités industrielles par nature.**

En outre, ces recettes accessoires s'apprécient remboursements de frais inclus et taxes comprises. L'option couvre enfin toutes les activités commerciales ou non commerciales accessoires, ce dont il résulte qu'elle **ne peut se cumuler, au titre d'un même exercice, avec le régime dit des « micro-entreprises »** (articles 50-0 et 102 *ter* du CGI).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, assorti d'un sous-amendement de la commission des finances. Il a été adopté sur avis favorable du gouvernement, qui a levé le gage.

Il vise :

1) à **inclure** dans la catégorie des bénéfices agricoles les revenus tirés de la biomasse sèche ou humide et de la production d'énergie à partir de produits ou sous-produits majoritairement issus de l'exploitation agricole ;

2) à permettre le **rattachement** aux bénéfices agricoles des recettes accessoires tirées par l'exploitant de la production d'énergie photovoltaïque ou éolienne.

A. L'EXTENSION DE LA NOTION DE BÉNÉFICES AGRICOLES AUX REVENUS TIRÉS DE LA BIOMASSE ET DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIE

Le **1 du I** du présent article complète l'article 63 du CGI afin d'inclure dans le champ des bénéfices agricoles « *les revenus provenant de la biomasse sèche ou humide, majoritairement issue de produits ou sous-produits de l'exploitation* » et les « *revenus provenant de la **production d'énergie** à partir de produits ou sous-produits majoritairement issus de l'exploitation agricole* ».

Par coordination, le **2 du I** modifie l'article 69 E du CGI afin de **soumettre au régime réel d'imposition** les exploitants se livrant à ce type d'activités.

B. LE RATTACHEMENT DES RECETTES ACCESSOIRES TIRÉES DE LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE PHOTOVOLTAÏQUE OU ÉOLIENNE

Le **2 du II** insère dans le CGI un article 75-A nouveau, qui ouvre la possibilité, pour les exploitants soumis à un **régime réel** d'imposition, de rattacher au bénéfice agricole les « *produits des activités de production d'électricité d'origine **photovoltaïque** ou **éolienne*** » réalisés sur l'exploitation.

Consécutivement à l'adoption d'un sous-amendement de la commission des finances, ce rattachement n'est autorisé que si les recettes provenant de ces activités, majorées des autres recettes accessoires prises en compte pour la détermination des bénéfices agricoles, « *n'excèdent ni 50 % des recettes tirées de l'activité agricole, ni 100.000 euros* ».

Par **analogie avec les règles existantes** de rattachement des recettes accessoires (article 75 du CGI), il est précisé que ces montants sont calculés au titre de l'année civile précédant la date d'ouverture de l'exercice, qu'ils s'apprécient remboursements de frais inclus et taxes comprises, et que l'application du présent article ne peut se cumuler, au titre d'un même exercice, avec le régime du micro-Bénéfices industriels et commerciaux (article 50-0 du CGI).

Le **1 du II** opère une **coordination** rédactionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le fait que les revenus visés par le présent article soient actuellement considérés comme des bénéfices industriels et commerciaux peut contribuer à **dissuader les exploitants de se livrer à la vente de biomasse ou à la production d'énergie à partir de produits de l'exploitation**.

En effet les exploitants **individuels** imposés dans la catégorie des bénéfices agricoles seraient contraints à la tenue d'une **double comptabilité** et

les **sociétés** à objet agricole pourraient devenir passibles de l'impôt sur les sociétés et subir un **alourdissement de leur charge fiscale**.

Ce dispositif s'inscrit donc dans une logique de **promotion des énergies renouvelables**.

Son **coût** n'est pas chiffré par les services du ministère du budget, des comptes public et de la fonction publique. Toutefois, compte tenu du faible développement, à ce jour, des activités visées, votre rapporteur général estime que **son impact à court terme sur les finances publiques sera modéré** et qu'il convient en conséquence d'adopter cet article conforme.

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

ARTICLE 11

Aménagement du régime des plus ou moins-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

Commentaire : dans un objectif de neutralité fiscale et d'harmonisation du régime fiscal des actifs immobiliers détenus directement ou par l'intermédiaire de structures dédiées, le présent article propose d'extraire du régime favorable des plus et moins-values à long terme les titres de sociétés à prépondérance immobilière, dont une nouvelle définition législative est proposée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CHAMP DU RÉGIME DES PLUS ET MOINS VALUES À LONG TERME

1. Le principe de l'imposition réduite

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.

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 cependant 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.**

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 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 relativement restreint, le champ des plus-values de long terme concerne toutefois des catégories d'actifs déterminantes pour certaines entreprises**, en particulier pour les holdings de participations et les groupes.

2. Les trois catégories de titres et produits concernées

Le régime des plus-values de long terme, défini par l'article 219 du code général des impôts, est ainsi applicable aux actifs suivants :

1) Les **titres de participation**¹ détenus depuis au moins deux ans. Sont en particulier considérés comme tels « *les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* »². La doctrine comptable retient des critères économiques et stratégiques pour définir les titres de participation. Il s'agit des titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une influence notable ou un contrôle sur la société émettrice. Ces titres ne se caractérisent donc pas exclusivement par une perspective de rentabilité financière, ce qui les distingue des **titres de placement**, mais s'inscrivent dans une politique de détention à long terme de l'investisseur.

La définition fiscale est cependant plus large que l'acception comptable, puisque sont également assimilés à des titres de participation³ : les actions reçues en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice, et 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.

Pour bénéficier de l'assimilation aux titres de participation, ces actions ou titres doivent être 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.

2) Aux termes du 1 de l'article 39 *terdecies* du code général des impôts, les **produits nets de concessions de brevets**, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle bénéficient également du régime du long terme (cf. le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi de finances).

3) Les 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

¹ Définis par le a ter du I de l'article 219 et le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts.

² L'inscription de titres au compte « Titres de participation » emporte ainsi présomption simple de leur qualification.

³ L'article 22 de la loi de finances pour 2007 a supprimé l'assimilation d'une troisième catégorie de titres que sont 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. Ces titres ne bénéficient du régime des plus et moins-values à long terme que pour l'imputation (sur les plus-values imposées au taux de 15 %) des moins-values constatées sur des exercices clos avant le 31 décembre 2006.

impôts¹ 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 titres de portefeuille que sont 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**.

B. LES TAUX SPÉCIFIQUES D'IMPOSITION

1. L'exonération de la plupart des titres de participation

Le régime fiscal dérogatoire des plus-values à long terme se caractérise par une imposition à un taux réduit d'IS. **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.

Adopté à l'initiative de votre commission des finances, l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 n° 2004 1485 du 30 décembre 2004 a 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 les titres de participation, à l'exception des titres de sociétés à prépondérance immobilière (cf. *infra*).

Ainsi pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, **le taux d'imposition de droit commun du montant net des plus-values à long terme a été réduit de 19 % à 15 %**. Les plus-values à long terme afférentes aux titres de participation ont quant à elles bénéficié d'une **exonération progressive**², avec un taux d'imposition de 8 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, puis une exonération 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.

¹ Il s'agit, pour les FCPR dits « fiscaux », de l'exonération dont bénéficient les personnes physiques sur les plus-values réalisées.

² Le bénéfice de cette exonération a été ultérieurement étendu (par la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie du 26 juillet 2005) aux distributions réalisées par les FCPR et SCR, aux cessions de parts de FCPR et actions de SCR détenues depuis plus de cinq ans, et aux plus-values de cession de titres de participation réalisées depuis le 17 mai 2005 dans le cadre d'une cotation sur le marché Alternext.

Rappelons que pour financer la réforme, une **taxe exceptionnelle** (« *exit tax* »), au taux de 2,5 % et comportant deux fractions, a été 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 était **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), et **optionnelle** pour les réserves spéciales d'un montant supérieur à ce seuil.

2. L'imposition à 15 % des titres de sociétés à prépondérance immobilière

Afin de ne pas créer de distorsion excessive avec le régime d'imposition des actifs immobiliers détenus en direct, imposés au taux normal de 33,33 %, **les titres de sociétés à prépondérance immobilière (SPI) n'ont pas été inclus dans le champ des titres de participation progressivement exonérés**, mais bénéficient du taux réduit de 15 % au même titre que les produits nets de concessions de brevets et certaines parts de FCPR et SCR. La définition des SPI fut renvoyée à un décret.

L'article 46 *quater*-0 RH de l'annexe III du code général des impôts, inséré par le décret n° 2006-1797 du 23 décembre 2006, définit ainsi les SPI selon un **double critère de composition et de destination de l'actif**. Sont ainsi considérées comme SPI, pour l'application de l'article 219 du code général des impôts, précité, les sociétés :

*« dont l'actif est à la date de la cession de ces titres ou a été à la clôture du dernier exercice précédant cette cession, **constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par des immeubles, des droits portant sur des immeubles, des droits afférents à un contrat de crédit-bail conclu dans les conditions prévues au 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier**¹ ou par des titres d'autres sociétés à prépondérance immobilière. Pour l'application de ces dispositions, ne sont pas pris en considération les immeubles ou les droits mentionnés à la phrase précédente **lorsque ces biens ou droits sont affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale ou agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale** ».*

¹ *Qui dispose, parmi les conditions définissant les opérations de crédit-bail :*

« Les opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire.

« En cas d'opération de crédit-bail sur le droit au renouvellement d'un bail, ce droit ne peut être invoqué que par le crédit-bailleur, par dérogation aux dispositions de l'article L. 145-8 du code de commerce. Les autres droits et obligations que le locataire tient des dispositions du décret précité sont répartis par contrat entre le propriétaire, le crédit-bailleur et le crédit-preneur.

Cette définition diffère sur certains critères – tels que le délai de détention des actifs, le caractère direct ou indirect de la détention, la cotation en bourse ou les droits afférents à un contrat de crédit-bail immobilier – **de celles retenues par le code général des impôts pour l'application d'autres régimes**, tels ceux afférents aux droits d'enregistrement (article 726) et aux plus-values immobilières réalisées par des personnes physiques (article 150 UB) ou par des non-résidents (article 244 *bis* A). Le 6° de l'article 257 du même code (relatif au régime de TVA des opérations des marchands de biens) fait également référence aux « *sociétés immobilières* », et le 5° du 1 de l'article 39 définit les immeubles de placement¹.

Bien que ne figurant pas explicitement dans la définition, les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC), qui bénéficient d'un régime fiscal spécifique pour leurs propres actifs, **sont considérées par défaut comme des SPI** pour l'application à leurs actionnaires du régime des plus et moins-values de long terme.

C. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR DÉPRÉCIATION

Sans revenir sur les détails et modalités de la constitution, de la déductibilité et de la reprise des provisions², il importe de rappeler que le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts fait figurer, parmi les charges déductibles du bénéfice net imposable à l'IS ou à l'IR « *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 effectivement été constatées dans les écritures de l'exercice* ».

Le traitement fiscal des reprises de provisions est 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-values sur l'élément cédé, celle-ci se compense à due concurrence avec la reprise de la provision.

Parallèlement à la réduction progressive du taux d'imposition des plus-values sur titres de participation, l'article 25 de la loi de finances pour 2006 a introduit un **plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation** de titres de participation, constituées en 2005 et 2006, à hauteur des moins-values latentes nettes à la clôture de l'exercice. Cette déductibilité est appréciée distinctement au sein de chaque catégorie de titre de participation (fonction du taux d'imposition applicable), bénéficiant ou non du

¹ Il dispose ainsi que « constituent des immeubles de placement les biens immobiliers inscrits à l'actif immobilisé et non affectés par l'entreprise à sa propre exploitation industrielle, commerciale ou agricole ou à l'exercice d'une profession non commerciale, à l'exclusion des biens mis à la disposition ou 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 ».

² On pourra, le cas échéant, se reporter utilement au commentaire de l'article 25 de la loi de finances pour 2006.

régime d'exonération, **selon un principe de « sectorisation »** des plus et moins-values latentes nettes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article tend à mettre fin à l'application du régime des plus ou moins-values à long terme aux plus et moins-values de cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière, et donc **à les imposer au taux normal de l'IS**. Il insère également une nouvelle définition légale des SPI et précise le traitement des provisions pour dépréciation de titres de SPI et des moins-values en stock. Le **IV** précise les dates d'application, à compter du 1^{er} janvier ou du 26 septembre 2007, des différentes dispositions.

A. LA SORTIE DES TITRES DE SPI DU RÉGIME DES PLUS ET MOINS-VALUES À LONG TERME

Le 2° du **III** du présent article insère un nouveau *a sexies-0 bis* dans le I de l'article 219 du code général des impôts, dont la première phrase dispose que « *le régime des plus et moins-values à long terme cesse de s'appliquer à la plus ou moins-values provenant des cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière réalisées à compter du 26 septembre 2007* ». Cette date correspond à la publication du projet de loi de finances pour 2008.

Le 3° du **IV** ajoute que le nouveau régime s'applique pour la détermination du résultat des exercices clos à compter de la même date. Dans les SPI dont l'exercice correspond à l'année civile, les plus-values réalisées entre le 26 septembre et le 31 décembre 2007 seront donc imposées au taux de 33,33 % au titre de l'exercice 2007.

En conséquence, le 1° du **III** supprime, dans le troisième alinéa du *a quinquies* de l'article 219, la mention tendant à exclure les titres de SPI du champ des titres de participation bénéficiant du régime d'exonération. Cette exclusion est désormais inutile compte tenu de la date de prise d'effet, précisée au 2° du **IV**, des mentions rédactionnelles des 1° et 3° du **III**, soit les cessions de titres de SPI réalisées à compter du 26 septembre 2007.

Par coordination, le 3° du **III** substitue la référence au nouveau *a sexies-0 bis* au *a quinquies* dans le 1 du *a sexies* de l'article 219, relatif aux sommes réparties par un FCPR et aux distributions des SCR (qui bénéficient de l'exonération à compter de 2007), afin de maintenir l'exclusion des titres de SPI de ce régime d'exonération pour les cessions intervenues après le 26 septembre 2007.

B. UNE NOUVELLE DÉFINITION LÉGISLATIVE DES SPI

Le premier alinéa du nouveau a *sexies-0 bis* du I de l'article 219, inséré par le 2° du **III** du présent article, prévoit également une définition des SPI, qui reprend dans les mêmes termes celle figurant à l'article 46 *quater-0* RH de l'annexe III du code général des impôts, précédemment exposée.

Cette définition est **plus extensive** que celles figurant dans d'autres articles du code général des impôts, dès lors qu'elle englobe, pour l'application du nouveau régime, la détention indirecte de titres de SPI, les droits afférents à certains contrats de crédit-bail et les sociétés foncières cotées en tant qu'elles sont soumises à l'IS, en particulier les sociétés d'investissement immobilier cotées (**SIIC**). Les SIIC bénéficient cependant de l'exonération de droits d'enregistrement pour leurs propres acquisitions et, jusqu'au 31 décembre 2008, de l'imposition réduite au taux de 16,5 % des plus-values résultant d'apports ou cessions d'actifs immobiliers effectués à leur profit¹ (régime dit « SIIC 2 »).

La prépondérance immobilière est donc appréciée, lors de la cession des titres, à l'aune de **quatre critères** :

- la nature immobilière des actifs, droits et titres détenus : immeubles en stock et loués, droits portant sur des immeubles, droits afférents à certains contrats de crédit-bail immobiliers, détention indirecte *via* des titres d'autres SPI ;

- le caractère majoritaire de la valeur réelle de ces actifs et droits dans l'actif de la société ;

- la date d'appréciation du seuil de 50 % : celle de la cession des titres ou la clôture du dernier exercice précédant la cession ;

- et la destination des actifs immobiliers : ne sont pas pris en compte, pour le franchissement du seuil d'actifs, les biens immobiliers professionnels affectés à l'exploitation de l'entreprise. Les filiales immobilières de groupes (de grande distribution par exemple) sont cependant susceptibles d'être qualifiées de SPI, dès lors que leur objet consiste à mettre simplement à la disposition d'autres sociétés du groupe des immeubles qu'elle détient.

C. LE TRAITEMENT DES PROVISIONS POUR DÉPRÉCIATION

Le principe de « sectorisation » du plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation (cf. *supra*) était intrinsèquement lié au caractère progressif de l'exonération des plus-values sur titres de participation autres que ceux des SPI. L'exonération de ces titres étant acquise depuis le 1^{er} janvier 2007, **le plafonnement ne concerne dans les faits plus que les provisions constituées sur les titres de SPI.**

¹ Sous réserve que la SIIC cessionnaire prenne l'engagement de **conserver les biens acquis pendant au moins 5 ans.**

Le **I** du présent article en tire les conséquences en précisant que ce plafonnement des dotations aux provisions, prévu au vingtième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts¹, s'applique « *aux seuls titres de sociétés à prépondérance immobilière [...] pour la détermination des résultats des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007* ». Compte tenu du champ couvert par le 5° du 1 de l'article, cette disposition s'applique également – *a priori* de façon marginale – aux entreprises imposées à l'IR dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux.

Par coordination, le **II** du présent article tend à abroger le VI de l'article 209 du code général des impôts, qui prévoit la sectorisation du plafonnement². Le 1° du **IV** prévoit également l'application de ce dispositif pour la détermination du résultat des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007.

Ce maintien du plafonnement de la déductibilité des provisions pour dépréciation se veut cohérent avec celui instauré par l'article 25 de la loi de finances pour 2006 pour la **détention en direct d'immeubles de placement**. Ce dispositif entendait préserver les recettes de l'Etat, limiter les conséquences des nouvelles normes de comptabilisation par composant, et tirer les conséquences de la jurisprudence du Conseil d'Etat née de l'arrêt *Société Roissy Films* du 10 décembre 2004³.

D. L'IMPUTATION « SECTORISÉE » DES MOINS-VALUES EN STOCK

Le troisième alinéa du nouveau paragraphe *a sexies-0 bis* introduit par le 2° du **III** du présent article prévoit un traitement du stock de moins-values à long terme analogue à la logique de sectorisation prévalant pour les provisions. Les moins-values afférentes à des titres de SPI restant à reporter à l'ouverture du premier exercice clos à compter du 26 septembre 2007, ou réalisées au cours du même exercice, sont ainsi **prioritairement mais non exclusivement imputées sur des plus-values à long terme imposables à**

¹ *Qui dispose :*

« Les dotations aux provisions pour dépréciation comptabilisées au titre de l'exercice sur l'ensemble des titres de participation définis au dix-huitième alinéa ne sont pas déductibles à hauteur du montant des plus-values latentes existant à la clôture du même exercice sur les titres appartenant à cet ensemble. Pour l'application des dispositions de la phrase précédente, les plus-values latentes, qui s'entendent de 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, sont minorées du montant des provisions non admises en déduction au titre des exercices précédents en application de la même phrase et non encore rapportées au résultat à la clôture de l'exercice. Le montant des dotations ainsi non admis en déduction est affecté à chaque titre de participation provisionné à proportion des dotations de l'exercice comptabilisées sur ce titre ».

² *Il prévoit ainsi que* « les dispositions du vingtième alinéa du 5° du 1 de l'article 39 s'appliquent distinctement aux titres de participation mentionnés au *a quinquies* du I de l'article 219 et aux autres titres de participation ».

³ *Le Conseil d'Etat est ainsi 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, quand bien même cet actif serait amortissable.*

15 %, secteur dont relevaient les titres de SPI avant cette date. L'article 39 de la loi de finances pour 2004, instaurant le régime d'exonération des titres de participation, avait également prévu un dispositif semblable d'encadrement de l'imputation des moins-values à long terme reportables.

Le troisième alinéa du nouveau paragraphe a *sexies*-0 bis dispose donc que ces moins-values à long terme peuvent, après compensation avec les plus-values à long terme et produits imposables à 15 %, s'imputer à raison des 15/33,33^{èmes} de leur montant sur les bénéfices imposables au taux de droit commun de 33,33 %.

En effet, la nouvelle restriction du périmètre des plus-values imposées à 15 %, et donc **le risque de ne pouvoir imputer qu'une fraction réduite des moins-values latentes sur titres de SPI**, conduisent à atténuer la rigueur d'une sectorisation par ailleurs légitime, et donc à permettre une imputation supplémentaire sur des plus-values relevant de l'imposition de droit commun. Le dispositif de plafonnement et d'imputation introduit par l'article 25 de la loi de finances pour 2006 avait prévu le même mécanisme pour les titres dont le prix de revient était supérieur au seuil de 22,8 millions d'euros¹, à la suite d'un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

Conformément à la logique de **plafonnement**, cette imputation ne peut se faire que « *dans la limite des gains nets retirés de la cession de titres de même nature* », c'est-à-dire des plus-values nettes sur cessions de titres de SPI imposées à 33,33 %.

Le 3° du IV du présent article prévoit logiquement une application pour la détermination des résultats des exercices clos à compter du 26 septembre 2007.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements rédactionnels** à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que le présent dispositif est autant motivé par un objectif de **rendement fiscal** que par le souci d'éviter des structures immobilières dédiées plus ou moins fictives et **d'harmoniser le traitement des plus-values d'actifs immobiliers détenus en direct** (imposées au taux normal de l'IS depuis 1997) ou indirectement, *via* des SPI.

¹ L'article 25 avait ainsi exclu du régime du long terme les titres dont le prix de revient était au moins égal à 22,8 millions d'euros et qui satisfaisaient aux conditions ouvrant droit au régime des sociétés mères et filiales autres que la détention de 5 % au moins du capital de la société émettrice.

En outre, les plus-values des personnes morales sur les cessions d'actions de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPICAV), forme sociétale des organismes de placement collectif immobilier (OPCI), sont d'ores et déjà imposées à 33,33 %.

Le recours à une SPI, et en particulier à une SIIC¹ plutôt qu'à la détention directe d'immeubles peut conserver un intérêt au regard des droits d'enregistrement, *via* le recours à l'emprunt, les droits de 5 % étant assis sur le prix des titres diminué de l'emprunt restant à rembourser. De même, le relèvement du taux d'imposition est **en partie compensé par le régime des moins-values** sur titres de SPI, qui ne seront pas imputables sur les seules plus-values à long terme du secteur imposé à 15 % sur les dix exercices suivants, mais également sur le résultat imposable au taux de droit commun de la société cédante.

Le surcroît de recettes escompté est estimé à **50 millions d'euros en 2008 puis 200 millions d'euros à compter de 2009**, mais est vraisemblablement sous-évalué, comme cela a souvent été le cas en matière immobilière.

Ce dispositif pourrait cependant **perturber certaines stratégies immobilières** (notamment de filialisation et d'externalisation de la détention d'immeubles et locaux commerciaux) des groupes français, et risque d'inciter ceux-ci à recourir à des montages d'interposition de sociétés établies dans des pays à moindre pression fiscale. La « **petite rétroactivité** » née de l'application au 26 septembre 2007 est à juste titre contestée par les professionnels ; **elle donne au marché un signal regrettable**, après le succès des mesures prises à l'initiative de votre commission pour accroître la compétitivité des différents outils de l'immobilier coté.

Le présent dispositif inclut les cessions de titres de SIIC, sans pour autant vider de leur contenu les réformes successives « SIIC 1 », 2 puis 3. Votre rapporteur général croit cependant nécessaire de rappeler la **nécessité de préserver les acquis de ces réformes structurantes**, qui ont permis de développer un compartiment de marché dynamique² et d'accélérer, par des cessions d'actifs immobiliers auprès de SIIC, le recentrage de certains groupes de services et de grande distribution sur leur « cœur de métier ».

Le régime des SIIC et ses adaptations successives ont ainsi permis d'exercer **5 effets de levier positifs**³ sur les fondamentaux économiques du secteur immobilier en France, sur les investissements à long terme réalisés par les SIIC, sur la capacité de financement des SIIC et d'autres secteurs

¹ L'article 726 du code général des impôts prévoit qu'un droit d'enregistrement au taux de 5 % s'applique aux « cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière », ces dernières étant définies comme non cotées en bourse.

² Ce sont ainsi pas moins de 27 milliards d'euros qui ont été investis en 2006 en immobilier d'entreprise, commercial et hôtelier.

³ Ces effets sont détaillés dans le commentaire de l'article additionnel après l'article 11, relatif à l'aménagement du régime des SIIC.

d'activités, sur les performances boursières de la Place de Paris et sur les recettes fiscales de l'Etat et des collectivités territoriales.

Votre rapporteur général estime qu'il serait dès lors souhaitable :

- de distinguer au sein des SPI entre les actions de sociétés cotées et les titres de sociétés civiles immobilières : **les plus-values de cessions d'actions de sociétés cotées pourraient être imposées au taux de 16,5 %** supérieur au taux actuel de 15 % et cohérent avec le régime des SIIC ;

- de **reporter la date d'application du dispositif** au 31 décembre 2007. L'application rétroactive au 26 septembre 2007 constitue en effet un changement trop brutal des règles du jeu et nuit au principe de confiance légitime.

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

ARTICLE 11 bis (nouveau)

Exonération de taxe intérieure sur le charbon, les houilles et les lignites en faveur des entreprises de valorisation de la biomasse.

Commentaire : le présent article vise à exonérer de la taxe sur le charbon, les houilles et les lignites les entreprises de valorisation de la biomasse.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LE CHARBON : UN DISPOSITIF RÉCENT

1. La nécessité de se conformer au droit communautaire

La taxe sur le charbon, les houilles et les lignites a été créée par l'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2006 et est **entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007**. Elle est visée à l'article 266 *quinquies* B du code des douanes.

Son adoption a résulté de la **nécessité de transposer la directive 2003/96/CE** du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, qui fixe, à compter du 1^{er} janvier 2004, des **taux minimaux d'imposition applicables aux produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible de chauffage, ainsi qu'à l'électricité**.

La France a depuis été **condamnée en manquement le 29 mars 2007 par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)** pour non-transposition, dans les délais prescrits, de ladite directive. Le 19 octobre 2007, la Commission européenne a jugé insuffisantes les mesures de transposition prises par le gouvernement français et fait connaître son intention de **mettre la France en demeure sur le fondement de l'article 228 du traité**. Cette procédure constitue la première étape d'un contentieux pouvant aboutir au prononcé d'une **sanction pécuniaire**.

2. Un enjeu écologique réel

Au-delà de la nécessité pour la France de s'acquitter de ses obligations communautaires, la création de la taxe allait indéniablement dans le sens des objectifs affichés par la France en matière de **réduction des émissions de gaz à effet de serre**.

B. UNE PORTÉE LIMITÉE

1. Le régime applicable

La taxe vise la consommation des houilles, lignites et coques repris aux codes NC 2701, NC 2702 et NC 2704 de la nomenclature douanière, **à la condition qu'ils soient utilisés comme carburants ou combustibles.**

Le **fait générateur** est constitué par la livraison des produits par un fournisseur à un utilisateur final ou l'importation directe des produits par l'utilisateur final pour ses besoins propres.

Les **redevables** de la taxe sont :

- le **fournisseur des produits**, lorsque le fait générateur de la taxe est constitué par la livraison des produits par ce fournisseur à un utilisateur final ;
- la **personne désignée comme destinataire réel des produits sur la déclaration en douane d'importation**, lorsque la taxe est exigible au moment de l'importation.

L'**assiette** est constituée par la quantité de produit effectivement livré, exprimée en mégawattheures, après arrondissement au mégawattheure le plus voisin. **Son tarif est fixé à 1,19 euro par mégawattheure**, le minimum communautaire étant fixé à 0,54 euro par mégawattheure.

2. Un champ d'application très réduit

Le champ de l'application est en réalité extrêmement limité. Sont tout d'abord considérées comme **hors champ** les utilisations suivantes :

- produits destinés à des **usages autres que ceux de carburant ou de combustible** ;
- produits destinés à **double usage**, c'est-à-dire destinés à être utilisés à la fois comme combustible et pour des usages autres que ceux de carburant ou de combustible ;
- produits utilisés dans un **procédé de fabrication non métallique.**

De plus, et conformément aux dispositions de la directive 2003/96/CE précitée, le 2° du 4 de l'article 266 *quinquies* B tend à préciser que ne constitue pas un fait générateur de la taxe la consommation de charbon dans l'enceinte des établissements de production de produits pétroliers ou assimilés mentionnés au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, lorsque cette consommation est effectuée pour la production des produits énergétiques ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication. **Est ainsi placée hors du champ de la taxe la consommation de charbon dans l'enceinte des raffineries.**

L'article 266 *quinquies* B prévoit aussi un grand nombre d'**exonérations** intéressant :

- la **consommation du charbon utilisée pour la production d'électricité**, à l'exclusion des produits utilisés dans les installations mentionnées à l'article 266 *quinquies* A du code des douanes, c'est-à-dire les installations de cogénération pour la production combinée de chaleur et d'électricité. Il s'agit, là encore, d'une mesure de transcription de la directive 2003/96/CE précitée ;

- le **charbon utilisé pour les besoins de son extraction et de sa production**, conformément à la directive. Cependant, en pratique, cette mesure ne devrait pas être appliquée du fait de la fin de l'exploitation des mines de charbon françaises ;

- le **charbon utilisé pour la consommation des particuliers**, y compris sous forme collective. Il est à noter que ladite exonération n'est que facultative selon les termes de la directive précitée.

3. Une affectation supprimée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008

Le produit de la taxe, estimé au moment de sa création à 5 millions d'euros, est affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). **Toutefois, dans un souci de simplification des recettes de l'ADEME, l'article 22 du présent projet de loi de finances prévoit supprimer cette affectation et de verser le produit de la taxe au budget général.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à **élargir le champ de l'exonération aux houilles, lignites et cokes utilisés par les entreprises de valorisation de la biomasse, dont la part du coût des achats desdits produits est supérieure ou égale à 15 % du chiffre d'affaires.**

Bien que faisant référence aux « entreprises de valorisation de la biomasse », l'article semble s'adresser plus particulièrement aux producteurs de **luzerne**, dont la consommation de charbon est importante dans le cadre de leur activité de déshydratation.

Il se fonde sur l'argument selon lequel, les entreprises de valorisation de la biomasse contribuant à la diffusion de produits constituant des **puits de carbone**, la taxation de leur consommation de charbon devrait être calculée **nette de la valeur de marché des quantités de gaz à effet de serre fixées par leurs cultures.**

L'article a été adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de nos collègues députés Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier. Le gouvernement ne s'est pas opposé à cette adoption, **tout en émettant un doute quant à la compatibilité de l'exonération avec le droit communautaire.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. EN 2006, VOTRE COMMISSION AVAIT ACCUEILLI AVEC SCEPTICISME LA CRÉATION DE LA NOUVELLE TAXE

Sur le plan des principes, votre rapporteur général avait naturellement **souscrit à une démarche visant à mettre la France en conformité avec le droit communautaire et à remédier à l'absence de taxation du charbon**, qui pouvait à tous égards être regardée comme une anomalie en termes de fiscalité écologique.

Il avait toutefois critiqué :

1) les **délais très réduits** dans lesquels la création de la taxe avait suivi son annonce, **interdisant toute concertation approfondie** avec les redevables potentiels;

2) le **caractère finalement très restreint de l'assiette**, puisque seuls 7 % de la consommation de charbon industriel seraient assujettis, et **très élevé de son taux** (1,19 euro par mégawattheure, soit 2,2 fois le minimum communautaire), qui pouvaient poser un problème **d'équité** entre industriels consommateurs de charbon en pénalisant les rares redevables.

La commission avait en conséquence proposé la **suppression** de l'article.

B. UNE EXONÉRATION À PRÉCISER

Compte tenu de la dimension déjà restreinte de l'assiette de la taxe, votre rapporteur général n'est **pas opposé à ce qu'une exonération supplémentaire soit accordée aux entreprises de valorisation de la biomasse**, *a fortiori* si elle bénéficie à des secteurs dont les cultures constituent des puits de carbone.

Toutefois, **le droit communautaire subordonne l'octroi d'exonérations totales** à l'engagement des entreprises bénéficiaires de s'inscrire dans des régimes de **permis négociables** ou dans tout autre mesure équivalente qui permette la **réalisation d'objectifs environnementaux** ou un rendement **énergétique accru** au moins équivalent aux efforts que les entreprises auraient pu faire si elles n'avaient pas bénéficié de l'exonération.

Aussi, afin de conforter la compatibilité de cette mesure avec la directive 2003/96/CE, votre rapporteur général vous propose d'adopter un **amendement limitant l'exonération de taxe aux entreprises soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre ou qui appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre.**

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

ARTICLE 11 ter (nouveau)

Régime fiscal des immeubles cédés à des bailleurs sociaux

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Frédéric Lefebvre, Michel Bouvard et Edouard Courtial, tend à proroger, jusqu'au 31 décembre 2009, le dispositif d'allègement de l'impôt sur les plus-values applicable aux ventes d'immeubles à des bailleurs sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 34 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a institué un **régime particulier d'imposition des plus-values pour la cession d'immeubles à des organismes gestionnaires de logements sociaux** définis comme les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ou les organismes mentionnés à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ce dispositif varie suivant la nature du cédant.

Pour les **personnes physiques**, le II de l'article 150 U du code général des impôts prévoit une **exonération totale** d'impôt sur les plus-values réalisées lors d'une **cession effectuée avant le 31 décembre 2007**.

Pour les **personnes morales**, le III de l'article 210 E du code général des impôts prévoit que les plus-values nettes dégagées lors de la cession de biens immobiliers bâtis ou non bâtis, réalisées **avant le 31 décembre 2008**, sont imposées au **taux réduit de 16,5 %** au lieu de 33,33 %.

L'article 15 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a élargi le dispositif applicable aux **personnes physiques** en créant une nouvelle exonération temporaire au profit des **contribuables qui cèdent un bien à une collectivité territoriale** en vue de sa cession à un organisme en charge du logement social. Il a complété en ce sens le II de l'article 150 U du code général des impôts qui prévoit que sont exonérées, les cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens réalisées avant le 31 décembre 2007.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, auquel le gouvernement a donné un avis favorable, a pour objet **d'étendre l'application du dispositif** institué en 2005 jusqu'à la

fin du plan de cohésion sociale, soit aux cessions effectuées avant la date désormais uniforme du **31 décembre 2009**.

Cette extension vise à la fois les cessions réalisées par les personnes physiques et celles réalisées par les personnes morales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à l'allongement de la durée d'application d'un dispositif qui est destiné à **favoriser l'acquisition d'immeubles et la réalisation de logements sociaux par les bailleurs sociaux**.

Le coût de la mesure, selon les informations qui lui ont été fournies, serait en outre négligeable. Au cours des débats sur la loi relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, le montant en avait été estimé entre 7 à 10 millions d'euros pour les particuliers et pour les entreprises.

Toutefois, votre rapporteur général observe que l'article 34 de la loi du 26 juillet 2005 précisait que « *le Gouvernement présente, avant le 1er octobre 2007, un rapport devant le Parlement évaluant l'efficacité du dispositif d'exonération de la taxation sur les plus-values de cession immobilière à destination des bailleurs sociaux afin d'apprécier l'opportunité de le prolonger au-delà du 31 décembre 2007* ». A sa connaissance, cette **clause de rendez-vous n'a pas été respectée**.

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

ARTICLE 11 quater (nouveau)

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

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

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Henri Nayrou, **avec l'avis favorable du gouvernement.**

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Du point de vue des finances de l'Etat, cette mesure est estimée par la direction de la législation fiscale (DLF) à **11 millions d'euros.**

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

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

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

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

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 12

Institution du contrat de stabilité

Commentaire : le présent article propose de remplacer l'actuel contrat de croissance et de solidarité, qui prévoit que les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales contenues dans l'« enveloppe normée » sont indexées sur l'inflation prévisionnelle de l'année n + 33 % de la croissance du PIB prévue pour l'année n-1, par un « contrat de stabilité », selon lequel ces dotations seraient indexées sur la seule inflation prévisionnelle de l'année n.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MÉCANISME DE L'« ENVELOPPE NORMÉE »

Depuis 1996, les deux tiers des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont régis par un mécanisme dit de « l'enveloppe normée ».

1. Une enveloppe d'environ 45 milliards d'euros

L'enveloppe normée est actuellement définie par le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Cette enveloppe, d'environ 45 milliards d'euros, consiste essentiellement en la dotation globale de fonctionnement (DGF), de l'ordre de 40 milliards d'euros.

L'enveloppe normée et la DGF, qui en fait partie, n'obéissent pas aux mêmes règles d'indexation :

- d'un côté, le taux de croissance de la **DGF** est égal à l'inflation + 50 % de la croissance du PIB, selon l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de l'autre, **l'enveloppe normée** augmente à un taux, dont le mode de détermination a varié au cours du temps, et qui lui est **inférieur**.

L'indexation de l'enveloppe normée

Les règles d'indexation de l'enveloppe normée sont définies depuis **1999** par le « **contrat de croissance et de solidarité** », qui résulte de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, et a depuis été reconduit chaque année par la loi de finances initiale.

Le contrat de croissance et de solidarité est **plus avantageux**, pour les collectivités territoriales, que le « **pacte de stabilité** » qui l'avait précédé, en vigueur de 1996 à 1998. Alors que la progression de l'enveloppe normée ne tenait compte, dans le pacte de stabilité, **que de l'indice de progression des prix hors tabac**, le contrat de croissance et de solidarité a prévu de tenir compte, en outre, du **taux de croissance du produit intérieur brut (PIB)**. Cette prise en compte a été progressive, puisque le taux de croissance du PIB a été intégré pour le calcul de l'indice de progression du contrat de croissance et de solidarité à hauteur de 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à compter de 2001¹.

2. Une « variable d'ajustement » : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

Pour permettre cette double règle d'indexation, la DGF augmentant plus vite que l'enveloppe dont elle fait partie, il est prévu qu'une dotation de l'enveloppe, la **DCTP** (dotation de compensation de la taxe professionnelle, créée en 1987), évolue au taux nécessaire, c'est-à-dire **diminue**, pour permettre à l'enveloppe d'évoluer au taux prévu.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) a été créée par le IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances initiale pour 1987. Elle était destinée à l'origine à regrouper les allocations versées par l'Etat afin de compenser les pertes de taxe professionnelle résultant des décisions du législateur.

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.

Les quatre composantes de la DCTP (hors réduction pour création d'établissement)

La DCTP comprend quatre composantes, qui évoluent chacune au même rythme :

- la compensation des pertes de recettes découlant du plafonnement du taux de taxe professionnelle à deux fois le taux moyen, pour les communes dont en 1982 le taux de taxe professionnelle était supérieur à ce taux (I de l'article 18 de la loi du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982) ;
- la compensation des pertes de recettes découlant de l'abattement de 10 % des salaires pris en compte au titre de la taxe professionnelle (I de l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982) ;
- la compensation des pertes de recettes découlant de la prise en compte à hauteur de 50 % la première année de l'augmentation de la valeur locative de l'ensemble des équipements et biens mobiliers (I de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1982) ;
- la compensation des pertes de recettes découlant de l'abattement de 16 % des bases d'imposition à la taxe professionnelle (article 1472 A bis du code général des impôts).

A partir de 1996, la DCTP a été éloignée de son objet, et est devenue **la variable d'ajustement** du pacte de stabilité, puis, avec l'article 57 de la loi n° 98-1266 de finances pour 1999 – qui modifiait à cette fin l'article 6 précité de la loi de finances initiale pour 1987 –, **la variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité**.

Le choix de cette dotation vient du fait qu'elle bénéficie à des collectivités qui, en règle générale, sont plutôt riches, puisque ce sont des collectivités qui bénéficient de compensations de taxe professionnelle importantes.

Ainsi, l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) prévoit que 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 (...)* ». Jusqu'à 2007, cet article a été modifié chaque année par la loi de finances initiale afin d'étendre son champ d'application à l'année concernée.

Le tableau ci-après synthétise les règles d'indexation des dotations de l'enveloppe normée.

Les règles actuelles d'indexation des dotations de l'enveloppe normée

(montants en milliers d'euros)

	Règle d'indexation	Montants 2007
Dotation globale de fonctionnement	Prévision de croissance de n-1+33% de la prévision de croissance de n	39.321.798
Dotation spéciale instituteurs	Comme la DGF	67.257
Dotation élu local	Comme la DGF	62.059
Dotation globale d'équipement	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	691.106
Dotation générale de décentralisation	Comme la DGF	1.093.088
Dotation générale de décentralisation Corse	Comme la DGF	271.231
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	Comme la DGF	1.651.361
Dotation régionale d'équipement scolaire	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	658.917
Dotation départementale d'équipement des collèges	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	327.214
Compensation de la suppression de la part salaire dans les bases de la taxe professionnelle (FDPTP)	Comme la DGF	118.722
DCTP - Majoration exceptionnelle au titre de divers rôles supplémentaires (art 1er de la LFR pour 2004)	-	7.500
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	Variable d'ajustement	986.250
TOTAL		45.256.503

Source : d'après le ministère de l'intérieur

En conséquence de ce statut de variable d'ajustement, la DCTP diminue fortement d'année en année.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (1)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (prév.)	2008 (rédaction initiale du présent article)	2008 (texte adopté par l'Assemblée nationale)
Montant	1.730	1.582	1.543	1.464	1.406	1.242	1.108	986	771	751
Evolution	-142	-148	-39	-79	-58	-164	-134	-122	-216	-236
En %	-7,6	-8,6	-2,5	-5,1	-4,0	-11,7	-10,8	-11,0	-21,9	-23,9

(1) Hors réduction pour création d'établissement (RCE).

Source : d'après le ministère de l'intérieur

B. LE « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ » : L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE SUR L'INFLATION + 33% DE LA CROISSANCE DU PIB

Comme on l'a rappelé ci-avant, les règles d'indexation de l'enveloppe normée sont définies depuis **1999** par le « **contrat de croissance et de solidarité** », qui résulte de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, et a depuis été reconduit chaque année par la loi de finances initiale¹.

Ainsi, avant la modification proposée par le présent article, l'enveloppe normée de l'année *n* évoluait chaque année selon le taux suivant :

<p>Croissance de l'enveloppe normée pour l'année <i>n</i></p> <p style="text-align: center;">=</p> <p>Inflation hors tabac prévue pour l'année <i>n</i> + 33 % de la croissance du PIB prévue pour l'année <i>n-1</i>.</p>
--

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE SUR LA SEULE INFLATION

Le présent article propose de remplacer le « contrat de croissance et de solidarité » par un « **contrat de stabilité** », prévoyant que l'enveloppe normée serait désormais indexée sur la seule **inflation prévisionnelle** de l'année concernée.

Il s'agit donc d'un « retour » au « pacte de stabilité », en vigueur de 1996 à 1998.

Dans son rapport déposé en vue du DOB pour 2008, le gouvernement s'était explicitement engagé à ce qu'en 2008, les dotations de **l'enveloppe normée** augmentent selon la règle du « zéro volume », soit au même rythme que l'inflation.

Extrait du rapport du gouvernement déposé en vue du DOB 2008

« Conformément aux engagements pris lors des deux dernières Conférences nationales des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2008 amorcera une réforme d'ensemble des concours de l'État qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité aux collectivités locales. Ainsi, par souci d'équité, le même effort sera appliqué à ces concours qu'aux autres dépenses de l'Etat, c'est-à-dire une croissance zéro en volume. »

¹ Le contrat de croissance et de solidarité a été successivement reconduit par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2002, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003, l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004, l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2005, et l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2006.

« Ce changement d'indexation du contrat de croissance et de solidarité posera naturellement la question de l'évolution des dotations qui y sont incluses voire aussi de celles qui évoluent aujourd'hui en dehors du contrat, en fonction de règles propres. Le PLF 2008 devra ainsi être l'occasion d'engager avec les représentants des collectivités territoriales une concertation sur l'évolution de ces dotations. »

Votre commission des finances avait alors **approuvé cette orientation**, compte tenu de la nécessité de réduire les déficits publics.

***B. L'INTÉGRATION AU SEIN DE L'ENVELOPPE NORMÉE DE NOUVELLES
« VARIABLES D'AJUSTEMENT »***

1. Présentation générale du mécanisme

La nouvelle règle d'indexation de l'enveloppe normée proposée par le présent article rend nécessaire une **modification du périmètre** de l'enveloppe, afin de ne pas faire porter un effort excessif sur la DCTP.

En effet, à **périmètre inchangé** de l'enveloppe normée, une indexation sur la seule inflation aurait pour conséquence de **réduire la DCTP de plus de 46 %** en 2008, ce qui serait difficilement soutenable.

C'est pourquoi le I du présent article intègre au sein de l'enveloppe normée :

- la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) ;
- les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles (dont l'Assemblée nationale a exclu la compensation de la part communale) ;
- la réduction pour création d'établissements de la DCTP, alors que jusqu'à présent cette composante de la DCTP ne sert pas de « variable d'ajustement ».

Le périmètre de l'enveloppe normée

	II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003)	I du présent article		
		Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	
	II. - En 2004, en 2005, en 2006 et en 2007,	I. — En 2008,		
Périmètre de l'enveloppe normée	la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation,			
	la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle,	la dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle,		
	la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle			
		la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle,		
		les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles (hors Corse)	les dotations de compensation des exonérations des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles (hors Corse)	
	et la dotation de compensation de la taxe professionnelle			
	(hors réduction pour création d'entreprises)	, y compris la réduction pour création d'établissements,		
Evolution de l'enveloppe normée	forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale	forment un ensemble dont le montant est augmenté, de la loi de finances initiale de l'année précédente à la loi de finances initiale de l'année de versement,		
	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.	par application d'un indice égal au taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement associé au projet de loi de finances de cette même année.		

Source : présent projet de loi de finances

Après que le I du présent article a intégré ces trois composantes dans l'enveloppe normée, le II du présent article indique que ce sont elles qui, avec la DCTP hors réduction pour création d'établissement, serviront de variables d'ajustement. Le tableau ci-après permet de comparer le texte initial et le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui, comme on l'a indiqué, prévoit que la compensation des exonérations communales de TFPNB agricole n'est pas une variable d'ajustement.

Les variables d'ajustement de l'enveloppe normée proposées par le II du présent article

	II du présent article (texte initial)	II du présent article (texte adopté par l'Assemblée nationale)
Variables d'ajustement :	II. – 1° En 2008, le taux d'évolution de l'ensemble formé par les dotations instituées	
DCTP	au premier alinéa du IV	
Réduction des bases de TP de 50% la 1re année = réduction pour création d'établissement, qui fait partie de la DCTP au sens large	et au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986),	
Compensation de la suppression de la part départementale et régionale pour les terrains agricoles	la dotation instituée au III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992)	
Réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)	la dotation instituée au I du B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002)	et la dotation instituée au I du B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002)
Compensation de l'exonération de TFPNB communale	et la dotation instituée au II de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	<i>[supprimé]</i>
	est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au I du présent article, compte tenu du montant total des autres dotations énumérées au même I.	
Montant des variables d'ajustement :	2° Pour la détermination du montant de chacune des dotations comprises dans l'ensemble mentionné au 1°, la différence entre, d'une part, le montant cumulé de ces dotations calculé par application du 1°, et, d'autre part, le montant cumulé de ces mêmes dotations inscrit en loi de finances de l'année précédente est répartie entre ces dotations au prorata de leur part respective dans leur montant cumulé inscrit en loi de finances de l'année précédente.	

Source : présent projet de loi de finances

Le III du présent article consiste en des dispositions de coordination. Il tend en effet à insérer, dans les textes législatifs fixant actuellement les règles de progression des diverses variables d'ajustement, un renvoi aux dispositions du II du présent article.

Les dispositions de coordination du III du présent article

Dotations concernées	Disposition à laquelle le III du présent article fait référence	Nouvelle règle de progression proposée par le III du présent article
DCTP	Douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986)	« En 2008, l'évolution de la dotation est celle résultant de l'application des dispositions du II de l'article XX de la loi n° 2007-XXXX du XX décembre 2007 de finances pour 2008 et de celles de l'article L. 1631-6 du code général des collectivités territoriales. »
Réduction de taxe professionnelle pour création d'établissement (RCE)	IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986)	« En 2008, la compensation calculée selon les dispositions qui précèdent est minorée par application du taux d'évolution résultant de la mise en œuvre des dispositions du II de l'article XX de la loi n° 2007-XXXX du XX décembre 2007 de finances pour 2008. »
Compensation de la suppression de la part départementale et régionale de TFPNB pour les terrains agricoles	III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992)	
Réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)	II du B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002)	« En 2008, la compensation est actualisée selon le taux d'évolution résultant de l'application des dispositions du II de l'article XX de la loi n° 2007-XXXX du XX décembre 2007 de finances pour 2008. »
<i>Compensation de l'exonération de TFPNB communale</i>	<i>II de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006</i>	<i>[idem ; disposition supprimée par l'Assemblée nationale, par coordination avec la suppression de la disposition faisant de cette dotation une variable d'ajustement.]</i>

Source : présent projet de loi de finances

2. Les sommes en jeu

Le montant global des cinq dotations d'ajustement prévues par le présent article dans sa rédaction initiale (DCTP hors RCE, RCE, compensations de TFPNB des départements et des régions, compensations de TFPNB des communes, compensation de la réduction de TP pour les BNC) devrait être de **2 milliards d'euros en 2008**.

Parmi ces cinq dotations, une seule, la DCTP hors RCE, sert actuellement de variable d'ajustement. Si le contrat de croissance et de solidarité était maintenu, la DCTP hors RCE diminuerait de « seulement » 121 millions d'euros, soit environ **12 %**. Cependant, la réduction globale de l'enveloppe normée exigée par le contrat de stabilité est de 439 millions d'euros par rapport à 2007. Un tel effort ne pourrait porter sur la seule DCTP hors RCE, qui diminuerait alors de plus de **45 %**.

Le présent article propose donc de faire aussi porter l'ajustement sur d'autres dotations. Par rapport à l'année **2007**, les dotations d'ajustement doivent globalement diminuer de **439 millions d'euros**.

Cependant, **il ne s'agit pas là du « manque à gagner » pour les collectivités territoriales**, qui correspond à **l'économie budgétaire de l'Etat**. En effet, le maintien du contrat de stabilité et de croissance impliquerait une diminution de 121 millions d'euros de la DCTP, et une augmentation de 17 millions d'euros des quatre autres dotations, soit une diminution globale des cinq dotations concernées de 104 millions d'euros. Le « manque à gagner » pour les collectivités territoriales, et l'économie budgétaire de l'Etat, est donc de $439-104=$ **335 millions d'euros**.

La question qui se pose, une fois que l'on admet le principe d'une réduction des dotations de l'enveloppe normée « élargie » de 439 millions d'euros par rapport à 2007, ou de 335 millions d'euros par rapport au maintien du contrat de stabilité et de croissance, est celle des **dotations concernées**.

Dans sa **rédaction initiale**, le présent article prévoyait, on l'a vu, que la compensation des exonérations communales de TFPNB était l'une des variables d'ajustement, qui étaient donc au nombre de cinq. Les cinq variables d'ajustement devaient alors diminuer de **21,9 %** par rapport à 2007.

Dans sa **rédaction adoptée par l'Assemblée nationale**, le présent article prévoit que la compensation des exonérations communales de TFPNB continue d'être indexée sur la DGF, comme actuellement. Il n'y a donc plus que quatre variables d'ajustement. La compensation des exonérations communales de TFPNB correspondant à une faible somme (168 millions d'euros en 2007), la diminution des variables d'ajustement ne s'en trouve que faiblement accrue : elle passe de 21,9 % à **23,9 %**.

Le tableau ci-après synthétise les principaux chiffres.

L'évolution des variables d'ajustement en 2008

(en millions d'euros)

Dotation concernée	Base juridique	Montant en 2007	Montant en 2008			Texte initial		Texte adoptée par l'Assemblée nationale	
			Maintien du contrat de croissance et de solidarité	Rédaction initiale du présent article	Rédaction du présent article adoptée par l'Assemblée nationale	Evolution par rapport à 2007	Evolution rapport au maintien de l'indexation actuelle	Evolution par rapport à 2007	Evolution rapport au maintien de l'indexation actuelle
DCTP hors RCE	Douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986)	986	865	771	751	-216 (-21,9 %)	-94 (-10,9 %)	-236 (-23,9 %)	-114 (-13,2 %)
Réduction pour création d'établissement (RCE)	IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986)	69	70	54	52	-15 (-21,9 %)	-17 (-23,8 %)	-16 (-23,9 %)	-18 (-25,8 %)
Compensation de la suppression de la part départementale et régionale de TFPNB pour les terrains agricoles	III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992)	314	318	245	239	-69 (-21,9 %)	-73 (-23 %)	-75 (-23,9 %)	-79 (-25 %)
Réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)	II du B de l'article 26 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002)	476	485	372	362	-104 (-21,9 %)	-113 (-23,4 %)	-114 (-23,9 %)	-123 (-25,4 %)
Compensation de l'exonération de TFPNB communale*	II de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	168	170	131	170	-37 (-21,9 %)	-38 (-22,6 %)	2 (1 %)	0 (0 %)
TOTAL		2.012	1.908	1.573	1.573	-439 (-21,9 %)	-335 (-17,6 %)	-439 (-21,9 %)	-335 (-17,6 %)

* Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, cette compensation n'est plus une variable d'ajustement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances et les informations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

3. Présentation succincte des nouvelles variables d'ajustement proposées par le présent article

a) La réduction pour création d'établissement de la taxe professionnelle, composante de la DCTP

La réduction pour création d'établissement (RCE) de la taxe professionnelle fait partie de la DCTP, mais actuellement, contrairement au reste de la DCTP, elle ne sert pas de variable d'ajustement.

Elle résulte du IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986). Initialement dénommée réduction pour embauche ou investissement (REI), elle est devenue la réduction pour création d'établissement (RCE), en application de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999.

Elle est prévue par l'article 1478 du code général des impôts. Elle est fixée à 50 % la première année d'imposition.

b) La dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)

La réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) a été instaurée par l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

Elle se justifie par le fait qu'en vertu de l'article 1467 du code général des impôts, dans le cas des titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés¹, l'assiette de la taxe professionnelle est égale à une fraction des recettes et à la valeur locative des seules immobilisations passibles des taxes foncières. N'étant pas imposés sur leur masse salariale, ces contribuables ne bénéficiaient donc pas de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle opérée par l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999.

C'est pourquoi, satisfaisant une demande répétée de votre commission des finances, qui déplorait cette rupture d'égalité, l'article 26 précité de la loi de finances initiale pour 2003 a modifié l'article 1467 précité du code général des impôts, pour prévoir que la fraction de recettes prise en compte, auparavant de 10 %, était fixée à 9 % au titre de 2003, 8 % au titre de 2004 et 6 % à compter de 2005.

¹ Ainsi que des agents d'affaires, des fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et des intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés et non soumis à l'impôt sur les sociétés.

Le B du I de l'article 26 précité de la loi de finances initiale pour 2003 a instauré un prélèvement sur recettes pour compenser cette réduction de la fraction imposable. Le II du même article précise que cette compensation est égale, chaque année, au produit obtenu en multipliant la perte de base correspondante par le taux de taxe professionnelle pour 2002, et qu'au titre des années 2004 et suivantes, elle est actualisée, chaque année, en fonction du taux d'évolution de la DGF entre 2003 et l'année de versement.

Autrement dit, **cette compensation a actuellement un statut hybride**, à mi-chemin entre la compensation habituelle des allègements de fiscalité locale (prise en compte de la perte de base de l'année) et la dotation (indexation sur la DGF).

c) Les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles

Dans le cas des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) afférentes aux **terrains agricoles**, il convient de distinguer **deux cas de figure** :

- la suppression de la part **départementale** et **régionale** pour les terrains agricoles, qui est totale et résulte de l'article 9 de la loi de finances initiale pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992)¹;

- la réduction, de seulement 20 %, de la TFPNB **communale**, qui résulte de l'article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006.

Votre commission des finances s'est **clairement opposée** à cette seconde mesure, comme cela est rappelé ci-après.

Dans les deux cas, la compensation est assurée par un **prélèvement sur recettes**.

Dans le cas de la suppression des parts **départementale** et **régionale**, il s'agit d'un prélèvement sur recettes égal, **chaque année**, au montant des bases d'imposition exonérées, multiplié par le taux voté en 1992 par la région ou en 1993 par le département. Il s'agit donc d'une **compensation « classique »** d'exonération de fiscalité locale.

Dans le cas de la réduction de 20 % de la part **communale**, le Sénat a adopté un amendement du gouvernement, prévoyant que la compensation est égale en 2006 au produit des bases d'imposition exonérées par le taux voté au titre de l'année 2005, et qu'à compter de 2007, elle évolue chaque année d'un coefficient égal au taux de croissance de la DGF. Il s'agit donc d'une **dotation pure, indexée sur la DGF**.

¹ Dans le cas des départements, les propriétés concernées sont 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme on l'a indiqué ci-avant, à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prévoit que la compensation de l'exonération de la part **communale** de la TFPNB sur les terrains agricoles n'est pas une variable d'ajustement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE SUR LA SEULE INFLATION, CONDITION NÉCESSAIRE DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Une économie de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2012

L'enjeu à court terme est, somme toute, **modeste**. L'économie permise par le présent article, par rapport au maintien des règles d'indexation actuelles des dotations, est en effet de l'ordre de **335 millions d'euros**¹, soit environ 0,5 % de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (de plus de 70 milliards d'euros au total), et 0,016 point de PIB.

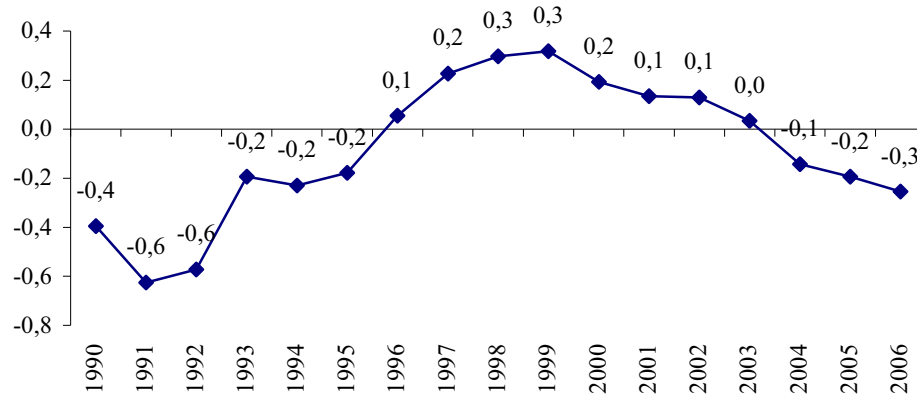
L'enjeu à long terme est en revanche **significatif**. A l'horizon **2012**, si l'on suppose que la croissance du PIB et l'inflation seront en moyenne de respectivement 2,25 % par an et 1,5 % par an, l'économie cumulée serait d'environ 1,7 milliard d'euros, soit **0,07 point de PIB** de 2012. A l'horizon **2020**, l'économie cumulée serait d'environ 5 milliards d'euros, soit environ **0,16 point de PIB** de 2020.

Le déficit des administrations publiques s'en trouverait réduit d'autant, à condition que les collectivités territoriales ne réagissent pas par une augmentation de leur déficit, actuellement de l'ordre de 0,3 point de PIB.

¹ Pour une diminution globale des variables d'ajustement de 439 millions d'euros par rapport à 2007.

Le solde des collectivités territoriales

(en points de PIB)



Source : Insee

2. Il est d'autant plus regrettable que les dépenses de l'Etat cessent de respecter la règle du « zéro volume » en 2008

Votre rapporteur général regrette cependant que, comme il a eu l'occasion de le souligner dans le tome I de son rapport général, **cette année de « mise à la diète » des collectivités territoriales soit aussi celle où l'Etat abandonne pour lui-même la règle du « zéro volume »**, comme l'indique le tableau ci-après.

Le passage à une norme « zéro volume élargie » traduit-il en 2008 une maîtrise supplémentaire de la dépense de l'Etat ?

(montants en milliards d'euros,
taux de croissance en % ;
on raisonne à périmètre 2007)

	LFI 2007	PLF 2008	2008 avec « zéro volume » appliqué au périmètre étroit + maintien de l'indexation actuelle des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales
Dépenses du budget général (1)	266,9	271,9	271,2
Croissance des dépenses du « périmètre étroit » (en %)		1,9	1,6
Prélèvement au profit des collectivités territoriales	49,5	50,1	50,4
Prélèvement au profit de l'Union européenne	18,7	18,4	18,4
Total des prélèvements sur recettes (2)	68,1	68,5	68,8
Affectation de recettes à des opérateurs de l'Etat (3)	-	0,1	0,1
Total des dépenses « norme élargie » = (1)+(2)+(3)	335,0	340,5	340,1
Croissance des dépenses du « périmètre élargi » (en %)		1,6	1,5

Sources : présent projet de loi de finances, calculs de votre commission des finances

B. LE « MOINS MAUVAIS DES MÉCANISMES POSSIBLES » ?

1. Il n'était vraisemblablement pas possible de retenir d'autres variables d'ajustement

Le présent article propose vraisemblablement **la « moins mauvaise des solutions possibles »**.

Dès lors que l'on admet le principe d'une indexation de l'enveloppe normée sur la seule inflation, il n'y a en effet **guère de choix**.

a) L'indexation de la DGF sur la seule inflation : une solution probablement inéluctable à moyen terme, mais inenvisageable pour 2008

Une première possibilité serait **d'indexer la DGF sur l'inflation**.

L'avantage d'un tel dispositif serait d'être soutenable. En effet, **les variables d'ajustement proposées par le présent article auront disparu en 2012**, comme l'indique le tableau ci-après.

Quelle évolution à moyen terme pour les dotations de l'enveloppe normée ?

(montants en millions d'euros,
croissance annuelle en %)

	Prévision 2007	PLF 2008	Hypothèse de croissance annuelle	2009	2010	2011	2012
Prélèvements sur les recettes de l'État :							
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	39.322	40.056	2,65	41.118	42.207	43.326	44.474
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	67	5		54	55	57	58
<i>dont besoins au titre de 2008</i>		53		0	0	0	0
<i>dont financement par les reliquats constatés en fin de gestion 2006</i>		-47		0	0	0	0
Dotation élu local	62	63	2,65	65	67	69	70
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (FDPTP)	119	121	2,65	124	128	131	135
Dotation départementale d'équipement des collèges		329	3,60	340	353	365	375
Dotations régionale d'équipement scolaire		662	3,60	686	710	736	755
Dotations inscrites sur crédits budgétaires :							
Dotation globale d'équipement des communes (AE)	472	485	3,60	502	520	539	553
Dotation globale d'équipement des départements (AE)	219	224	3,60	233	239	247	254
Dotation départementale d'équipement des collèges (AE)	327						
Dotations régionale d'équipement scolaire (AE)	659						
Dotation générale de décentralisation (yc crédits culture)	1.093	1.132	2,65	1.162	1.192	1.224	1.256
Dotation générale de décentralisation affectée à la collectivité territoriale de Corse (yc crédits culture)	271	277	2,65	284	292	299	307

	Prévision 2007	PLF 2008	Hypothèse de croissance annuelle	2009	2010	2011	2012
Dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » (Mission Travail)	1.651	1.686	2,65	1.730	1.776	1.823	1.872
Montant global des 4 variables d'ajustement	986	1573		1061	577	70	-442
Total courant	45.249	46613	1,60	47.359	48.116	48.886	49.668

On suppose que la croissance du PIB est de 2,1%, l'inflation de 1,6 % et la prévision de FBCF des administrations publiques de 3,6 % (croissance moyenne observée depuis 1990).

Sources : présent projet de loi de finances, calculs de votre commission des finances

Il risque donc d'être nécessaire de remettre en cause, à moyen terme, l'indexation actuelle de la DGF.

Cependant, il n'aurait probablement pas été réaliste d'envisager une telle remise en cause **l'année même** où l'enveloppe normée est indexée sur la seule inflation. Par ailleurs, la DGF jouant un rôle **péréquateur** important, il semble nécessaire de maintenir son indexation actuelle le plus longtemps possible.

Une indexation de la DGF sur la seule inflation aurait des conséquences très lourdes, qu'il convient de ne pas sous-estimer. Elle pourrait en particulier impliquer un « gel » de la dotation forfaitaire des communes, si l'on souhaitait continuer à accroître significativement les dotations de péréquation.

b) Le choix d'autres variables d'ajustement était fortement contraint

Dès lors, il semblait inévitable de faire porter l'effort d'ajustement sur de « **petites** » dotations.

Les dotations ayant pour objet de **compenser des charges transférées** pouvaient difficilement voir leur indexation réduite. Ces dotations, qui font partie de l'enveloppe normée, sont synthétisées par le tableau ci-après.

Les dotations tendant à compenser des charges transférées (1)

(en millions d'euros)

	Prévision 2007	PLF 2008
Dotation générale de décentralisation (yc crédits culture)	1.093	1.132
Dotation générale de décentralisation affectée à la collectivité territoriale de Corse (yc crédits culture)	271	277
Dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » (Mission Travail)	1.651	1.686

(1) Ces dotations font toutes partie de l'enveloppe normée.

Source : présent projet de loi de finances

L'ajustement ne pouvait pas non plus porter sur les **dotations d'investissement**, du fait de leur importance pour le développement local.

Les dotations d'investissement

(en millions d'euros)

	Prévision 2007	PLF 2008
Dotations d'investissement faisant partie de l'enveloppe normée		
Dotation globale d'équipement des communes (AE)	472	485
Dotation globale d'équipement des départements (AE)	219	224
Dotation départementale d'équipement des collèges (AE)	327	329
Dotations régionale d'équipement scolaire (AE)	659	662
Dotations d'investissement ne faisant pas partie de l'enveloppe normée		
Fonds de compensation pour la TVA	4711	5192
Subventions du Budget général :	0	0
– Dotation de développement rural (AE)	128	131
– Subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères (AE) hors réserve parlementaire	1642	1437

Source : présent projet de loi de finances

Ne pouvaient non plus être concernées les dotations à vocation **sociale**.

Les dotations à vocation sociale

(en millions d'euros)

	Prévision 2007	PLF 2008
Dotation sous enveloppe		
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (FDPTP)	119	121
Dotation hors enveloppe		
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500
Compensation de perte de base de taxe professionnelle	164	164

Source : présent projet de loi de finances

En définitive, après élimination des dotations d'investissement, de compensation de charges transférées, ou à vocation sociale, seules subsistaient les dotations du tableau ci-après.

Les dotations autres que les dotations d'investissement, de compensation de charges transférées, ou à vocation sociale (hors DGF)

(en millions d'euros)

	Prévision 2007	PLF 2008
Dotations sous enveloppe		
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	67	5
Dotation élu local	62	63
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) - hors réduction pour création d'entreprise (variable d'ajustement selon le droit actuel)	986	751
Dotations hors enveloppe		
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	595	680
Reversement de TIPP aux départements et à la collectivité territoriale de Corse	42	43
Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs :		
— DCTP : réduction pour création d'entreprise (RCE ex REI)	69	52
— Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	2719	1791
<i>dont exonération de taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes BNC</i>	476	362
<i>dont exonération de la taxe foncière relative au non bâti agricole (départements et régions)</i>	314	239
<i>dont exonération de la taxe foncière relative au non bâti agricole (communes)*</i>	168	170
<i>dont autres exonérations</i>	176	179
— Contrepartie des dégrèvements et admissions en non valeur relatifs aux impôts locaux	13.890	16.030

Les lignes en grisé correspondent aux dotations devant servir de variables d'ajustement, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale.

* Le texte initial prévoyait de faire de cette dotation une variable d'ajustement.

Source : présent projet de loi de finances (texte adopté par l'Assemblée nationale)

Un examen rapide montre **qu'il n'était probablement pas possible de retenir des variables d'ajustement significativement différentes de celles proposées par le présent article**. La DSI constitue un élément essentiel du statut des instituteurs, et il est probable que les communes devraient de toute façon continuer de financer le logement des instituteurs, même sans dotation. La dotation élu local est un élément essentiel de la démocratie locale. Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation a pour objet de restituer aux communes le produit des amendes : à moins de dissocier le montant attribué du montant perçu, on voit mal comment ce prélèvement pourrait devenir une variable d'ajustement. Le reversement de TIPP aux départements et à la collectivité territoriale de Corse a pour objet de prendre en compte la situation spécifique de la Corse.

Il était donc probablement inévitable de retenir comme variables d'ajustement des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs. Le choix était fortement contraint, du fait de la nécessité de prendre en compte un double critère :

- les compensations concernées devaient représenter un montant financier significatif ;

- elles devaient obéir à une « logique de dotation », c'est-à-dire ne pas être trop fortement liées à l'évolution locale de l'assiette, sans quoi le principe même d'une indexation globale aurait été difficile.

Dans ces conditions, **les dotations finalement retenues ont semblé correspondre au moins mauvais choix possible.**

2. L'exclusion de la compensation des exonérations de la part communale de TFPNB par l'Assemblée nationale : une décision bienvenue

En particulier, la **suppression**, par l'**Assemblée nationale**, de la disposition selon laquelle la compensation de l'exonération partielle de la **part communale de TFPNB** pour les terrains agricoles faisait désormais partie des « variables d'ajustement » de l'enveloppe normée, est particulièrement **bienvenue**.

Comme l'indiquait l'auteur de l'amendement, notre collègue député Gilles Carrez, cet amendement ne déstabilisait pas le financement du contrat de stabilité prévu par le présent article. D'une part, il faisait passer la baisse des autres variables de - 21,87 % à - 23,9 % en 2008, ce qui constituait une accélération modérée de cette baisse, notamment en ce qui concernait la DCTP. D'autre part, le retrait de cette variable d'ajustement ne modifiait pas l'échéance prévisible du financement du contrat (2011, tous facteurs égaux par ailleurs).

Comme on l'a rappelé ci-avant, **votre commission des finances a toujours eu de fortes interrogations au sujet de cette exonération.** Elle avait même déposé un amendement de suppression de l'article du projet de loi de finances pour 2006 qui la prévoyait.

En particulier, ce n'est qu'après que le gouvernement avait présenté un amendement, prévoyant que la compensation aux collectivités territoriales de la perte de recettes correspondante évoluerait chaque année comme la DGF, que votre commission des finances avait finalement décidé de voter cette disposition. Aussi, **elle n'aurait pu accepter la remise en cause de cette indexation.**

L'exonération partielle de TFPNB communale : une disposition qui suscite toujours les interrogations de votre commission des finances

M. Jacques Chirac, alors 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 FNSEA, son intention de réformer la taxe sur le foncier non bâti, avec pour objectif « *son élimination progressive pour les exploitants agricoles* ».

Selon M. Jacques Chirac, « *L'Etat [en fait les collectivités territoriales] doit adapter sa fiscalité aux évolutions de l'environnement économique* ». Le président de la République a donc « *demandé au gouvernement d'ouvrir avec les représentants des collectivités territoriales une concertation en vue de réformer la taxe sur le foncier non bâti* ». Il a précisé qu'« *une telle réforme ne peut s'envisager que si elle préserve les ressources propres des collectivités locales concernées* »¹.

Votre commission des finances a mis en place un groupe de travail sur le sujet, présidé par son président, M. Jean Arthuis. Elle n'a pas publié de rapport. Cependant, elle a diffusé le 7 juillet 2005 un communiqué de presse dans lequel elle estime que « *l'élimination de la TFPNB agricole, même si elle était limitée aux seuls exploitants agricoles, n'est pas opportune* ».

Ces inquiétudes ont été entendues, le projet de loi de finances pour 2006 ne proposant plus qu'une exonération de 20 %.

Ensuite, à la suite notamment de l'opposition de votre commission des finances – qui avait déposé un amendement de suppression de l'article –, le Sénat a adopté un amendement du gouvernement, prévoyant que la compensation aux collectivités territoriales de la perte de recettes correspondante évolue chaque année d'un coefficient égal au taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement.

La commission s'interroge toujours sur l'efficacité de cette mesure, coûteuse (**170 millions d'euros par an**), non ciblée, correspondant à une augmentation négligeable du revenu des agriculteurs (de l'ordre de 0,5 %), devant bénéficier à terme aux seuls propriétaires, et réduisant les recettes fiscales des petites communes (la TFPNB représente 21 % du produit des impôts directs locaux des communes de moins de 500 habitants, et pour 2.167 d'entre elles ce pourcentage s'élève à plus de 50 %).

3. Il semble difficile de prévoir des mécanismes de garantie, qui devraient être financés par les autres communes

On pourrait *a priori* imaginer de mettre en place des mécanismes de **garantie**, afin de limiter les pertes, pour certaines communes, des dotations servant de variables d'ajustement.

Cependant, **un tel dispositif devrait être financé par les autres communes**. Dès lors, pourrait être soit trop « ciblé », soit trop coûteux pour les collectivités qui n'en bénéficieraient pas.

C'est la raison pour laquelle les mécanismes de garantie autrefois en vigueur dans le cas de la DCTP ont dû être abandonnés.

¹ *Maire Info*, 22 octobre 2004.

La difficulté qu'il y aurait à instaurer un mécanisme de garantie : l'exemple des dispositifs anciennement en vigueur dans le cas de la DCTP

(1) Le mécanisme en vigueur de 1999 à 2002

Un dispositif de garantie pour les communes « pauvres » a été en vigueur de 1999 à 2002. Les communes concernées étaient les communes éligibles à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres ».

Le Sénat a été favorable à la mise en place du mécanisme de garantie en 1999. Dans le cadre de la discussion du PLF 2002, le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, a même proposé que les baisses compensées par le FNPTP soient non seulement celles enregistrées de 1998 à 2001, mais aussi celles enregistrées en 2002. Cette disposition n'a cependant pas été maintenue dans le texte promulgué.

L'ancien mécanisme de garantie était relativement complexe, puisque les communes « pauvres » voyaient leurs baisses de DCTP réduites de moitié, une garantie totale étant cependant atteinte grâce au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP, intégré à la DGF en 2004), qui compensait les 50 % restants.

Par ailleurs, les années couvertes par chacun des deux volets du dispositif n'étaient pas les mêmes :

- réduction de 50 % des baisses de DCTP : compensation effectuée de 1999 à 2002 ;
- compensation des 50 % restants par le FNPTP : compensation effectuée de 1999 à 2003, mais seulement pour les baisses enregistrées en 1998 et 2001.

(2) A l'initiative de votre commission des finances, une garantie, d'ampleur plus limitée, a été en vigueur en 2006 et en 2007

A l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a inséré l'actuel article 86 de la loi de finances initiale pour 2006, qui réduit en 2006, pour certaines communes éligibles à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres », les diminutions de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui sert de « variable d'ajustement » à l'enveloppe normée. Toujours à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a inséré l'article 68 de la loi de finances initiale pour 2007, prorogeant jusqu'en 2007 ce dispositif.

Cette garantie ne concernait pas la DCTP dans son ensemble, mais **seulement l'une de ses quatre composantes**, la compensation des pertes de recettes découlant du **plafonnement du taux de taxe professionnelle** à deux fois le taux moyen, pour les communes dont en 1982 le taux de taxe professionnelle était supérieur à ce taux (article 18 de la loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982).

En effet, un inconvénient du mécanisme de garantie en vigueur de 1999 à 2002 était qu'il augmentait de manière importante les diminutions de DCTP des communes qui n'en bénéficiaient pas.

En sens inverse, le dispositif instauré à l'initiative de la commission présentait l'inconvénient d'être très ciblé. C'est pourquoi il n'a concerné que les années 2006 et 2007.

Compte tenu de l'enjeu du présent article pour les finances locales, et du caractère parcellaire des simulations transmises par le gouvernement, votre commission des finances juge nécessaire de s'accorder un délai de réflexion supplémentaire.

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

ARTICLE 13

Compensation des transferts de compétences aux régions

Commentaire : le présent article vise à fixer, pour 2008, le montant des fractions de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

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

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

La compensation financière des transferts de compétences dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs groupements sur le fondement de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, est organisée par l'article 52, modifié, de la loi de finances initiale pour 2005. En ce qui concerne les régions et la collectivité territoriale de Corse, cette compensation, *depuis le 1^{er} janvier 2006*¹, est régie par les dispositions du neuvième alinéa du I de l'article précité.

Conformément aux principes instaurés par le titre VI de la loi « libertés et responsabilités locales » (*cf. encadré 1 ci-après*), la compensation consiste dans **l'attribution, à chaque région, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), par l'attribution d'une fraction des tarifs de cette taxe perçue sur les quantités de supercarburant sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région**². On peut résumer cette disposition par l'équation suivante :

$$\begin{array}{l} \textit{part du produit de la TIPP perçue par une région} \\ = \\ \textit{fraction de tarifs de la TIPP attribuée à la région} \times \textit{assiette régionale de la TIPP} \end{array}$$

¹ Les modalités spécifiques selon lesquelles la compensation aux régions des transferts de compétences a été organisée pour l'année 2005 ont fait l'objet de rappels détaillés, par votre rapporteur général, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 : voir le rapport n° 77 (2006-2007), tome II, volume 1, commentaire de l'article 13 (futur article 29 de la loi de finances initiale pour 2007, en partie de même objet, pour 2007, que le présent article).

² Pour le rappel des modalités de la « régionalisation » de l'assiette de la TIPP, votre rapporteur général renvoie à son commentaire précité de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2007.

Encadré 1 : Les 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 locales a prévu d'importants transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements, 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 interviennent à l'initiative des collectivités 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 qui ont pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales**. 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 »*.

En premier lieu, conformément au I de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », *« tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant [...] des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. »*

Ce principe général d'une **compensation concomitante et intégrale** des charges transférées, par l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, est issu de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il 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.

En deuxième lieu, le I, précité, de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales » prévoit que le **droit à compensation des charges d'investissement** transférées sur le fondement de cette loi 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 »*. Ce mode de calcul en moyennes 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.

Enfin, suivant le II du même article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », *« 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 »*. Il est prévu que, *« si les recettes provenant des impositions attribuées en application de [cette disposition] 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. 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. »*

Cependant, **le niveau des fractions régionales de tarifs de la TIPP ne pourra être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière corrélatifs, ce qui ne pourra pas être le cas avant 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences, notamment des transferts du personnel (cf. encadré 2 ci-après), résultant de la loi « libertés et responsabilités locales ».** Dans cette attente, **le Parlement doit, chaque année, de manière provisionnelle en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative pour régularisation, réviser les fractions de tarifs attribuées aux régions,** en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré.

Encadré 2 : Le régime des transferts de personnel

Le titre V (articles 104 et suivants) de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales régie les transferts de personnel dont s'accompagnent les transferts de compétences bénéficiant aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur le fondement de cette loi. Il convient de noter que, le législateur n'ayant fixé aucune date limite pour le transfert des services ou partie de services exerçant les compétences visées, la responsabilité en revient aux ministères concernés.

Suivant l'article 110 de la loi « libertés et responsabilités locales », **à la date d'entrée en vigueur des décrets fixant les transferts définitifs des services ou parties de services auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de l'Etat deviennent agents non titulaires de la fonction publique territoriale.** Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.

L'article 109 de la loi dispose pour le cas des agents relevant du statut de la fonction publique d'Etat. Le régime prévu est également applicable aux agents titulaires qui ont été mis à disposition des départements à la suite de la décentralisation des compétences relatives au revenu minimum d'insertion (RMI), organisée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003. **Les fonctionnaires de l'Etat relevant d'un service ou d'une partie de service transféré, dans un premier temps mis à la disposition des collectivités territoriales bénéficiaires de ce transfert (et donc encore rémunérés par l'Etat), disposent d'un droit d'option, ouvert pendant deux ans à compter de la publication du décret fixant le transfert définitif.** Durant cette période, les agents peuvent ainsi choisir :

- soit de **conserver leur statut de fonctionnaires de l'Etat.** Les agents faisant ce choix sont **placés en position de détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais leur service.** Ce détachement sans limitation de durée est par ailleurs appliqué d'office aux agents qui, au terme du délai précité de deux ans suivant le transfert, n'auraient pas explicitement exercé leur droit d'option. Cependant, les fonctionnaires ainsi détachés (par choix ou à défaut d'option explicite) auprès des collectivités territoriales, peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale ;

- soit de **relever, à l'avenir, du statut de la fonction publique territoriale.** En ce cas, ils sont **intégrés dans un cadre d'emplois** de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables, et les services effectifs accomplis dans leur corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans leur nouveau cadre. Contrairement à l'option du maintien dans la fonction publique d'Etat, l'intégration dans la fonction publique territoriale constitue, pour l'agent qui l'a choisie, un choix irréversible.

L'article 147 de la loi de finances pour 2006 a instauré un régime de **prise d'effet dans le temps différenciée selon la période de l'année où les agents concernés exercent leur droit d'option**, afin de permettre la provision, en loi de finances initiale, du montant de la compensation financière due, aux collectivités territoriales, en fonction des transferts de personnel (par détachement sans limitation de durée ou intégration dans la fonction publique territoriale) effectifs au 1^{er} janvier de l'année. Ainsi :

- le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n prend effet le 1^{er} janvier de l'année $n + 1$. La compensation du transfert correspondant se trouve donc inscrite dans la loi de finances initiale pour cette année $n + 1$, sur la base des options recensées au 31 août de l'année n ;

- le droit d'option exercé par les fonctionnaires entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n ne prend effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année $n + 2$. Il ne donne donc lieu à compensation qu'en loi de finances initiale pour cette année $n + 2$, en même temps que la compensation due au titre des transferts résultant des options exercées entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année $n + 1$.

Dans ces conditions, chaque transfert de services se décompose en trois phases de transfert du personnel fonctionnaire, selon l'exercice par celui-ci, dans le délai de deux ans prévu, de son droit d'option :

- première phase du transfert : l'année $n + 1$, en fonction des options exercées entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n ;

- deuxième phase du transfert : l'année $n + 2$, en fonction des options exercées entre le 1^{er} septembre de l'année n et le 31 décembre de l'année $n + 1$;

- troisième phase du transfert : l'année $n + 3$, en fonction des options exercées entre le 1^{er} septembre et le 31 août de l'année $n + 2$.

A chacune de ces années correspond un nouveau droit à compensation pour les collectivités territoriales bénéficiaires des transferts.

Par ailleurs, le dispositif de compensation ci-dessus présenté 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. Par conséquent, pour elles, **la seule modalité de compensation praticable consiste en une dotation budgétaire**.

B. LA DÉTERMINATION DES FRACTIONS DE TARIFS DE LA TIPP

Mettant en œuvre le neuvième alinéa, précité, du I de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, le I de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006 détermine les modalités de calcul de la compensation financière des transferts de compétences réalisés au bénéfice des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse. Ainsi, **depuis 2006, la fraction de tarifs de la TIPP attribuée à chaque région est calculée « de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région [...] elle conduise à un produit égal au droit à compensation »**. Il convient de noter que l'assiette régionale de la TIPP, « figée » à l'année 2006, permet de faire bénéficier les régions du dynamisme de la taxe.

Le même texte prévoit **une minoration du droit à compensation, jusqu'à l'année 2008 incluse, correspondant à l'affectation aux régions de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration dans les lycées** (cf. encadré 3 ci-après). Cet élément pris en compte, le calcul du droit *net* à compensation de chaque région peut être schématisé ainsi :

$$\frac{\text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour l'année n}}{\text{assiette régionale de la TIPP en 2006}} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} = \text{droit net à compensation de la région pour l'année n}$$

Soit, autrement présentée, l'équation :

$$\frac{\text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour l'année n}}{\text{droit net à compensation de la région pour l'année n}} = \frac{\text{assiette régionale de la TIPP en 2006}}{\text{assiette régionale de la TIPP en 2006}}$$

Encadré 3 : L'affectation aux collectivités territoriales de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration

Le transfert en 2006, aux régions, s'agissant des lycées, et aux départements, s'agissant des collèges, de la gestion des agents techniciens et ouvriers de service (TOS), a entraîné la **disparition des fonds académiques de rémunération des personnels d'internat (FARPI)**, créées sur le fondement du décret n° 85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des établissements publics locaux d'enseignement. Chaque académie disposait 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 était confiée, par le recteur, à un établissement public local d'enseignement désigné à cet effet. **Ces fonds recueillaient la participation de l'Etat pour une part (60 %), des familles pour l'autre part (40 %).**

Les FARPI supprimés, la gestion des dépenses d'internat et de restauration a été confiée, avec l'ensemble des TOS, aux départements, pour les collèges, et aux régions, en ce qui concerne les lycées. Conformément au régime du droit d'option offert, à l'ensemble des personnels relevant de services transférés, par l'article 109 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (cf. encadré ci-dessus), **les personnels concernés doivent choisir, avant le 31 décembre 2007, entre, d'une part, un détachement sans limitation de durée auprès des départements ou régions** (position où il seront placés par défaut, en l'absence d'exercice positif de l'option avant la date butoir) **et, d'autre part, une intégration dans les cadres de la fonction publique territoriale**. Au terme du processus, soit au 1^{er} janvier 2009 compte tenu de la prise d'effet dans le temps des droits d'option exercés entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2007, le traitement de l'ensemble des personnels sera mis à la charge des collectivités territoriales, et compensé par l'Etat.

Le cas des personnels en charge de l'internat et de la restauration s'avère toutefois plus complexe que celui des autres TOS décentralisés, compte tenu de la participation des familles précitée. En effet, en théorie, l'Etat devrait : d'une part, compenser aux départements et aux régions 60 % de la rémunération des agents ayant exercé leur droit d'option et qui, de ce fait, ont été mis à la charge des collectivités, le solde de 40 % étant assuré par la participation des familles ; d'autre part, verser l'intégralité du salaire des agents n'ayant pas encore opté et restant, par conséquent, à sa charge, mais, dès lors, continuer à percevoir la participation des familles.

Afin d'éviter les difficultés de suivi administratif que supposerait un tel schéma, notamment sur le plan de la tenue de données délicates à rassembler dans des délais brefs, un autre système a été mis en place par la loi de finances initiale pour 2006 (articles 40, pour les régions, et article 41, pour les départements, modifiés par l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2007) :

- **les régions et les départements, de 2006 à 2008, bénéficient de l'intégralité de la participation des familles.** Après 2008, comme on l'a signalé, l'Etat n'aura plus à sa charge aucun des agents TOS en cause, compte tenu des règles de prise d'effet dans le temps de l'exercice du droit d'option qui leur est ouvert. A compter du 1^{er} janvier 2009, il reviendra donc aux régions, pour les lycées, et aux départements, pour les collèges, d'organiser les modalités de leurs relations financières avec les parents d'élèves ;

- **cependant, l'Etat compense aux régions et aux départements 100 % du salaire des personnels transférés,** selon les modalités habituelles la compensation financière retenues pour chaque catégorie de collectivités (attribution d'une fraction de tarifs de la TIPP pour les régions, d'une fraction de taux de la TSCA pour les départements) ;

- **en contrepartie de l'affectation de la participation des familles, une minoration est pratiquée sur les ressources attribuées aux régions et aux départements au titre de la compensation financière des compétences transférées.** Le montant de cette minoration est calculé par référence au **montant de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration constaté en 2004**, année ayant précédé les premiers transferts de compétences – soit, concrètement : 127,4 millions d'euros pour les régions métropolitaines et 1,95 millions d'euros pour les régions d'outre-mer ; 119 millions d'euros pour les départements, y compris les départements d'outre-mer.

L'opération est donc neutre, pour les collectivités territoriales comme pour l'Etat, et conforme aux règles de la compensation financière des transferts de compétence. Il n'y a en effet aucun accroissement de charges non compensé, l'Etat assurant « comptablement » 100 % du traitement des rémunérations : il ne fait que « reprendre » la part de 40 %, correspondant à la participation des familles, qu'il percevait déjà auparavant.

C. LA MODULATION DES FRACTIONS DE TARIFS DE LA TIPP

Conformément à l'article 265 du code des douanes dans sa rédaction issue du II de l'article 84 de la loi de finances initiale pour 2005, **depuis 2007, il est loisible aux conseils régionaux et à l'assemblée territoriale de Corse de moduler les fractions de tarifs de la TIPP** qui sont attribués, respectivement, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, au titre de la compensation financière des transferts de compétences pratiqués en leur faveur.

Sans revenir, ici, sur les modalités techniques de l'organisation de ce dispositif¹, on rappelle que deux limites enserrant le droit de modulation ainsi reconnu aux régions. La première de ces limites est inhérente au système mis en place : elle tient à la fraction de tarifs de la TIPP attribuée à chaque région. La seconde limite a trait à l'ampleur autorisée pour la modulation. En effet, la **fourchette de modulation** prévue est la suivante :

¹ Ces modalités ont en dernier lieu fait l'objet d'une description détaillée, par votre rapporteur général, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2006 : voir le rapport n° 115 (2006-2007), tome I, volume 2, commentaire de l'article 35 (futur article 112 de la loi de finances rectificative pour 2006).

- **s'agissant de l'essence sans plomb (SP), plus ou moins 1,77 euro par hectolitres autour du tarif pivot ;**

- **pour le gazole, plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour du tarif pivot.**

Par ailleurs, la procédure de cette modulation a fait l'objet d'une triple précision de la part du législateur. En premier lieu, **les délibérations des conseils régionaux, en ce domaine, ne peuvent intervenir qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié.** En deuxième lieu, ces délibérations devront être notifiées à la direction générale des douanes et droits indirects. Celle-ci devra procéder à la publication des tarifs de la TIPP ainsi modifiés, au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre. En dernier lieu, les tarifs publiés entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.

En pratique, les conseils régionaux, pour la modulation des fractions de tarifs de la TIPP **en 2007**, ont dû se prononcer avant le 30 novembre 2006. Cette mise en œuvre de leur droit de modulation est retracée dans le tableau ci-après. On observera que :

- **toutes les régions qui ont choisi de moduler les fractions de tarifs qui leur étaient allouées l'ont fait à la hausse ;**

- **presque toutes ces régions ont modulé au maximum de leur capacité en la matière** (à l'exception des régions Aquitaine, Bourgogne, Poitou-Charentes et, en ce qui concerne l'essence sans plomb, la région Alsace) ;

- **seule la collectivité territoriale de Corse s'est abstenue de recourir à cette nouvelle faculté.**

Au total, les modulations décidées par les conseils régionaux devaient conduire à un **gain de produit de TIPP de plus de 516 millions d'euros.** En moyenne, ces produits supplémentaires correspondent à 22 % des droits à compensation financière au titre des transferts de compétences.

Il convient de signaler que **cette modulation reste sans effet sur les prix à la pompe**, et donc sans incidence sur les consommateurs, le dispositif technique organisant seulement un **partage de produit de la TIPP entre les collectivités et l'Etat**, sans affecter le taux de la taxe.

**La mise en œuvre, pour 2007, par les régions,
de leur droit de modulation des fractions de tarifs de la TIPP**

Régions	Modulation maximale autorisée du tarif SP	Modulation retenue à la hausse du tarif SP	Modulation maximale autorisée du tarif gazole	Modulation retenue à la hausse du tarif gazole	Gain de produit décidé par la région (en euros)	Equivalent en % du droit à compensation financière
Alsace	1,67	1,4	1,15	1,15	19.349.714	26 %
Aquitaine	1,4	1,12	0,98	0,78	24.284.328	28 %
Auvergne	1,22	1,22	0,85	0,85	11.394.622	26 %
Bourgogne	1,07	0,86	0,75	0,60	12.281.969	19 %
Bretagne	1,1	1,1	0,78	0,78	24.962.394	20 %
Centre	1,77	1,77	1,15	1,15	32.440.497	57 %
Champagne-Ardenne	1,17	1,17	0,83	0,83	12.466.765	42 %
Corse	0,73	0	0,52	0,00	0	0 %
Franche-comté	1,35	1,35	0,95	0,95	10.697.145	37 %
Ile-de-France	1,77	1,77	1,15	1,15	87.325.938	13 %
Languedoc-Roussillon	1,28	1,28	0,9	0,90	22.354.786	25 %
Limousin	1,66	1,66	1,15	1,15	8.979.428	24 %
Lorraine	1,77	1,77	1,15	1,15	22.966.513	49 %
Midi-Pyrénées	1,11	1,11	0,79	0,79	21.146.860	28 %
Nord-Pas-de-Calais	1,77	1,77	1,15	1,15	38.064.918	20 %
Basse-Normandie	1,39	1,39	0,97	0,97	15.821.013	33 %
Haute-Normandie	1,77	1,77	1,15	1,15	20.784.545	33 %
Pays de Loire	1,01	1,01	0,71	0,71	25.485.006	21 %
Picardie	1,77	1,77	1,15	1,15	21.630.476	35 %
Poitou-Charentes	0,83	0,80	0,58	0,48	n.c.	n.c.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0,98	0,98	0,68	0,68	31.972.547	21 %
Rhône-Alpes	1,17	1,17	0,83	0,83	51.455.411	24 %

Source : direction générale des collectivités locales

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le tableau figurant au I, précité, de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, en vue de **fixer les fractions de tarifs de la TIPP attribuées à chaque région métropolitaine et à la collectivité territoriale de Corse, en 2008, dans le cadre de la compensation des transferts de compétences** dont elles bénéficient.

Ces fractions, à l'initiative des conseils régionaux, pourront faire l'objet de la modulation prévue par l'article 265, précité, du code des douanes. A cette fin, suivant les règles ci-dessus rappelées, les conseils devront se prononcer **avant le 30 novembre 2007**.

Les fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions pour 2008
(en euros par hectolitre)

Région	Gazole	SP
ALSACE	4,48	6,34
AQUITAINE	3,72	5,26
AUVERGNE	4,80	6,79
BOURGOGNE	3,76	5,31
BRETAGNE	4,20	5,94
CENTRE	3,43	4,84
CHAMPAGNE-ARDENNE	2,81	3,98
CORSE	3,91	5,52
FRANCHE-COMTÉ	3,86	5,45
ILE-DE-FRANCE	10,86	15,34
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3,83	5,41
LIMOUSIN	6,37	9,01
LORRAINE	4,15	5,87
MIDI-PYRÉNÉES	3,00	4,24
NORD-PAS-DE-CALAIS	6,33	8,94
BASSE-NORMANDIE	4,31	6,10
HAUTE-NORMANDIE	4,77	6,75
PAYS DE LOIRE	3,71	5,25
PICARDIE	4,58	6,47
POITOU-CHARENTES	3,89	5,49
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	3,54	5,01
RHÔNE-ALPES	3,85	5,44

Source : présent projet de loi de finances

Conformément au I, précité, de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, chaque fraction de tarifs de la TIPP a été calculée, « *pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006 sur le territoire de la région et de la collectivité territoriale de Corse, elle conduise à un produit égal au droit à compensation* ».

Compte tenu de l'opération de minoration du droit à compensation au titre de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration (*cf. supra*), le calcul des fractions attribuées s'est donc ramené à l'équation suivante, pour chaque région :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour 2008} \times \text{assiette régionale de la TIPP en 2006} \\ & = \\ & \text{droit net à compensation de la région pour 2008} \\ & \text{(au titre des transferts en 2005, 2006, 2007 et 2008)} \end{aligned}$$

Soit, autrement présenté :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de tarifs de la TIPP attribuée pour 2008} \\ & = \\ & \frac{\text{droit net à compensation de la région pour 2008}}{\text{assiette régionale de la TIPP en 2006}} \\ & \text{(au titre des transferts en 2005, 2006, 2007 et 2008)} \end{aligned}$$

Le tableau suivant récapitule, par tranche annuelle (transferts réalisés en 2005, 2006, 2007 ou 2008) et par catégorie de transferts, **le montant du droit à compensation de l'ensemble des régions** employé pour le calcul des fractions de TIPP attribuées, pour 2008, par le présent article. Le cas échéant, il s'agit de montants corrigés par rapport aux premiers chiffreages établis.

Avant minoration au titre de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration en 2006, ce droit à compensation s'élève, au total, à 2,75 milliards d'euros. **Le droit net à compensation des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse, déduction faite de la participation des familles** (soit, exactement, 127.403.230 euros), est ainsi établi à **près de 2,63 milliards d'euros** (2.627.414.593 euros)¹.

¹ On signale pour mémoire que la compensation financière versée aux régions d'outre mer (où, comme on l'a déjà signalé, la TIPP n'est pas perçue), en 2008, comme en 2006 et 2007, se trouvera attribuée sous forme de dotation générale de décentralisation. Les crédits de celle-ci sont inscrits dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Droit à compensation brut des régions métropolitaines en 2008

(en euros)

Compétences transférées en 2005	Montant de la compensation
Formation des travailleurs sociaux	130.243.902
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	19.846.771
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215.682.857
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	61.788.617
Inventaire général du patrimoine culturel	2.078.119
Total 2005	429.640.266
Compétences transférées en 2006	
Organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	5.537.689
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (<i>extension en année pleine du transfert réalisé au 1^{er} juillet 2005</i>)	215.682.857
TOS (total vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	74.492.794
TOS vacants	20.630.844
STIF (région Ile-de-France) (<i>dont compensation « SRU »</i>)	391.507.400
AFPA (région Centre)	24.143.912
Total 2006	731.995.496
Compétences transférées en 2007	
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes (<i>régulation</i>)	92.550.924
TOS (Education nationale, total des titres à compensation)	616.265.736
Agents non titulaires des lycées agricoles	5.657.500
Forfait d'externat	113.927.747
Inventaire culturel (<i>frais de fonctionnement associés au transfert de compétence intervenu en 2005</i>)	4.100.549
AFPA (14 régions)	453.917.216
Total 2007	1.286.419.672
Compétences à transférer en 2008	
TOS (Education nationale, total des titres à compensation)	405.686.085
TOS des lycées agricoles	27.747.860
Agents de l'inventaire culturel	193.000
Accueil et hébergement des lycées maritimes	538.673
AFPA (3 régions)	n.c.
Total 2008	434.165.618
Droit à compensation brut total des régions en 2008	2.754.817.823

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient de noter deux points.

D'une part, **les montants ci-dessus indiqués de la compensation due au titre des transferts intervenus en 2007 seront révisés**, en fonction des dernières données disponibles concernant l'exercice du droit d'option, qui commande le transfert effectif du personnel fonctionnaire aux collectivités territoriales (*cf. supra*). En conséquence, la loi de finances rectificative pour 2007 pourra effectuer les ajustements nécessaires des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions. D'après les indications de la direction générale des collectivités locales, le montant de la régulation serait **de l'ordre de 10,7 millions d'euros**.

D'autre part, **les montants ci-dessus indiqués de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2008, suivant l'exemple des précédentes années, devraient être révisés dans le cours même de la discussion budgétaire, entraînant à l'initiative du gouvernement un ajustement des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions par le présent article**. Le montant de la réévaluation du droit à compensation des régions pour 2008, par rapport aux prévisions à partir desquelles ont été calculées les fractions inscrites dans le présent article, devrait être de **152 millions d'euros environ**, selon les informations données par la direction générale des collectivités locales. Ce montant correspond :

- pour 68 millions d'euros, au droit à compensation de trois régions au titre de l'AFPA (rubrique non renseignée dans le tableau ci-dessus) ;

- pour 84 millions d'euros, à de nouveaux dénombrements des droits d'option exercés, par les agents concernés, avant le 31 août 2007.

En effet, chaque année, en vue de la prise en compte, par le projet de loi de finances initiale, de l'exercice de ce droit d'option, les administrations doivent mener, dans un délai bref, des opérations de synthèse relativement lourdes. Dans ces conditions, les prévisions du droit à compensation des collectivités établies pour le dépôt de ce projet de loi restent provisoires.

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, en fixant, pour 2008, le montant des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse en compensation des transferts de compétences dont elles bénéficient, ne procède qu'à l'**actualisation – sous réserve d'ajustements – des valeurs nécessaires à la compensation dont les modalités, organisées par les lois de finances initiales pour 2005 et 2006 principalement, demeurent inchangées**. Cette opération, d'ailleurs, **n'influe pas sur les prix à la pompe**, dans la mesure où il ne s'agit pas de modifier les tarifs de TIPP applicables mais d'en attribuer une fraction aux régions ; comme on l'a signalé ci-dessus, la modulation à laquelle les régions pourront procéder à partir de ces fractions, eu égard aux modalités techniques du dispositif, restera également sans incidence pour les consommateurs.

Il convient de souligner que **le financement, par l'attribution aux régions de fractions de tarifs de la TIPP, c'est-à-dire l'attribution de ressources fiscales, des transferts de compétences, s'inscrit pleinement dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités territoriales** garantie par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Avec ce dispositif, les transferts de compétences aux régions ont fait l'objet d'un mode de compensation rénové, traduisant la **volonté d'accroître la part des ressources propres** dans l'ensemble des ressources de ces collectivités. En outre, la modulation de tarif à laquelle peuvent procéder les conseils régionaux depuis 2007 permet d'assurer, non seulement l'autonomie financière des régions, 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 particulièrement attachée.

Votre rapporteur général, au demeurant, tient à rappeler que, conformément aux termes exprès du paragraphe II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et suivant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées aux régions au titre de la compensation financière des compétences qui leur ont été transférées diminueraient**, « *pour des raisons étrangères 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 14

Compensation des transferts de compétences aux départements

Commentaire : le présent article actualise les montants de la compensation financière versée aux départements au titre des transferts de compétences fondés sur la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En outre, il modifie les assiettes fiscales servant de base à cette compensation, ainsi que celles employées pour la compensation des transferts de compétences issus de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

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

A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS EN MATIÈRE DE RMI ET RMA PAR L'ATTRIBUTION DE FRACTIONS DE TARIFS DE LA TIPP

A compter du 1^{er} janvier 2004, la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), a confié aux départements la gestion des allocations de RMI et RMA. Afin de permettre aux collectivités d'assumer cette nouvelle compétence, un dispositif de compensation financière a été instauré, conformément aux dispositions à l'article 72-2 de la Constitution¹.

L'article 4 de la loi précitée du 18 décembre 2003 prévoit que la compensation est constituée « *d'une partie du produit d'un impôt perçu par l'Etat* » et attribuée « *dans les conditions fixées par la loi de finances* ». En application de cette disposition, le I de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 dispose que **la compensation au titre des RMI et RMA est versée aux départements sous la forme d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**. Selon le deuxième alinéa de ce texte, la part de produit de la TIPP ainsi attribuée aux départements « *est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national* ».

¹ L'article 72-2 de la Constitution dispose notamment 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 ».

On peut résumer cette disposition par l'équation suivante :

$$\frac{\text{part du produit de la TIPP attribuée à l'ensemble des départements}}{\text{fraction du tarif de la TIPP}} = \frac{\text{assiette nationale de la TIPP}}{\text{(volume des carburants consommés)}}$$

Ce calcul a été réalisé en trois étapes.

Dans un premier temps, le troisième alinéa du I, précité, de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 a fixé une **fraction de tarif provisoire**, « *calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003 elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité* ». Il convient d'observer que **la prise en compte, dans le calcul, de l'assiette de la TIPP pour l'année 2003, permet aux départements de bénéficier du dynamisme de cette taxe par la suite.**

Dans un deuxième temps, conformément aux dispositions du septième alinéa du même article, **cette fraction a été modifiée** par l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2004, afin de tenir compte « *du coût supplémentaire résultant, pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique* ».

Dans un troisième et dernier temps, en application du septième alinéa du I, précité, de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2006, **après que les montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre des RMI et RMA ont été connus**, a fixé le **niveau définitif** de la fraction du tarif de la TIPP attribuée en compensation. Cette fraction représente :

- 12,50 euros par hectolitre pour les **supercarburants sans plomb** ;
- 13,56 euros par hectolitre s'agissant du **supercarburant sans plomb contenant un additif « antirécession de soupape » (ARS)** ;
- 8,31 euros par hectolitre pour le **gazole**.

Conformément au huitième alinéa du I, précité, de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, **chaque département reçoit un pourcentage de la part du produit de la TIPP ainsi déterminée pour l'ensemble des départements, au prorata de ses dépenses** : « *ce pourcentage est égal, pour chaque département, au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité dans ce département et au montant des dépenses exécutées par ce département en 2004 au titre de*

l'allocation de revenu minimum d'activité, rapporté au montant total de ces dépenses dans l'ensemble des départements ».

Dans ce cadre, faisant suite à une demande de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 dispose que **la compensation aux départements se fait par l'intermédiaire du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »**. Alors que la situation antérieure se caractérisait par une certaine irrégularité des recettes de TIPP versées aux départements, désormais, chaque mois, un douzième de la compensation qui leur est due leur est versée et, en fin d'exercice, au regard des consommations de carburants et des recettes de la TIPP, le solde résultant du dynamisme de l'assiette. Cette solution protectrice de la trésorerie des départements, le cas échéant, permettrait de faire jouer en temps réel la garantie applicable en cas de baisse de cette assiette¹.

B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS PRÉVUS PAR LA LOI DU 13 AOÛT 2004 PAR L'ATTRIBUTION DE POURCENTAGES DE FRACTION DE TAUX DE LA TSCA

Comme il a été indiqué à l'occasion du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances, la compensation des transferts de compétences dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs groupements sur le fondement de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, est organisée par l'article 52, modifié, de la loi de finances initiale pour 2005.

En ce qui concerne les départements, cette compensation est régie par les dispositions du paragraphe III de l'article précité, conforme aux principes retenus par la loi « libertés et responsabilités locales »². Ses mécanismes sont inspirés de ceux, qui viennent ci-dessus d'être rappelés, permettant la compensation financière des compétences relatives aux RMI et RMA. Elle consiste dans **l'attribution d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) perçue**, en application du 5 bis de l'article 1001 du code général des impôts (CGI), **sur les assurances contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur (VTM)**.

¹ Par ailleurs, il convient de rappeler que le dernier alinéa du I, précité, de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit la remise d'un rapport au Parlement, tous les trois ans à compter de l'année 2006, au plus tard le jour du dépôt du projet de loi de finances de l'année, qui comporte notamment un bilan de la gestion administrative et financière de la compétence en matière de RMI et RMA, ainsi qu'une « analyse des variations annuelles selon les départements du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion, des allocataires du revenu de solidarité et des bénéficiaires du revenu minimum d'activité ». Le prochain rapport au titre de cette disposition sera remis au Parlement en 2009.

² Ces principes font l'objet de rappels au sein du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances (encadré 1).

Aux termes du III, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, la **part du produit de la TSCA revenant à l'ensemble des départements** est obtenue « *par application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances mentionnées* ». Soit le calcul :

$$\begin{array}{l} \text{part du produit de la TSCA attribuée à l'ensemble des départements} \\ = \\ \text{fraction du taux de la TSCA} \quad x \quad \text{assiette nationale de la TSCA} \\ \text{(assurances pour les VTM)} \end{array}$$

La fraction de taux utilisée dans ce calcul est elle-même calculée de sorte que, appliquée à l'assiette nationale de la TSCA en 2004 (année ayant précédé les premiers transferts de compétences), elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements. Ce droit à compensation, depuis 2006, est augmenté du produit reçu en 2004 par l'ensemble des départements au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la « vignette » automobile : 134,5 millions d'euros), afin de tenir compte de la suppression totale de cette taxe, réalisée par la loi de finances initiale pour 2006.

La fraction a ainsi été fixée, provisoirement, à **8,705 %**, **jusqu'à la connaissance des montants définitifs des droits à compensation. Cette connaissance ne devrait être possible qu'en 2009 au plus tôt, compte tenu du rythme des transferts de compétences**, notamment des transferts du personnel¹, résultant de la loi « libertés et responsabilités locales ».

Chaque département reçoit un produit de TSCA correspondant à un pourcentage de la fraction de taux précitée, au prorata de son droit compensation. Cependant, à compter de 2006 et jusqu'à l'année 2008 incluse, une minoration est pratiquée sur ce droit à compensation, correspondant à l'affectation aux départements de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration dans les collèges².

En synthèse, le pourcentage de fraction de taux de TSCA attribué à chaque département correspond donc au droit à compensation de ce département, augmenté du produit reçu en 2004 par le département au titre de la « vignette » automobile et minoré du montant, constaté en 2004 dans ce département, de la participation des familles, rapporté au montant de la compensation de l'ensemble des départements calculé selon les modalités prévues.

¹ Cf. rappels au sein du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances (encadré 3).

² Cf. rappels au sein du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances (encadré 2).

L'équation suivante schématise ce dispositif :

$$\begin{array}{c} \text{pourcentage de fraction de taux de la TSCA attribuée pour l'année n} \\ = \\ [\text{droit à compensation du département pour l'année n} \\ + \\ \text{produit reçu en 2004 par le département au titre de la « vignette » automobile} \\ - \\ \text{participation des familles dans le département en 2004 }] \\ \hline \text{droit à compensation de l'ensemble des départements pour l'année n} \end{array}$$

Le niveau des pourcentages départementaux de fraction de taux de la TSCA ne pourra être fixé de façon définitive qu'une fois connus les montants définitifs des droits à compensation financière corrélatifs. En attendant, à l'instar de ce qu'on observe pour l'attribution aux régions de fractions de tarifs de la TIPP, **le Parlement doit, chaque année, de manière provisionnelle en loi de finances initiale puis en loi de finances rectificative pour régularisation, réviser les pourcentages attribués aux départements,** en fonction des droits à compensation au titre de l'exercice considéré¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DES ASSIETTES FISCALES EMPLOYÉES POUR LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS

1. La modification des fractions de tarifs de la TIPP compensant le transfert des compétences en matière de RMI et RMA

Comme on l'a rappelé ci-dessus, la compensation financière au titre des compétences relatives aux RMI et RMA est versée aux départements sous la forme d'une part du produit de la TIPP perçue sur trois types de carburants :

¹ Il convient de remarquer que les pourcentages de TSCA attribués aux départements au titre de la compensation des transferts de compétences fondés sur la loi du 13 août 2004, contrairement aux fractions de tarifs de TIPP attribuées aux régions dans le même cadre à l'initiative des conseils régionaux (cf. les rappels effectués dans le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances), ne sont pas modulables par les conseils généraux. A l'origine, cette possibilité avait été envisagée, afin faire bénéficier les départements d'une ressource fiscale indépendante. Cependant, comme votre rapporteur général l'a relevé lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, le gouvernement, après avoir exploré toutes les pistes, a dû se résoudre à ne pas organiser cette modulation, en raison de difficultés d'ordre technique. Cet abandon, pour regrettable qu'il soit au plan des principes, a cependant recueilli l'adhésion de votre rapporteur général et du Parlement, convaincus du bien fondé de l'analyse du gouvernement.

les supercarburants sans plomb, le supercarburant ARS et le gazole. Or **la distribution du supercarburant ARS**, carburant qui avait remplacé à compter de l'année 2000 le supercarburant traditionnel comprenant un additif au plomb, **après une diminution constante – prévisible – liée à la progressive disparition des véhicules en circulation concernés par son utilisation, s'est interrompue depuis 2007.**

En d'autres termes, l'une des assiettes fiscales servant à la compensation des transferts de compétences en matière de RMI et RMA est désormais improductive : l'application à cette assiette de la fraction de tarif de 13,56 euros par hectolitre actuellement en vigueur, employée au calcul de la compensation de l'ensemble des départements suivant les modalités précitées, n'engendrera aucune recette en 2008.

Dans ce contexte, le **paragraphe I** du présent article, modifiant le I, précité, de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, réforme le régime de la compensation des transferts en matière de RMI et RMA de la manière suivante :

- d'une part, le **2° du I** du présent article **supprime du régime de compensation l'assiette de la TIPP afférente au supercarburant ARS**, devenue stérile ;

- d'autre part, afin de préserver la compensation du RMI et du RMA au niveau du droit des départements (c'est-à-dire au niveau des montants définitifs de dépenses exécutées en 2004 en ce domaine), les **1° et 3° du I** du présent article **relèvent les fractions de tarifs de la TIPP concernant respectivement les supercarburants sans plomb et le gazole – qui seules à l'avenir détermineront la compensation due pour l'ensemble des départements.**

Cette majoration, calculée **de manière à compenser la disparition des recettes issues de l'assiette du supercarburant ARS** et, suivant les dispositions de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 précité, compte tenu de l'assiette de la TIPP pour 2003, représente 0,52 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb et 0,36 euro par hectolitre en ce qui concerne le gazole. Elle porte ainsi les fractions de tarifs de TIPP utilisées dans le calcul de la compensation financière des départements pour les RMI et RMA à hauteur de :

- 13,02 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 8,67 euros par hectolitre quant au gazole.

2. La modification des pourcentages de fraction de taux de la TSCA compensant les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004

Comme on l'a rappelé ci-dessus, la compensation versée aux départements au titre des compétences transférées en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prend la forme

d'une part du **produit de la TSCA perçue sur les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur (TSCA-VTM)**. Or cette ressource, désormais, eu égard à l'importance des charges que représentent les compétences transférées, apparaît comme insuffisante pour honorer le droit à compensation des départements.

En effet, le 5° *bis*, précité, de l'article 1001 du CGI fixe à **18 %** le taux de la TSCA-VTM. Cependant, l'article 52, précité, de la loi de finances pour 2005, dans le cadre du **financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, a substitué à une part de la dotation de compensation des départements une fraction de ce taux. Cette fraction a été arrêtée définitivement à 6,45 % par l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2006, tenant compte de l'assiette définitive de cette taxe établie pour 2005. Dans ces conditions, **seule une fraction du taux de la TSCA-VTM reste disponible en vue de compenser aux départements d'autres charges, à hauteur de 11,55 %**.

Cette fraction maximale, rapportée à l'assiette de 2004, qui constitue la référence pour la compensation des transferts, **permet d'attribuer une compensation maximale de 1,593 milliard d'euros. Compte tenu du droit à compensation pour 2008 retenu, à titre de prévision, pour l'élaboration du présent article (1,85 milliard d'euros – cf. *infra*), il apparaît nécessaire d'élargir l'assiette** servant à compenser les transferts de compétences aux départements. Tel est l'objet du **paragraphe II** du présent article, modifiant en ce sens le III, précité, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005.

Ainsi, le **1° du II** du présent article réforme les modalités de la compensation financière des départements en y **introduisant deux nouvelles assiettes** de TSCA :

- d'une part, les conventions d'**assurances contre l'incendie**, sur lesquelles la TSCA est perçue en application du 1° de l'article 1001, précité, du CGI¹ ;
- d'autre part, les conventions d'**assurances contre les risques de navigation** maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance, soumises à la TSCA en application du 3° du même article².

La compensation, à l'avenir, serait assise :

- en premier lieu, **sur la totalité du produit de la TSCA-incendie et de la TSCA-navigation** ;
- en second lieu, **sur une fraction de la TSCA-VTM, employée comme variable d'ajustement**.

¹ Le taux de la TSCA-incendie est fixé à hauteur de : 7 % pour les risques agricoles ainsi que pour les biens des collectivités locales ou ceux affectés à une activité industrielle, commerciale ou artisanale ; 24 % pour les autres contrats s'ils sont souscrits auprès d'une caisse départementale ; 30 % pour tous les autres contrats.

² Le taux de la TSCA relative à ces contrats, qui couvrent la responsabilité de l'assuré comme les risques encourus par le bateau lui-même, est fixé à 19 %.

Le produit de la TSCA-incendie s'élevait à près de 517,42 millions d'euros en 2004. Son montant est attendu pour 2007 à hauteur de 547 millions d'euros. Le produit de la TSCA-navigation s'élevait à 21,3 millions d'euros en 2004. En l'absence de chiffrage pour 2007, on indique que son montant en 2006 était de 22,78 millions d'euros.

Le produit total de ces deux catégories de TSCA, en 2008, devrait s'élever à 570 millions d'euros, intégralement affectés à la compensation des transferts de compétences aux départements. Le produit de la TSCA-VTM (2,48 milliards d'euros, au total, en 2004) sera utilisé en complément, à due concurrence du droit à compensation des départements. Comme on l'a indiqué, l'hypothèse retenue pour le présent article est en la matière de 1,85 milliards d'euros ; par conséquent, le produit de TSCA-VTM versé aux départements devrait être égal à 1,28 milliard d'euros¹.

Le 2° du II du présent article, tenant compte de ces éléments, fixe à **9,504 % pour 2008**, dans l'attente de connaître le montant définitif du droit à compensation des départements, la fraction de taux de la TSCA-VTM qui permettra, une fois rapportée à l'assiette de cette taxe pour 2004, de produire le montant de la compensation restant due pour l'ensemble des départements après la prise en compte du versement du produit cumulé de la TSCA-incendie et de la TSCA-navigation.

Le 3° du II du présent article **conserve le mode de calcul en vigueur**, ci-dessus rappelé, **du pourcentage de fraction de taux de la TSCA attribué à chaque département** au titre de cette compensation. Ce pourcentage, néanmoins, **correspondra désormais à une somme de produits de cette taxe** (produit de l'assiette « incendie », produit de l'assiette « navigation » et, pour partie, produit de l'assiette « VTM »).

B. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS VERSÉES AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ISSUS DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

Le 3° précité du II du présent article, *in fine*, **attribue à chaque département le pourcentage de fraction de taux de TSCA qui lui revient, pour 2008, au titre de la compensation financière des compétences transférées en application de la loi « libertés et responsabilité locales » du 13 août 2004.**

Conformément au III, modifié par le présent article comme il a été indiqué, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, ces fractions de taux de TSCA ont été calculées, « *pour chaque département, en rapportant, d'une part, le droit à compensation de ce département, augmenté du produit*

¹ Le droit à compensation des départements pour 2008 sera cependant supérieur à cette hypothèse : cf. infra.

reçu en 2004 par ce département au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et minoré du montant, constaté en 2004 dans ce même département, de la participation des familles [aux dépenses d'internat et de restauration des collèges] et, d'autre part, le montant de la compensation de l'ensemble des départements calculé selon les modalités prévues ».

Le calcul s'est donc ramené à l'équation suivante, pour chaque département :

$$\begin{aligned} & \text{fraction de taux de la TSCA attribuée pour 2008} \\ & = \\ & \quad [\text{droit à compensation du département pour 2008} \\ & \quad \text{(au titre des transferts en 2005, 2006, 2007 et 2008)} \\ & \quad + \\ & \quad \text{produit reçu en 2004 par le département au titre de la « vignette » automobile} \\ & \quad - \\ & \quad \text{participation des familles dans le département en 2004 }] \\ & \quad \text{-----} \\ & \quad \text{droit à compensation de l'ensemble des départements pour 2008} \\ & \quad \text{(au titre des transferts en 2005, 2006, 2007 et 2008)} \end{aligned}$$

Les pourcentages de fraction de taux de TSCA attribués aux départements pour 2008

(en %)

AIN	1,029697
AISNE	0,985294
ALLIER	0,676811
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	0,459913
HAUTES-ALPES	0,371797
ALPES-MARITIMES	1,697934
ARDÈCHE	0,658061
ARDENNES	0,653390
ARIÈGE	0,325961
AUBE	0,749529
AUDE	0,695863
AVEYRON	0,628103
BOUCHES-DU-RHÔNE	2,796172
CALVADOS	1,052142
CANTAL	0,420413
CHARENTE	0,546903
CHARENTE-MARITIME	0,993057
CHER	0,572368
CORRÈZE	0,612012
CORSE-DU-SUD	0,118821
HAUTE-CORSE	0,111470
CÔTE-D'OR	1,127871
CÔTES-D'ARMOR	0,941534
CREUSE	0,313577
DORDOGNE	0,686354
DOUBS	0,873197
DRÔME	0,761374
EURE	1,008466
EURE-ET-LOIR	0,688898
FINISTÈRE	1,067253
GARD	1,071477
HAUTE-GARONNE	1,736274
GERS	0,379669
GIRONDE	1,711411
HÉRAULT	1,376569
ILLE-ET-VILAINE	1,335124
INDRE	0,417514
INDRE-ET-LOIRE	0,946801
ISÈRE	1,959993
JURA	0,629463
LANDES	0,613576
LOIR-ET-CHER	0,541030
LOIRE	1,127691

HAUTE-LOIRE	0,470584
LOIRE-ATLANTIQUE	1,593549
LOIRET	1,158953
LOT	0,485519
LOT-ET-GARONNE	0,438032
LOZÈRE	0,350775
MAINE-ET-LOIRE	1,168954
MANCHE	0,816441
MARNE	0,981602
HAUTE-MARNE	0,506386
MAYENNE	0,512371
MEURTHE-ET-MOSELLE	1,087152
MEUSE	0,464577
MORBIHAN	0,917626
MOSELLE	1,315033
NIÈVRE	0,554887
NORD	3,904370
OISE	1,201625
ORNE	0,642964
PAS-DE-CALAIS	2,487463
PUY-DE-DOME	1,232383
PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	0,895905
HAUTES-PYRÉNÉES	0,462803
PYRÉNÉES-ORIENTALES	0,602882
BAS-RHIN	1,543221
HAUT-RHIN	1,048623
RHONE	2,281624
HAUTE-SAONE	0,398286
SAÔNE-ET-LOIRE	1,076078
SARTHE	1,099501
SAVOIE	1,073540
HAUTE-SAVOIE	1,379834
PARIS	3,279646
SEINE-MARITIME	1,990157
SEINE-ET-MARNE	1,826808
YVELINES	1,905039
DEUX-SÈVRES	0,644405
SOMME	1,006910
TARN	0,580671
TARN-ET-GARONNE	0,400600
VAR	1,376419
VAUCLUSE	0,769459
VENDEE	0,917067

VIENNE	0,679569
HAUTE-VIENNE	0,520324
VOSGES	0,671225
YONNE	0,733770
TERRITOIRE-DE-BELFORT	0,233244
ESSONNE	1,944356
HAUTS-DE-SEINE	2,419479
SEINE-SAINT-DENIS	1,802800

VAL-DE-MARNE	1,549380
VAL-D'OISE	1,748997
GUADELOUPE	0,450112
MARTINIQUE	0,421467
GUYANE	0,254407
RÉUNION	0,249320
TOTAL	100

Source : présent projet de loi de finances

Le tableau suivant récapitule, par tranche annuelle (transferts réalisés en 2005, 2006, 2007 ou 2008) et par catégorie de transferts, **le montant du droit à compensation de l'ensemble des départements** employé pour ce calcul des fractions de TSCA attribuées, pour 2008, par le présent article. Le cas échéant, il s'agit de montants corrigés par rapport aux premiers chiffreages établis pour les précédentes lois de finances.

Avant minoration au titre de l'affectation de la participation des familles aux dépenses d'internat et de restauration en 2006, ce droit à compensation s'élève, au total, à 1,97 milliard d'euros. **Le droit net à compensation des départements, déduction faite de la participation des familles** (soit, exactement, 119.011.185 euros), est ainsi établi à **1,85 milliard d'euros** (1.850.149.421 euros).

Le droit à compensation brut des départements en 2008

(en euros)

Année de transfert	Compétences transférées et autres titres à compensation	Montant de la compensation
2005	Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	13.857.911
	Centres locaux d'information et de coordination (CLIC)	17.164.993
	Comités départementaux des retraites et des personnes âgées (CODERPA)	1.101.392
	Fonds de solidarité logement (FSL)	81.778.362
	Fonds eau-énergie	11.749.054
	Convention de restauration	5.637.466
	Conservation du patrimoine rural non protégé	5.387.000
	Total 2005	136.676.178
2006	Suppression de la vignette automobile	132.495.100
	STIF (départements d'Ile-de-France)	42.403.000
	TOS (total vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	72.434.780
	Total 2006	146.264.700
2007	TOS (Education nationale, total des titres à compensation)	613.463.243
	Forfait d'externat	136.251.900
	Routes	185.257.793
	Postes vacants en DDE	10.891.363
	Total 2007	945.864.299
2008	TOS (Education nationale, total des titres à compensation)	316.242.382
	DDE	305.157.858
	Routes	1.386.000
	Total 2008	622.786.240
Droit à compensation brut total des départements en 2008		1.969.160.606

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient de noter que, suivant un schéma identique à celui qu'on a observé pour le droit à compensation des régions, les montants ci-dessus indiqués de la compensation due aux départements au titre des transferts intervenus en 2007 feront l'objet d'une révision, en fonction des dernières données disponibles concernant l'exercice du droit d'option, qui commande le transfert effectif du personnel fonctionnaire aux collectivités territoriales¹. La loi de finances rectificative pour 2007 procédera aux ajustements nécessaires des fractions de taux de TSCA attribuées aux départements. D'après les indications de la direction générale des collectivités locales, le montant de la régulation serait **de l'ordre de 26,7 millions d'euros**.

D'autre part, **les montants ci-dessus indiqués de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2008, suivant l'exemple des précédentes années, devraient être révisés dans le cours même de la discussion budgétaire, entraînant à l'initiative du gouvernement un ajustement des fractions de taux de TSCA attribuées aux départements**

¹ Pour un rappel de ce régime, voir le commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances (encadré 3).

par le présent article. La réévaluation du droit à compensation des régions pour 2008, par rapport aux prévisions à partir desquelles ont été calculées les fractions inscrites dans le présent article, correspondra à de nouveaux **dénombrements des droits d'option exercés**, par les agents concernés, avant le 31 août 2007. En effet, comme il a déjà été indiqué à l'occasion du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi de finances, chaque année, en vue de la prise en compte, par le projet de loi de finances initiale, de l'exercice de ce droit d'option, les administrations doivent mener, dans un délai bref, des opérations de synthèse relativement lourdes. Les prévisions du droit à compensation des collectivités établies pour le dépôt de ce projet de loi, de fait, restent provisoires.

Cependant, cette année, le dynamisme des transferts de personnel pourrait rendre insuffisants, non seulement les pourcentages départementaux de fraction de TSCA inscrits au présent article, mais encore les règles même fixées par celui-ci pour organiser la compensation (cf. infra).

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MODERNISATION DU RÉGIME DE COMPENSATION DES TRANSFERTS RELATIFS AUX RMI ET RMA

En **supprimant l'assiette de la TIPP afférente au supercarburant ARS du régime de compensation aux départements des compétences relatives aux RMI et RMA**, tout en relevant les fractions de tarifs de cette taxe concernant les supercarburants sans plomb et le gazole, le présent article tend à opérer une **modernisation bienvenue dudit régime**. La mesure, en effet, s'imposait, compte tenu de la « stérilisation » du supercarburant ARS en tant qu'assiette de la TIPP, liée à la disparition des véhicules en circulation nécessitant ce type de carburant.

Il convient de souligner que cette opération, à l'instar de l'article 13 du présent projet de loi de finances, reste **sans incidence sur les prix à la pompe** : il ne s'agit pas de modifier les tarifs de TIPP applicables, mais d'en attribuer une fraction aux départements. L'opération – un partage du produit de la taxe entre l'Etat et les départements – est donc neutre pour les consommateurs.

Surtout, le présent article **permettra de préserver le niveau de la compensation, en la matière, à hauteur du droit des départements**, suivant les exigences de garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales fixées par l'article 72-2 de la Constitution.

Cependant, votre rapporteur général relève que, **sur les deux assiettes qui, en application du présent article, seront à l'avenir seules utilisées comme base de cette compensation, une seule progresse constamment – le gazole – tandis que l'autre – les supercarburants sans plomb –, depuis 2002, marque un repli régulier**. Aussi, alors que rien ne permet d'anticiper les suites de ce phénomène, qui tient au prix du pétrole et à la « diésélisation » du parc automobile national, le législateur pourrait être amené à intervenir à nouveau, dans les prochaines années, si la consommation du gazole ne suffisait plus à compenser la moindre consommation de supercarburants sans plomb.

B. UNE SOUS-ÉVALUATION DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DES TRANSFERTS PRÉVUS PAR LA LOI DU 13 AOÛT 2004

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **les transferts réalisés en 2008 sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, compte tenu des informations disponibles au moment de l'élaboration du présent article, ont été sous-évalués au moment de l'élaboration de celui-ci**. Or, faute de connaître le nombre d'agents qui, en fonction de l'exercice de leur droit d'option avant le 31 août 2007, se trouveront transférés à la gestion des départements en 2008, le gouvernement a construit un système de compensation dont on peut penser qu'il ne suffira pas à couvrir le droit des départements en ce domaine. **Non seulement les pourcentages de fraction de taux de la TSCA attribués à chaque département resteront insuffisants, mais le produit disponible de cette taxe, lui-même, pourrait s'avérer inférieur au droit à compensation global des départements**.

En effet, compte tenu des derniers dénombrements attendus des effectifs qui devront réellement être transférés au 1^{er} janvier 2008, le montant estimé du droit à compensation des départements au titre des transferts de 2008 pourrait s'élever à 1,38 milliard d'euros, soit une réévaluation de 758 millions d'euros par rapport aux prévisions à partir desquelles ont été calculées les pourcentages de fraction de taux de la TSCA inscrits dans le présent article. Dès lors, compte tenu des transferts réalisés entre 2005 et 2007, **la compensation totale due aux départements en 2008 pourrait représenter 2,6 milliards d'euros. Or le produit de TSCA disponible pour**

la **compensation**, eu égard à l'affectation d'une partie de ce produit au financement des SDIS, **ne devrait pas excéder 1,593 milliard d'euros**¹.

Le présent article pourrait donc faire l'objet d'un amendement durant la discussion budgétaire, à l'initiative du gouvernement, afin de fournir une nouvelle base de compensation aux départements.

Une première étape de cette démarche pourrait consister à affecter l'intégralité du produit disponible de la TSCA-VTM en complément des TSCA-incendie et TSCA-navigation (570 millions d'euros de produits cumulés). Cette opération permettrait d'assurer la compensation due à hauteur de 2,164 milliards d'euros.

Un solde de l'ordre de 436 millions d'euros demeurerait à financer pour 2008. Toutefois, ce solde doit être replacé dans la perspective de la poursuite des transferts de personnels, qui interviendra au cours des années 2009 et 2010. En effet, compte tenu des dénombrements attendus, 18.000 agents des services transférés (agents des services de l'équipement et agents TOS) devraient encore opter durant cette période, soit un surcroît de compensation prévisible de 560 millions d'euros. Aussi, le mode de compensation retenu devrait pouvoir dégager, **à terme, environ 1 milliard d'euros par an.** Dans ce contexte, deux solutions paraissent envisageables.

La première consiste dans le **versement d'un complément de compensation sous forme de dotation globale de décentralisation**, inscrit dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget général. Cette solution présenterait l'avantage d'une grande souplesse d'utilisation, répondant aux besoins répétés d'ajustement. Cependant, elle ne paraît pas conforme aux principes fixés, pour la compensation des transferts de compétences, par la loi du 13 août 2004 – dont l'article 119 prévoit que cette compensation « *s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature* » –, ni aux exigences de l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, une compensation sous cette forme dégraderait sensiblement le ratio d'autonomie financière des départements.

La seconde solution tient au **transfert d'un autre produit fiscal national.** La mise en œuvre de cette solution, conforme aux règles précitées, nécessiterait cependant de trouver un impôt capable de dégager un milliard d'euros de recettes d'ici à 2009. En l'état, il semble que le plus simple consisterait à attribuer aux départements **de nouvelles fractions de tarifs de TIPP sur les supercarburants sans plomb et sur le gazole**, suivant la

¹ *En théorie, suivant le dispositif prévu par le présent article, le niveau révisé du droit à compensation des départements pour 2008 imposerait de porter la fraction de taux de la TSCA-VTM servant de complément aux deux autres assiettes (« incendie » et « navigation ») à 14,7 % environ. Cependant, le transfert d'une telle fraction est impossible dans la mesure où, comme on l'a rappelé ci-dessus, sur les 18 % fixé pour le taux de la TSCA-VTM, une fraction de 6,45 % se trouve déjà employée au financement des SDIS : la fraction de TSCA-VTM disponible n'est donc que de 11,55 %. Rapporté, suivant les règles légales du calcul, à l'assiette pour 2004 de la taxe (13,8 milliards d'euros), le produit de cette fraction de taux correspond à 1,594 milliard d'euros.*

méthode retenue en 2003 pour la compensation de la décentralisation des RMI et RMA. Une telle mesure, de fait, présenterait au moins deux avantages :

- d'une part, le produit de la TIPP s'avère suffisant pour supporter la charge de la compensation requise ;

- d'autre part, l'ajustement des compensations pourrait s'opérer de manière simple, par la modification des fractions de tarifs attribuées aux départements.

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

ARTICLE 15

Affectation du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) au financement de la DSI de 2008

Commentaire : le présent article prévoit que le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) au titre de 2008 est diminué de 47,3 millions d'euros par rapport à ce qui découlerait de son indexation sur la DGF, prévue par le droit actuel. Corrélativement, le reliquat de la DSI de 2006, de 47,3 millions d'euros, serait intégralement affecté à la DSI au titre de 2008.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME GÉNÉRAL DE LA DSI

La DSI a été créée par l'article 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi Defferre ».

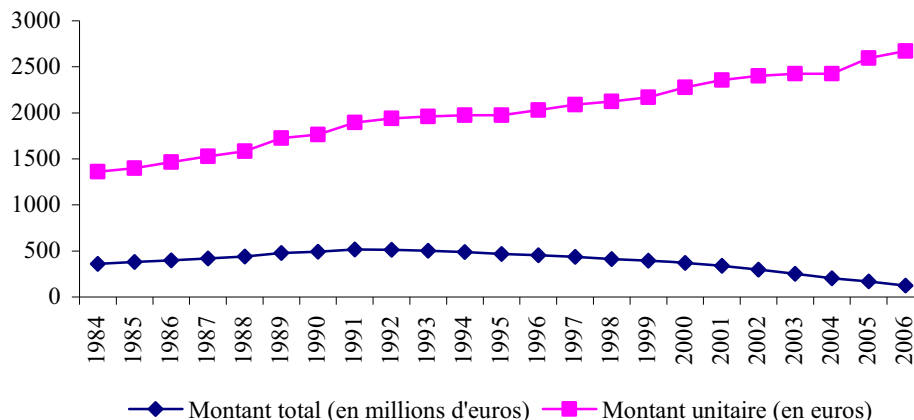
L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *la DSI évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement* ». Cependant, son montant global est en **diminution régulière** depuis 1992. Ainsi, elle est passée de **517,5 millions d'euros** en 1991 à **123,9 millions d'euros** en 2006. Cette diminution est normale. Elle vient du fait que, selon l'article L. 2334-26 précité, la DSI « *est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles* »¹.

Cette diminution du montant global de la DSI s'accompagne d'une **augmentation régulière de son montant unitaire**, c'est-à-dire du montant effectivement perçu par chaque instituteur, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Il est procédé, au plus tard au 31 juillet de l'année suivante, à la régularisation de la diminution réalisée, en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la DSI.

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs : montant total et montant unitaire

(en millions d'euros et en euros)



Source : comité des finances locales, séance du 13 novembre 2007

La DSI est composée de deux parts (article L. 2334-27 du même code) :

- l'une est versée aux communes pour compenser les charges afférentes aux logements effectivement occupés par des instituteurs ;

- l'autre est destinée à verser l'indemnité communale prévue par l'article L. 921-2 du code de l'éducation, c'est-à-dire l'indemnité communale en faveur des instituteurs qui ne bénéficient pas d'un logement.

L'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales prévoit que les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui verse, au nom de la commune, l'indemnité communale aux instituteurs ayants droit.

B. LA QUESTION DE L'AFFECTION DU RELIQUAT COMPTABLE

1. Le droit commun

La dotation par instituteur (le « montant unitaire ») étant fixée indépendamment du montant global de la DSI, **il existe chaque année un reliquat de DSI, venant de la diminution du nombre d'instituteurs**. En effet, chaque année, des instituteurs sont intégrés dans le corps des professeurs des écoles, qui ne comprend pas le droit au logement ou l'indemnité en tenant lieu. Le nombre d'instituteurs ne peut donc qu'être estimé par la loi de finances. Une régularisation *a posteriori* est, par conséquent, inévitable.

Selon le **droit commun**, les reliquats comptables de la DSI de l'année précédente sont affectés à la dotation d'aménagement, après l'affectation de

tout ou partie de ceux-ci par le Comité des finances locales (CFL) à la majoration de la DSI de l'année en cours.

a) La possibilité, pour le CFL, de décider de l'affectation du reliquat comptable de l'année n-1 à la DSI de l'année n

En effet, l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales prévoit que le CFL peut majorer la **DSI** « *de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu* ». Ainsi, le CFL peut majorer la DSI de l'année **n** de tout ou partie du reliquat comptable de l'année **n-1**.

L'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales

« A compter de l'exercice 1986, les communes reçoivent une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'Etat, au titre des charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs.

*« Cette dotation évolue, chaque année, comme la dotation globale de fonctionnement, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation prévue à l'article L. 1613-2. **Le Comité des finances locales peut majorer cette dotation de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu.***

« Cette dotation est répartie par le comité des finances locales proportionnellement au nombre des instituteurs, exerçant dans les écoles publiques, qui sont logés par chaque commune ou qui reçoivent d'elle une indemnité de logement.

« Elle est diminuée chaque année par la loi de finances initiale du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

« Il est procédé, au plus tard au 31 juillet de l'année suivante, à la régularisation de la diminution réalisée, conformément aux dispositions du précédent alinéa, en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la dotation spéciale.

« La diminution est calculée par référence au montant unitaire de la dotation spéciale ».

b) L'affectation automatique du solde de ce reliquat de l'année n-1 à la dotation d'aménagement de l'année n+1

Le solde de ce reliquat non utilisé pour abonder la DSI majeure, le cas échéant, la **dotation d'aménagement** de l'année **n+1**.

Tel est ce que prévoient le troisième et le quatrième alinéa de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales, introduits par le IV de l'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

L'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales

« Les communes perçoivent directement les sommes leur revenant au titre de la première part de la dotation spéciale.

« Les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant au Centre national de la fonction publique territoriale qui verse, au nom de la commune, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et sans que cela n'entraîne de charges pour cet établissement, l'indemnité communale aux instituteurs ayants droit, sur la base du montant fixé pour chaque commune par le représentant de l'Etat dans le département et dans la limite du montant unitaire fixé sur le plan national à l'article L. 2334-28.

« A compter de 2003, la dotation versée au Centre national de la fonction publique territoriale est minorée du montant du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs du pénultième exercice.

« La dotation d'aménagement définie à l'article L. 2334-13 est abondée, au titre de la même année, à hauteur de la différence entre le reliquat comptable du pénultième exercice et la fraction de ce reliquat majorant, le cas échéant, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2334-26. »

Cette disposition avait été introduite à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, qui soulignait l'importance du reliquat qui figurait alors au titre de la DSI et « dormait » dans les caisses du CNFPT, qui ne pouvait l'utiliser.

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

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

2. Des dispositions auxquelles il est fréquemment dérogé

Il est fréquemment dérogé à ces règles de droit commun.

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

De même, à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial pour les relations avec les collectivités territoriales et pour les avances aux collectivités territoriales, l'article 127 de la loi de finances initiale pour 2007 a prévu un prélèvement de 9,34 millions d'euros sur la DSI de 2006 vers la dotation d'aménagement de 2007 (alors que, normalement, la dotation d'aménagement de 2007 n'aurait dû être abondée que du reliquat de 2005). En effet, sans cette disposition le montant unitaire de la DSI aurait augmenté de 10,76 %, ce que le CFL, lors de sa réunion du 24 octobre 2006, avait jugé excessif. Comme, par ailleurs, le reliquat de 2005 a été de 11,59 millions d'euros, la dotation d'aménagement de 2007 a été abondée de 20,9 millions d'euros au total.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de déroger, une fois de plus, au droit commun de répartition de la DSI.

Il s'agit de tenir compte du fait que le reliquat au titre de 2006 a été particulièrement important. En effet, après les 9,34 millions d'euros qui, comme cela a été indiqué ci-avant, ont été affectés, par la loi de finances initiale pour 2007, à la dotation d'aménagement de 2007, il reste encore 47,3 millions d'euros, qui, selon le droit commun, devraient être répartis entre la DSI de 2007 et la dotation d'aménagement de 2008.

Le I du présent article prévoit que le montant de la DSI au titre de 2008, tel qu'il découlerait de l'application de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales, est diminué de 47,3 millions d'euros.

Son II prévoit que le montant du reliquat comptable global net constaté au terme de la répartition de la dotation DSI au titre de 2006 est mis en répartition avec la DSI au titre de 2008.

Ce II prévoit en quelque sorte de « **forcer la main** » au CFL. Comme on l'a indiqué ci-avant, le deuxième alinéa de l'article L. 2334-26 précité du code général des collectivités territoriales prévoit que le CFL peut majorer la DSI de tout ou partie du reliquat comptable afférent au dernier exercice connu.

Le présent article propose que dans le cas de la DSI de 2006, cette affectation soit automatique. **Le CFL n'aurait donc pas la possibilité d'affecter une partie du reliquat de 2006 à la dotation d'aménagement de 2008.**

Selon l'exposé des motifs du présent article, compte tenu de l'ouverture de 5,2 millions d'euros par le présent projet de loi de finances, le montant total de la DSI qui sera mis en répartition au titre de 2008 s'établira à 52,5 millions d'euros.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision, avec un avis favorable du gouvernement.

La modification du présent article adoptée par l'Assemblée nationale

Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale
I. — Le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au titre de 2008 en application de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales est diminué de 47,3 millions d'euros.	
II. — Par dérogation	
aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2334-26 et du quatrième alinéa de l'article L. 2334-29 du même code,	au deuxième alinéa de l'article L. 2334-26 et au quatrième alinéa de l'article L. 2334-29 du même code,
le montant du reliquat comptable global net constaté	
au titre de 2006	au terme de la répartition de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au titre de 2006
est mis en répartition avec la dotation spéciale pour le logement des instituteurs au titre de 2008.	

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

On comprend bien que si le présent projet de loi de finances prévoit que la DSI de 2008 est de seulement 5,2 millions d'euros, il est nécessaire d'utiliser la totalité du reliquat de 2006, de 47,3 millions d'euros, pour financer les besoins pour 2008, évalués à 52,5 millions d'euros.

Cependant, on peut se demander pourquoi le gouvernement ne s'est pas contenté de prévoir, pour 2008, une indexation « normale » de la DSI, c'est-à-dire une augmentation au même taux que la DGF, conformément à l'article L. 2334-26 précité du code général des collectivités territoriales. Le CFL aurait alors vraisemblablement décidé de ne pas affecter le reliquat comptable de 2006 à la DSI de 2007, mais de l'affecter intégralement à la dotation d'aménagement de 2008, ce qui aurait été favorable à la péréquation.

On constate que ce choix du gouvernement a pour effet de minorer, de 47,3 millions d'euros, la croissance affichée des prélèvements sur recettes. **La croissance des dépenses du « périmètre élargi » en 2008 s'en trouve réduite de 0,01 point, et celle de l' « enveloppe normée » de 0,1 point.**

Il s'agit d'une mesure à « un coup », qui ne pourra être utilisée pour permettre le respect de la norme de dépenses en 2009.

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

ARTICLE 16

Répartition du produit des amendes des radars automatiques

Commentaire : le présent article modifie la répartition du produit des amendes des radars automatiques.

I. LE DROIT APPLICABLE

La répartition du produit des amendes des radars automatiques ne concerne que le produit des amendes forfaitaires, à l'exclusion des amendes majorées. Le produit total des amendes s'est élevé en 2006 à 349 millions d'euros, dont 57 millions d'euros d'amendes majorées, affectés au budget général.

En ce qui concerne les amendes forfaitaires, l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006 a instauré un mode particulier de répartition. Il dispose que ce produit est affecté :

- pour **60 % et dans la limite de 140 millions d'euros au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »** ;

- pour **40 % et dans la limite de 100 millions d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**¹ ;

- le **solde éventuel** est inclus dans le produit d'ensemble des amendes de police, que le comité des finances locales (CFL) **répartit chaque année entre les différentes collectivités**, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation². Toutefois, le CFL a compétence liée. L'article L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales précise notamment que cette répartition ne peut bénéficier qu'aux communes ou communautés urbaines et autres groupements auxquels les communes ont transféré la totalité de leurs compétences en matière de voies communales, de transports en commun et de parcs de stationnement³. En pratique, le **CFL distribue des fonds aux communes, aux établissements**

¹ Conformément à l'article 62 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 auquel renvoie l'article 49.

² Conformément à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales auquel renvoie l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Voir les articles R. 2334-10 à 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

publics de coopération intercommunale, à la région Ile-de-France et au Syndicat des transports Ile-de-France¹.

Ainsi, **les départements**, à la différence des communes, **ne reçoivent aucune ressource du produit des amendes des radars automatiques**. Or, parallèlement, la propriété d'une grande part des routes nationales leur a été transférée par la loi de décentralisation du 13 août 2004². 501 radars sont aujourd'hui disposés sur les routes départementales, 120 y étant par ailleurs en cours d'installation.

Un nombre croissant de départements, à partir de la fin de l'année 2006, a pris l'initiative de soumettre à redevance chaque radar automatique installé par l'Etat sur leur réseau routier départemental. Seize départements avaient créé ce type de redevances en juin 2007.

Le fondement juridique de ces redevances était le plus souvent recherché dans l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui soumet à une redevance toute « *occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique* », sauf exception. Mais l'incertitude de ce fondement juridique a conduit la justice administrative à rendre des arrêts contradictoires quant à la légalité de ce procédé³, jusqu'aux trois arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 31 octobre dernier qui ont condamné l'institution par les départements de redevances sur les radars automatiques. Toutefois, la pression des départements, ainsi que la confusion résultant de cette situation juridique, ont conduit le gouvernement à proposer une nouvelle répartition du produit des amendes des radars automatiques qui bénéficie aussi aux départements.

En 2008, il est prévu que le montant total des amendes forfaitaires (donc soumises à répartition) s'élève à 560 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le principal objet du présent article est d'**affecter aux départements une partie du produit des amendes** des radars automatiques. Pour cela, le I de l'article précité modifie l'ordre d'affectation du produit mentionné à l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2006.

Le produit des amendes serait donc réparti, dans la rédaction initiale du projet de loi de finances :

¹ L'article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales affecte 50 % du produit des amendes de la région Ile-de-France au Syndicat des transports d'Ile-de-France et 25 % à la région Ile-de-France.

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

³ Voir notamment l'arrêt n° 07MA00271 de la Cour administrative d'appel de Marseille du 9 juillet 2007, rejetant la demande du département de l'Aude et, en sens inverse, l'arrêt n° 07VE00746 du 24 mai 2007 de la Cour administrative d'appel de Versailles.

- dans un premier temps, au **compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »**. L'article 16 supprime la limitation de l'affectation à 60 % du produit des amendes et relève le plafond maximal affecté au compte d'affectation spéciale **de 140 à 204 millions d'euros** ;

- dans un second temps, aux **communes et groupements** à travers la répartition effectuée par le CFL, dans la limite de **100 millions d'euros** ;

- puis, aux **départements** de métropole, à la collectivité territoriale de Corse, aux régions d'outre-mer et aux départements d'outre-mer, à hauteur de **30.000 euros par radar** implanté sur la voirie appartenant au département ;

- enfin, l'éventuel surplus est affecté à l'**AFITF**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA MODIFICATION DU PRODUIT AFFECTÉ AUX DÉPARTEMENTS

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les parts du produit des amendes des radars affectées au compte d'affectation spéciale puis aux communes, mais elle **a modifié le mode de calcul de la part bénéficiant aux départements**.

La proposition du gouvernement d'un versement de 30.000 euros par radar **a fait l'unanimité contre elle à la commission des finances de l'Assemblée nationale** du fait, d'une part, de son montant trop faible et, d'autre part, de son caractère forfaitaire.

Dans le dispositif modifié par les députés, sur proposition de notre collègue député Gilles Carrez, les départements se verront affecter par décret une part du produit des amendes des radars, dans la limite de **30 millions d'euros**. Le décret devra répartir le produit en fonction notamment de **l'accidentologie locale** sur la voirie départementale et **de la longueur de la voirie départementale**.

Suite à un sous-amendement à l'amendement de notre collègue député Gilles Carrez, proposé par notre collègue député Michel Bouvard, la répartition prendra aussi en compte **les ouvrages d'art de la voirie départementale**. Notre collègue député Michel Bouvard avait initialement présenté un amendement visant à la prise en compte non seulement des ouvrages d'art mais aussi de la climatologie et de la géologie de chaque département. Après avoir estimé l'amendement initial de notre collègue député Michel Bouvard trop complexe, notre collègue député Gilles Carrez s'est finalement rallié à l'idée d'ajouter uniquement la prise en compte des ouvrages d'art dans la répartition, mais les critères de climatologie et de géologie n'ont pas été retenus.

Enfin, le décret de répartition fixera la liste des travaux pouvant être financés par cette part du produit des amendes affectée aux départements.

B. L'INTRODUCTION D'UNE CLAUSE DE REVOYURE

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a introduit un III (nouveau) qui prévoit, au 1^{er} octobre 2010, la remise au Parlement par le gouvernement d'un **rapport sur l'évolution du produit de ces amendes et de sa répartition.**

C. LE RÈGLEMENT DES LITIGES ADMINISTRATIFS ENTRE L'ETAT ET LES DÉPARTEMENTS

Enfin, l'Assemblée nationale a ajouté un IV (nouveau) au présent article afin de clarifier l'état du droit et d'apporter une solution aux litiges administratifs en cours. Deux dispositions sont ainsi modifiées afin de **supprimer toute base légale aux redevances mises en place par les départements pour l'installation de radars sur la voirie départementale.**

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié afin d'exclure l'occupation ou l'utilisation du domaine public résultant de l'installation par l'Etat d'équipements visant à améliorer la sécurité routière des cas où cette occupation ou utilisation peut donner lieu au paiement de redevances.

Par ailleurs, l'article L. 113-2 du code de la voirie routière est modifié afin d'exclure explicitement le cas de l'installation par l'Etat d'équipements visant à améliorer la sécurité routière des cas où l'occupation du domaine public routier nécessite une permission de voirie ou un permis de stationnement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la question de la répartition du produit des amendes des radars automatiques est d'autant plus importante que ce produit connaît une croissance rapide. Il exprime par ailleurs son accord quant à la proposition de faire bénéficier les départements d'une part du produit des amendes des radars automatiques.

Toutefois, il propose d'améliorer le dispositif proposé sur deux points.

A. MINORER LA PART AFFECTÉE AU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE

Le présent article aurait pour conséquence d'augmenter la part maximale du produit des amendes affectée au compte d'affectation spéciale

« Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » de **140 à 204 millions d'euros**. Ces recettes supplémentaires bénéficieraient uniquement au programme « Radars » du compte d'affectation spéciale.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, cette hausse doit semble-t-il servir à financer notamment un programme complémentaire d'implantation de 500 nouveaux équipements. Ce financement supplémentaire se justifie par ailleurs par la nécessité de mettre en place de nouveaux types de radars, qui contrôleraient entre autres les feux rouges et les distances de sécurité. Ces radars sont plus complexes et plus coûteux que les radars standards. Mais votre rapporteur général observe que, parallèlement, **le coût des radars standards diminue**, d'autant plus que le nouveau plan quinquennal d'installation de radars, approuvé par le conseil restreint sur la sécurité routière du 5 octobre 2007, privilégie les radars mobiles, dont les coûts de fonctionnement sont inférieurs aux radars fixes.

Par ailleurs, votre rapporteur général note que le compte d'affectation spéciale **ne consomme pas la totalité des crédits qui lui sont affectés**. En effet, pour pouvoir passer des marchés pluriannuels, il faut que le compte dispose de suffisamment de crédits en autorisations d'engagement. Or, ceux-ci sont abondés au fur et à mesure de l'encaissement des amendes des radars. Mme Cécile Petit, directrice de la sécurité et de la circulation routière et responsable du programme « Radars » de la mission constituée par le compte d'affectation spéciale, reconnaît cette difficulté¹.

Enfin, le programme « Radars » du compte d'affectation spéciale est désormais chargé de **financer des dépenses qui excèdent la mission d'origine du compte spécial** (actions de communication, verbalisation électronique des infractions de stationnement, etc). De nombreuses incertitudes pèsent donc sur l'utilisation des fonds supplémentaires par le compte d'affectation spéciale.

Votre rapporteur général vous propose un amendement visant à minorer à 175 millions d'euros, au lieu de 204, l'augmentation des fonds alloués au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Cela représenterait une augmentation de 25 %, proche de celle du nombre de radars automatiques entre 2007 et 2008, dont le nombre doit être porté de 1.850 à 2.350. Les 29 millions d'euros résultant de cette minoration des fonds alloués au compte d'affectation spéciale bénéficieraient mécaniquement à l'AFITF, puisque celle-ci se voit affecter le reliquat du produit des amendes non versé au compte d'affectation spéciale, aux départements ou aux communes.

¹ Voir ses propos, cités dans le rapport spécial de votre commission des finances sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » : « Les contraintes de gestion du compte d'affectation spéciale ne permettent pas une gestion satisfaisante des marchés d'acquisition de radars qui s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle, la notification des marchés de radars ne pouvant intervenir que lorsque le compte d'affectation spéciale est abondé par les recettes des amendes ».

En effet, en ce qui concerne l'AFITF, vos rapporteurs spéciaux sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » se sont, dans leur rapport, posé « *la question de son financement futur, compte tenu de l'épuisement, dès 2009, des ressources tirées de la privatisation des sociétés d'autoroutes* »¹. Ils constatent que depuis sa création en 2005, plus de la moitié des ressources de l'AFITF ont été constituées du versement de 4 milliards d'euros de produits de cession des sociétés concessionnaires des autoroutes. En 2008, ce produit s'élèvera à 1,26 milliard d'euros pour des ressources prévisionnelles totales de l'AFITF de 2,19 milliards d'euros. L'épuisement de ces ressources conduit donc à un besoin de financement de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

La solution actuellement à l'étude pour compenser cette perte est la mise en place d'une taxe kilométrique pour les poids lourds. Mais celle-ci ne pourra vraisemblablement, dans la meilleure des hypothèses, selon le directeur général des routes, procurer des recettes qu'en 2010 et qu'à hauteur de 800 millions d'euros.

Enfin, le **rôle primordial de l'AFITF dans la mise en œuvre des politiques de transport** doit être signalé. Celle-ci finance le réseau ferroviaire, le transport combiné, les voies navigables, les transports collectifs à travers le programme « Transports terrestres et maritimes ». Pour ce programme, comme pour le **programme « Réseau routier national », auquel l'AFITF a contribué à hauteur de 1,02 milliard d'euros, par voie de fonds de concours en 2006**, l'échéance de 2009, où l'AFITF perdra la moitié de ses recettes, est cruciale. Assurer un financement pérenne à l'AFITF est donc la condition du développement et de l'entretien du réseau routier. Tous les acteurs ayant à leur charge l'entretien des routes ont donc intérêt à ce que l'AFITF dispose des moyens suffisants pour mener sa politique. Il faut noter par ailleurs que les nouvelles priorités définies pour le programme « Réseau routier national » réorientent le fonds de concours de l'AFITF vers l'entretien et les équipements de sécurité. Il semble donc justifié que cet acteur majeur de la sécurité routière bénéficie des ressources provenant des amendes des radars automatiques.

B. LA MODIFICATION DES CRITÈRES DE RÉPARTITION DU PRODUIT DES AMENDES AUX DÉPARTEMENTS

Votre rapporteur général estime par ailleurs que le mode de répartition du produit des amendes aux départements, tel que modifié par l'Assemblée nationale, présente certains inconvénients.

Tout d'abord, **la direction de la sécurité routière**, si elle se félicite de la prise en compte de l'accidentologie sur les routes départementales pour

¹ Voir le rapport spécial de nos collègues Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel, Yvon Collin et Fabienne Keller sur la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » du présent projet de loi de finances.

la détermination de l'indice de répartition du produit des amendes dans chaque département, **indique ne pas encore savoir s'il faut lier positivement ou négativement les fonds versés au taux d'accidentologie.**

En effet, si davantage d'argent est donné aux départements qui ont une faible accidentologie, le système risque de bénéficier aux départements qui ont le moins besoin des fonds et de pénaliser les départements dont les routes sont les moins sécurisées pour des raisons climatiques ou géologiques.

D'autre part, si davantage d'argent est donné aux départements qui ont une forte accidentologie, il sera difficile d'assumer une sorte de « prime à l'accident », d'autant plus que le contrôle de l'utilisation des fonds est presque inexistant et ne permettra donc pas de déterminer si les départements les utilisent effectivement pour améliorer la sécurité routière ou pour d'autres dépenses.

Le critère de l'accidentologie apparaît donc particulièrement malaisé à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la direction de la sécurité routière estime qu'il sera **difficile, par décret, d'établir un mode de prise en compte des ouvrages d'art** dans la détermination de l'indice de répartition par département. Cette prise en compte risquerait de compliquer exagérément le système de répartition.

Votre rapporteur général vous propose un amendement visant à supprimer la prise en compte de l'accidentologie et des ouvrages d'art des voiries départementales dans le critère de répartition du produit des amendes, pour ne conserver comme critère pertinent que la longueur de la voirie appartenant à chaque département.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 16

Affectation d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes aux communes et à leurs groupements accueillant des sites d'extraction de matériaux

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'affecter la moitié du produit de la composante de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) frappant les « granulats » aux communes ou à leurs groupements accueillant des sites d'extraction de matériaux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES HUIT COMPOSANTES DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), visée aux articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes, est constituée de **8 composantes**.

Evolution du produit de chaque composante de la TGAP

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déchets ménagers	114	227	297	232	213	191	197
Déchets industriels	17	30	32	15	14	37	28
Huiles usagées	25	27	27	21	20	24	39
Bruit	7	10	12	9	30	Abrogée*	
Emissions polluantes	1	23	72	63	58	23	26
Lessives	73	84	88	67	62	103	79
Granulats	17	29	46	32	29	40	37
Antiparasitaires	18	36	43	32	29	38	52
Installations classées	-	-	-	-	-	27	25

*Taxe abrogée au 1^{er} janvier 2005, remplacée par la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires perçue par la direction générale de l'aviation civile.

Source : direction générale des impôts

B. LA TGAP « GRANULATS »

La composante « granulats » de la TGAP est due par :

1) **toute personne qui livre** pour la première fois après fabrication nationale ou qui livre sur le marché intérieur après achat, importation ou fabrication dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou qui **met à la consommation des matériaux d'extraction de toutes origines se présentant naturellement sous la forme de grains, ou obtenus à partir de roches concassées ou fractionnées, dont la plus grande dimension est inférieure ou égale à 125 millimètres** et dont les caractéristiques et usages sont fixés par décret ;

2) toute personne qui **extraît, produit ou introduit**, en provenance d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, lesdits matériaux, pour les besoins de sa propre utilisation.

Son assiette est constituée par le **poids des matériaux d'extraction** et son unité de perception est la tonne. Le **tarif**, fixé à 0,10 euro par tonne, procurait un rendement fiscal de **37 millions d'euros en 2006**.

Le produit global de la TGAP, soit 483 millions d'euros en 2006, est versé au budget général de l'Etat¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Compte tenu du faible potentiel offert par les matériaux recyclés et dans un contexte d'accélération de la construction de logements, le présent article additionnel vise à **encourager le développement de l'activité d'extraction de matériaux, dans une logique respectueuse de l'environnement**.

Afin de favoriser une **répartition plus optimale des activités d'extraction sur le territoire**, il est donc proposé d'inciter les communes à accueillir ce type d'activités sur leur ressort, en leur affectant la moitié du produit de la TGAP « Granulats », soit environ 18,5 millions d'euros. Le nombre de communes concernées est de l'ordre de 3.000.

Cette affectation prend la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat**. Les recettes sont réparties par le comité des finances locales, en fonction du montant de taxe perçu sur chaque site, et à raison :

1) de la moitié au moins, au profit des **communes sur le territoire desquelles sont extraits les matériaux** soumis à la taxe ;

2) du reliquat, au profit des **communes concernées par les risques et inconvénients** que l'extraction desdits matériaux peut causer.

¹ L'article 22 du présent projet de loi de finances prévoit toutefois d'en affecter une fraction de 242 millions d'euros à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Ces recettes devront être consacrées au financement d'opérations concourant à la **protection de l'environnement**.

Dans les cas où les communes concernées ont délégué leurs compétences en matière d'environnement à un établissement public de coopération intercommunale, **cet établissement est attributaire des recettes en question et est tenu de les affecter à des opérations intéressant lesdites communes**.

L'article additionnel prévoit enfin qu'un **décret en Conseil d'Etat** fixe ses modalités d'application, et en particulier :

1° les critères de désignation des communes qui, sans accueillir de carrière, sont « **concernées par les risques et inconvénients** » de l'extraction des matériaux ;

2° les critères de définition des **opérations** destinées à la protection de l'environnement susceptibles d'être financées par le produit des recettes affectées ;

3° Les autres modalités de répartition des recettes entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale¹.

B. LES BÉNÉFICES ENVIRONNEMENTAUX ATTENDUS

La mesure proposée par le présent article additionnel contribue à la protection de l'environnement dans la mesure où :

- elle dégage, au profit des communes et de leurs groupements, notamment en milieu rural, des **recettes** pour financer des opérations dans ce domaine ;

- elle contribue, à terme, à une **meilleure localisation** des activités d'extraction en fonction des besoins, **réduisant d'autant les nuisances liées aux transports des matériaux** ;

- elle accroît le nombre de sites, dont la **reconversion au terme de l'exploitation peut permettre de créer des zones humides** particulièrement riches en biodiversité ou contribuer à la dénitrification, à l'écrêtement des crues, ainsi qu'à la constitution de réserves d'eau pour l'irrigation ou la lutte contre les incendies.

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

¹ Notamment les modalités de remboursement à l'Etat, par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale, des sommes non utilisées au terme de la deuxième année suivant leur versement.

ARTICLE 17

Réforme de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)

Commentaire : le présent article vise à réformer les conditions du versement et de la répartition des dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions, respectivement la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). Suivant cette réforme :

- **d'une part, les dotations précitées seraient versées sous la forme de prélèvements sur les recettes de l'Etat ;**
- **d'autre part, les critères de leur répartition seraient simplifiés.**

I. LE DROIT EXISTANT

Créées, respectivement, par l'article 16 et l'article 17 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant 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, **la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ont vocation à financer les dépenses d'équipement et d'investissement relatives aux établissements publics d'enseignement transférés à la compétence des départements et des régions.** Conformément aux articles L. 3334-16 et L. 4332-3, respectivement précisés par les articles R. 3334-16 et suivant et R. 4332-9 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), ces dotations doivent permettre aux collectivités territoriales de financer la reconstruction, les grosses réparations et l'équipement des établissements d'enseignement, ainsi que – sous réserve que ces opérations figurent sur la liste établie en application de l'article L. 211-2 du code de l'éducation¹ – leur construction ou extension.

Les deux dotations obéissent à un régime similaire :

- leur montant résulte d'une **progression annuelle égale au taux de formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques** (+ 3,2 % en moyenne sur les dix derniers exercices) ;
- elles sont **financées par la voie de crédits budgétaires, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement** ;
- elles sont réparties, entre les collectivités bénéficiaires, selon des **critères complexes, évolutifs, de sorte que leur clé de répartition peut varier d'une année à l'autre.**

¹ Article L. 211-2 du code de l'éducation : « Le représentant de l'Etat arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée compte tenu du programme prévisionnel des investissements et après accord de la commune d'implantation et de la collectivité compétente. ».

A. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DES DOTATIONS

Suivant les articles R. 3334-19 et R. 4332-12 du CGCT, la DDEC et le DRES sont **établies en crédits budgétaires, en autorisations d'engagement¹ et en crédits de paiement**. Ces crédits, dans la maquette budgétaire actuelle, se trouvent retracés par la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ainsi, la loi de finances pour 2007 a ouvert 327,21 millions d'euros au titre de la DDEC et 658,92 millions d'euros au titre de la DRES.

Les autorisations d'engagement attribuées aux départements et aux régions dans ce cadre font l'objet d'une **notification préfectorale** aux collectivités bénéficiaires, qui peuvent prendre des engagements sur cette base.

Conformément aux articles R. 3334-20 et R. 4332-13 du CGCT, **les crédits de paiement** correspondant aux autorisations d'engagement de la DDEC et de la DRES sont versées par l'Etat aux collectivités comme suit :

- **42 % au cours de l'année d'attribution** de ces dotations ;
- **35 % au cours de l'année qui suit l'année d'attribution** de ces dotations ;
- **23 % au cours de la deuxième année qui suit l'année d'attribution** de ces dotations.

Les articles précités précisent que les sommes correspondantes sont versées par quart, au début de chaque trimestre.

B. LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES DOTATIONS

1. Les critères de répartition de la DDEC

En application des dispositions de l'article R. 3334-17 du CGCT, **la part de la DDEC qui revient à l'ensemble des départements de chaque région est déterminée, chaque année, de manière à tenir compte, à concurrence de 70 %, de la capacité d'accueil des établissements d'enseignement et, à concurrence de 30 %, de l'évolution de la population scolarisable.**

¹ Faute d'avoir été « toilétées » pour tenir compte de la nouvelle organisation budgétaire entrée en vigueur avec la LOLF, ces dispositions du CGCT font référence à des « autorisations de programme ».

La répartition de la DDEC

Les **70 % destinés à tenir compte de la capacité d'accueil des établissements** sont répartis comme suit :

- 30 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des collèges publics ;
- 15 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des collèges publics construits avant 1973 ;
- 5 % proportionnellement à la superficie des classes mobiles ;
- 20 % proportionnellement aux effectifs des élèves des collèges publics.

Les **30 % destinés à tenir compte de l'évolution de la population scolarisable** sont répartis comme suit :

- 25 % proportionnellement au nombre de naissances constatées dans la région entre la septième et la quatrième année précédant l'année d'attribution de la dotation ;
- 5 % en fonction du rapport des effectifs des élèves des collèges publics à la superficie développée hors œuvre totale de ces collèges, lorsque ce rapport pour l'ensemble des départements de la région excède le rapport des mêmes paramètres au plan national.

Cependant, **les départements d'outre-mer (DOM) bénéficient d'un régime particulier**, dérogatoire sur deux points aux principes ci-dessus exposés.

En premier lieu, suivant l'article R. 3443-3 du CGCT, pour ces collectivités, la part de la DDEC destinée à tenir compte de l'évolution de la population scolarisable (30 % de la dotation) est *en totalité* répartie proportionnellement au nombre de naissances constatées entre la septième et la quatrième année précédant l'année d'attribution de la dotation.

En second lieu, l'article L. 3443-2 du CGCT prévoit que **la part des crédits de la DDEC consacrés à l'ensemble des DOM est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences pour ces collectivités, soit 11,65 % du total**. Le montant correspondant à cette « sanctuarisation » de la part de dotation due à l'outre-mer est répartie entre les quatre DOM en fonction des critères de droit commun (à l'exception du ratio de charge des collèges).

Par ailleurs, en application de l'article L. 3334-16, précité, du CGCT, la DDEC est répartie en deux temps. D'abord, **le jeu des critères ci-dessus rappelés permet de déterminer la part de la dotation revenant à l'ensemble formé par tous les départements d'une région**. Ensuite, cette enveloppe est répartie entre les départements de la région, par la conférence des présidents de conseils généraux. Cette répartition finale doit en principe obéir à une **hiérarchisation des besoins**, sur la base de la liste des opérations de construction et d'extension prévue par l'article L. 211-2, précité, du code de l'éducation, visant les établissements que l'Etat s'engage à doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique.

2. Les critères de répartition de la DRES

Suivant les dispositions de l'article R. 4332-10 du CGCT, **la DRES est répartie chaque année entre les régions de manière à tenir compte, à concurrence de 60 %, de la capacité d'accueil des établissements d'enseignements et, à concurrence de 40 %, de l'évolution de la population scolarisable.**

La répartition de la DRES

Les **60 % destinés à tenir compte de la capacité d'accueil des établissements** sont répartis comme suit :

- 30 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des bâtiments scolaires ;
- 5 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des bâtiments scolaires construits avant 1973 ;
- 5 % proportionnellement à la superficie des classes mobiles ;
- 5 % proportionnellement aux effectifs du second cycle général long des établissements publics et des classes préparatoires aux grandes écoles ;
- 5 % proportionnellement aux effectifs du second cycle technique long des établissements publics et des sections de techniciens supérieurs ;
- 10 % proportionnellement aux effectifs du second cycle technique court des établissements publics.

Les **40 % destinés à tenir compte de l'évolution de la population scolarisable** sont répartis comme suit :

- 25 % proportionnellement au nombre des naissances constatées dans la région entre la dixième et la sixième année précédant l'année d'attribution de la dotation ;
- 15 % proportionnellement aux retards de scolarisation observés dans la région, selon la ventilation suivante :
 - 7,5 % répartis entre les régions où le taux de scolarisation des jeunes gens âgés de seize à dix-neuf ans est inférieur à 80 %, proportionnellement à l'écart entre ce pourcentage et le pourcentage constaté dans la région ;
 - 7,5 % répartis entre les régions où le taux de scolarisation des jeunes gens âgés de seize à dix-neuf ans est inférieur au taux moyen national de scolarisation de ces mêmes jeunes gens, proportionnellement à l'écart entre le taux moyen national et le taux constaté dans la région.

Cependant, l'application de ces dispositions reste subordonnée à celle de l'article R. 4332-11 du CGCT, qui constitue **une sorte de « clause de sauvegarde » pour les régions : il garantit à chacune un taux de progression annuel au moins égal à 50 % du taux de croissance annuel du montant total de la DRES.** Il convient de préciser qu'il n'existe pas, en ce qui concerne la DDEC, une « clause de sauvegarde » analogue, pour les départements.

En outre, **un régime spécial a été aménagé en faveur des régions d'outre-mer (ROM)**, identique, *mutatis mutandis*, au régime dont bénéficient les DOM en ce qui concerne la DDEC.

D'une part, conformément à l'article R. 4443-2 du CGCT, pour ces collectivités, la part de la DRES destinée à tenir compte de l'évolution de la population scolarisable (40 % de la dotation) est *en totalité* répartie proportionnellement au nombre de naissances constatées entre la dixième et la sixième année précédant l'année d'attribution de la dotation.

D'autre part, en application de l'article L. 4434-8 du CGCT, **la part des crédits de la DRES consacrés à l'ensemble des ROM est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences pour ces collectivités, soit 6,78 % du total.** La quote-part de dotation correspondante est répartie entre les quatre ROM en fonction des critères de droit commun (à l'exception du ratio de charge des collèges). **Dans la pratique, toutefois, cette « sanctuarisation » de la DRES des ROM ne trouve pas à s'appliquer,** la mise en œuvre des dispositions de droit commun permettant à ces collectivités d'obtenir, chaque année, un montant global de dotation supérieur à 6,78 % du total.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La réforme de la DDEC et de la DRES proposée par le présent article, double pour chaque dotation, est motivée par l'**inadaptation actuelle du système en place**, tant en ce qui touche aux modalités de versement de ces dotations que sous l'aspect des règles gouvernant leur répartition.

A. LA TRANSFORMATION DE LA DDEC ET DE LA DRES EN PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ETAT

1. Un versement sous la forme de crédits budgétaires n'est pas pertinent pour ces dotations

Le mode de versement actuel de la DDEC et de la DRES, sous la forme de crédits budgétaires, en autorisations d'engagement et crédits de paiement, s'avère peu pertinent.

En premier lieu, ces dotations étant, comme on l'a rappelé ci-dessus, notifiées aux collectivités bénéficiaires, elles constituent pour celles-ci une sorte de créance sur l'Etat. Aussi, **les règles de régulation budgétaire et, notamment, d'annulation, qui devraient en principe être applicables à la DDEC et à la DRES comme à tous les crédits budgétaires, ne s'appliquent pas *de facto*.** Les crédits destinés à ces dotations, s'ils peuvent être « gelés », ne le sont jamais que provisoirement.

En deuxième lieu, **la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, en l'occurrence, ne concerne pas les collectivités territoriales**, qui n'enregistrent pas dans leur budget les créances qu'elles détiennent à l'égard des tiers. Certes, lors des mandatements des crédits de paiement, les préfets visent les millésimes d'autorisation d'engagement correspondants. Cependant, pour les collectivités territoriales, cette précision

reste sans incidence : elles ne distinguent pas les crédits reçus, chaque année, selon la loi de finances à laquelle ils se rapportent (42 % au titre de la loi de finances de l'année n en cours, 35 % au titre de celle de l'année $n - 1$, 23 % au titre de celle de l'année $n - 2$).

En troisième lieu, la règle d'indexation des deux dotations sur le taux de FBCF des administrations publiques s'appliquant aux autorisations d'engagement et non aux crédits de paiement, il existe un **décalage entre le montant voté en loi de finances initiale et, compte tenu de l'étalement sur trois ans du versement correspondant, le montant effectivement versé. La visibilité des collectivités territoriales quant à leurs dotations d'équipement s'en trouve amoindrie**¹.

En dernier lieu, le versement pluriannuel des crédits de paiement constitue une **source de complexité voire d'erreurs pour les services de l'Etat, qui doivent référencer trois opérations lors du mandatement** des crédits de paiement (aux titres de l'année n , de l'année $n - 1$ et de l'année $n - 2$).

2. La transformation proposée en prélèvements sur recettes de l'Etat

Le **1° du I** et le **1° du III** du présent article tendent à organiser le **versement de la DDEC et de la DRES, à compter de 2008, sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat**, en substitution des crédits budgétaires actuellement employés à cet effet.

Cette mesure se traduit logiquement par une simplification de la procédure de versement des dotations aux collectivités bénéficiaires. En conséquence, le **cinquième alinéa du 2° du I** et le **cinquième alinéa du 2° du III** du présent article prévoient que la DDEC et la DRES seront **versées en une fois, au cours du troisième trimestre de l'année**.

Le passage d'un versement sous la forme de crédits budgétaires à un versement par prélèvement sur recettes impose cependant de traiter le « stock » **d'autorisations d'engagement qui, en raison du fractionnement sur trois exercices du versement des crédits de paiement, devrait normalement demeurer ouvertes en 2008 sur les comptes de l'Etat**. Ce stock, au total (DDEC et DRES cumulées), s'élèverait à **792,374 millions d'euros**, comme le retracent les deux tableaux ci-après.

Aussi, la **dernière phrase du 1° du I** et la **dernière phrase du 1° du III** du présent article prévoient la **caducité des autorisations d'engagement qui n'auront pas été soldées au 31 décembre 2007**, ce qui

¹ Pour tenter d'évaluer le montant de la dotation qui lui revient une année n , tous critères de répartition égaux par ailleurs, une collectivité devrait appliquer le taux de la formation brute de capital fixe des administrations publiques aux crédits autorisés par la loi de finances de l'année $n - 1$, puis ne retenir que 42 % du montant calculé (qui lui sera en effet versé en année n) et ajouter à ce produit les fractions de crédits – 35 % et 23 % – qu'elle recevra au titre des exercices $n - 1$ et $n - 2$.

autorise les services préfectoraux à procéder, en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique, à l'extinction de ce stock. Cette extinction sera **sans incidence pour les régions et les départements**, dans la mesure où, comme indiqué précédemment, ce mode de gestion des crédits est propre à l'Etat, les engagements détenus envers l'Etat par les collectivités territoriales n'étant pas enregistrés dans les comptes de celles-ci.

Stock théorique, pour 2008, des autorisations d'engagements (AE) au titre de la DDEC

(en euros)

Objet	Total AE	Versement 2008	Versement 2009
DDEC 2006 (AE soldées en 2008)	317.992.480	73.138.270 (23 % des AE)	
DDEC 2007 (AE soldées en 2009)	327.214.000	114.524.900 (35 % des AE)	75.259.220 (23 % des AE)
Total des AE restant à solder en 2008		187.633.170	
Total des AE restant à solder en 2009			75.259.220
Total des AE restant à solder			262.922.389

Source : direction générale des collectivités locales

Stock théorique, pour 2008, des autorisations d'engagements (AE) au titre de la DRES

(en euros)

Objet	Total AE	Versement 2008	Versement 2009
DRES 2006 (AE soldées en 2008)	640.326.720	147.279.743 (23 % des AE)	
DRES 2007 (AE soldées en 2009)	658.917.000	230.620.950 (35 % des AE)	151.550.908 (23 % des AE)
Total des AE restant à solder en 2008		377.900.693	
Total des AE restant à solder en 2009			151.550.908
Total des AE restant à solder			529.451.601

Source : direction générale des collectivités locales

Pour déterminer les montants de la DRES et de la DDEC à prélever, en 2008, sur les recettes de l'Etat, deux méthodes sont envisageables, chacune reposant sur la prise en compte des crédits de paiement afférents, seule donnée pertinente pour les collectivités territoriales. De ces deux méthodes, le présent article retient la plus avantageuse pour les collectivités territoriales, qui assure par ailleurs la neutralité de l'opération pour les finances de l'Etat.

• Une première méthode possible consistait dans l'indexation des sommes versées en 2007, en retenant pour le calcul du prélèvement sur recettes de l'Etat le montant des crédits de paiement effectivement versés en 2007 aux collectivités territoriales, et en indexant ce montant sur le taux prévisionnel de la FBCF des administrations publiques en 2008 (soit + 2,6 %). Cette méthode conduirait à prélever en 2008 sur les recettes de l'Etat un montant de

327,348 millions d'euros au titre de la DDEC et un montant de 659,186 millions d'euros au titre de la DRES.

• *La deuxième méthode possible*, retenue par le présent article, **consiste à prélever sur les recettes de l'Etat le montant des crédits de paiement qui auraient dû être versés en 2008 en application du droit existant**. En d'autres termes, le processus en vigueur est fictivement reconduit afin de déterminer les montants de la DDEC et de la DRES dus pour 2008, et ces montants seront prélevés sur les recettes de l'Etat. En pratique, il convient d'abord d'indexer les autorisations d'engagement ouvertes en 2007 sur le taux prévisionnel de la FBCF des administrations publiques en 2008, puis de compléter par 42 % du montant obtenu les crédits de paiement disponibles au titre des autorisations d'engagement ouvertes en 2006 et en 2007.

Cette méthode se révèle plus avantageuse que l'autre pour les collectivités territoriales : elle conduit à **prélever en 2008 sur les recettes de l'Etat un montant de 328,666 millions d'euros pour la DDEC** (+ 1,318 million d'euros par rapport à l'autre méthode) **et 661,841 millions d'euros pour la DRES** (+ 2,655 millions d'euros par rapport à l'autre méthode). Cependant, elle **reste parfaitement neutre pour l'Etat, au regard du droit existant**, puisqu'elle constitue une perte de recettes nationale strictement égale à la dépense budgétaire qui serait intervenue en 2008 aux titres de la DDEC et de la DRES en l'absence de réforme de ces dotations.

Traduisant ce raisonnement, le deuxième alinéa du **2° du I** et le deuxième alinéa **du 2° du III** du présent article fixent les montants de la DDEC et celui de la DRES, pour 2008, à 328,666 millions d'euros et 661,841 millions d'euros respectivement.

A compter de 2009, le présent article (quatrième alinéa du 2° du I et du 2° du III précités) **maintient l'indexation en vigueur des dotations sur le taux de la FBCF des administrations publiques**.

B. LA SIMPLIFICATION DES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA DRES ET DE LA DDEC

1. Les critères de répartition en vigueur pour les deux dotations sont obsolètes

Les critères existants, tels qu'ils ont été rappelés ci-dessus, pour la répartition de la DDEC et de la DRES, définis en 1986, s'avèrent aujourd'hui frappés d'obsolescence.

• *Tout d'abord, deux critiques communes à la DDEC et à la DRES peuvent être formulées*. Il s'agit en premier lieu du **poids excessif du bâti « historique » et des classes mobiles dans les critères de répartition**. A l'origine, le patrimoine construit avant 1973 (déterminant la répartition de la DDEC à hauteur de 15 % et celle de la DRES pour 5 %) devait permettre de

tenir compte de l'ancienneté et de l'état des établissements d'enseignement. Les classes mobiles constituaient un critère visant à permettre une anticipation, sur le plan financier, de la construction ou l'agrandissement d'un établissement.

Cependant, les établissements d'enseignement, depuis vingt ans, ont fait l'objet de plans de mise en sécurité et de restauration au moyen de contributions exceptionnelles de l'Etat, versées aux collectivités territoriales en vue de la remise en état des bâtiments confiés à leur gestion. En outre, durant cette période, les bâtiments construits avant 1973 ont connu une moindre augmentation de leur superficie par rapport à la superficie totale en ce qui concerne les lycées, une diminution s'agissant des collèges, l'extension du bâti ancien s'avérant moins rapide que les nouvelles constructions. Quant aux classes mobiles, leur usage par les collectivités territoriales a globalement démontré qu'elles ne formaient pas un élément de prévision satisfaisant sur les futurs investissements.

Un second défaut commun aux critères de répartition de la DDEC et de la DRES tient au critère relatif aux naissances. Comme on l'a rappelé ci-dessus, chacune de ces dotations est en effet répartie, pour 25 %, en fonction du nombre de naissances constatées au cours d'une période antérieure de référence : six à dix ans avant l'année de versement pour la DRES ; quatre à sept ans avant l'année de versement s'agissant de la DDEC. Ces fourchettes ont été conçues afin d'adapter l'offre d'équipements scolaires à la population scolarisable.

Une première critique peut être adressée aux fourchettes ainsi retenues, qui découlent d'un postulat curieux : forfaitairement, cinq années seraient nécessaires pour construire un lycée, et quatre pour un collège. En outre, on observe une double incohérence au sein du critère :

- d'une part, ce critère tient à l'accroissement de la population scolaire alors qu'il ne conditionne que la répartition des dotations, non leur montant ;

- d'autre part, la DDEC et la DRES ne permettent de financer les extensions et créations d'établissements d'enseignement que si les établissements concernés se trouvent inscrits sur les besoins de la carte scolaire arrêtée par le représentant de l'Etat.

• Par ailleurs, les critères de répartition de chaque dotation encourent des critiques spécifiques.

– En ce qui concerne la DDEC, deux particularités de la répartition semblent produire des effets contraires à l'objectif poursuivi à travers cette dotation.

1° La répartition finale de la DDEC entre les départements d'une région, comme on l'a rappelé ci-dessus, devrait tenir compte des besoins locaux, sur la base de la liste des opérations de construction et d'extension d'établissements que l'Etat s'engage à doter de postes. Pourtant, on observe une grande stabilité, sur vingt ans, de la part de chaque département dans l'enveloppe régionale, qui coïncide avec une stabilité équivalente de sa part dans les critères de répartition.

Cette superposition montre que **la DDEC se trouve en fait répartie à l'échelon régional en fonction des critères « objectifs », plus qu'en fonction des besoins prioritaires.**

2° Comme on l'a vu, la population scolarisable, dans la répartition de la DDEC en faveur des départements métropolitains, se trouve notamment prise en compte à travers **le taux de charge des établissements d'enseignement** (rapport entre l'effectif des établissements et la superficie des locaux scolaires). Ce critère ne bénéficie qu'aux ensembles régionaux de départements présentant un ratio plus élevé que celui constaté au niveau national : dans ces conditions, **les ensembles régionaux de départements qui décident d'investir fortement dans le patrimoine, se rapprochant de la moyenne nationale, bénéficient d'une moindre dotation.** Ce critère jouerait donc un rôle de « désincitation » à l'investissement.

Le phénomène est aggravé par l'évolution de la valeur du ratio national, en diminution depuis de nombreuses années (entre 1987 et 2007, il est passé de 0,0960 à 0,0696, soit une baisse de 27 %), la progression de la superficie des établissements s'avérant plus forte que celle des effectifs. Cette diminution favorise indirectement les départements qui conservent une capacité d'accueil insuffisamment adaptée au nombre d'élèves.

Au demeurant, la grande complexité des critères de répartition n'a pas conduit à une forte sensibilité du montant de DDEC réparti. Le plus souvent, d'après les indications de la direction générale des collectivités territoriale, la part de chaque département dans l'enveloppe régionale est restée relativement stable depuis 1986.

– *En ce qui concerne la DRES*, deux « effets pervers » propres méritent d'être relevés.

1° **L'application de la « clause de sauvegarde »** qui, ainsi qu'on l'a rappelé, garantit à chaque région un taux de progression annuel de sa dotation au moins égal à la moitié du taux de croissance annuel du montant total de la DRES, fausse l'application des critères de répartition. En effet, **en maintenant pour de nombreuses régions un niveau de dotation supérieur à leur part au sein de l'ensemble des critères, elle conduit dès lors, pour d'autres régions, au versement d'une dotation sous-évaluée par rapport à leurs besoins réels.**

2° Le **critère du retard de scolarisation**, applicable aux régions métropolitaines, répondait initialement à une volonté de réduire les écarts entre certaines collectivités. Comme indiqué ci-dessus, le retard s'apprécie par rapport à deux taux de référence : d'une part, le taux de scolarisation de 80 % de jeunes de 16 à 19 ans, qui constituait naguère un objectif de la politique d'éducation nationale ; d'autre part, le taux moyen national de scolarisation. Or, outre que l'objectif de 80 % de jeunes gens scolarisés n'est plus d'actualité, la moyenne nationale étant devenue supérieure¹, ce critère engendre un **effet de seuil**

¹ *Le taux de scolarisation de jeunes de 16 à 19 ans est passé de 66,7 % en 1987 à 83,4 % en 2007, avec un pic à 86,2 % en 1997.*

important, car seules en bénéficient les régions qui se trouvent dans une situation de retard par rapport à la moyenne nationale. Il déséquilibre la répartition en faveur de ces dernières, alors que de moins en moins de régions sont éligibles à la DRES au titre de ce critère.

2. Le nouveau régime de répartition proposé

Le présent article, eu égard aux analyses qui viennent d'être développées, tend à moderniser les critères de répartition de la DDEC et de la DRES, en réécrivant les dispositions applicables.

• Tout d'abord, le dispositif proposé marque l'**abandon des critères obsolètes du système en vigueur** : la nouvelle rédaction des articles L. 3334-16 et L. 4332-3, précités, du CGCT, concernant respectivement la DDEC et la DRES, proposée par le **I** et le **III** du présent article, ne fait plus mention de critères liés au **patrimoine bâti** ou à la **population scolarisable**.

• Ensuite, le deuxième alinéa de l'article L. 3334-16 et le deuxième alinéa de l'article L. 4332-3 ainsi proposés par le présent article définissent les nouvelles règles de répartition des dotations. Elles reposent sur la **constatation des fractions moyennes de dotation de chaque collectivité sur une période de référence, afin d'en faire la clé de répartition future**.

Pour chaque dotation, une période de référence différente a été retenue parmi les deux envisagées dans le cadre de l'élaboration du présent article : soit la prise en compte de moyennes décennales (1998-2007), soit la prise en compte de la seule répartition pour 2007. Ce dispositif est le **résultat des simulations menées par le gouvernement**.

– **S'agissant de la DRES**, le présent article propose de retenir pour base de la répartition les crédits de paiement attribués aux régions dans le courant de **l'année 2007**.

En effet, après comparaison des conséquences de chacune des deux périodes de référence précitées, il est apparu que la méthode basée sur une moyenne actualisée des montants des crédits de paiement consommés entre 1998 et 2007 était défavorable aux trois régions ayant connu durant les dernières années, ou connaissant, une progression significative (supérieure au taux FBCF des administrations publiques) de leur dotation : la région Alsace, la région Languedoc-Roussillon et la région Picardie. Ces régions bénéficient d'une majoration de leur dotation compte tenu de l'application du critère des taux de scolarisation des jeunes âgés de 16 à 19 ans. Au contraire, cette méthode aurait favorisé les régions dont la DRES a progressé « artificiellement », en vertu de la seule application de la « clause de sauvegarde ».

– **S'agissant de la DDEC**, le présent article propose de retenir pour base de la répartition les crédits de paiement attribués aux départements **sur la période 1998-2007**.

Ici, en effet, la comparaison des conséquences de chacune des deux périodes de référence précitées a montré que la prise en compte de moyennes décennales pénaliserait de nombreux départements (quarante-six en métropole, deux outre-mer), dans la mesure où le système actuel de répartition au niveau régional leur a permis d'obtenir une progression récente de leur DDEC selon des taux nettement supérieurs à celui du taux de FBCF des administrations publiques. L'explication de ce phénomène tient essentiellement au mécanisme du ratio « *effectifs des collèges publics rapportés à la superficie totale des collèges* » : ces départements n'ont pas investi dans leurs collèges d'une manière conséquente avec la progression des effectifs.

Au contraire, les départements qui connaissent une stagnation de leur dotation sont ceux qui ont investi lors dans leurs établissements lors de la forte poussée des effectifs constatée au cours des années 1990. Ces départements, avec la période de référence retenue par le présent article, verront leur situation améliorée, légitime récompense de leurs efforts financiers.

• Compte tenu de la suppression du critère en vigueur relatif à la population scolarisable et l'instauration d'une répartition sur la base des montants perçus ces dernières années, qui garantissent aux DOM et ROM le maintien du niveau de leurs parts spécifiques de DDEC et DRES, **le régime spécial des collectivités d'outre-mer, en ce domaine, est supprimé** par le **II** et le **IV** du présent article, réécrivant les articles L. 3443-2 et L. 4434-8 du CGCT pour renvoyer aux dispositions de droit commun.

Les simulations de la répartition de la DRES et de la DDEC qui interviendrait, en 2008, conformément aux dispositions du présent article, sont indiquées ci-dessous.

Il convient pour finir de préciser que le présent article reconduit les critères d'affectation actuels des montants de DDEC ou de DRES : la reconstruction, les grosses réparations, l'équipement et, si ces opérations figurent sur la liste établie en application de l'article L. 211-2 du code de l'éducation, l'extension et la construction des établissements, et que ses **V** et le **VI** procèdent, respectivement, à une coordination législative et à la suppression de dispositions devenues obsolètes.

Simulation de la répartition de la DRES en 2008 selon les dispositions du présent article

(en euros)

RÉGIONS	Montant des dotations des régions en 2007	Coefficient de chaque région	Montant des dotations des régions en 2008
Alsace	22.824.467	3,5525 %	23.511.909
Aquitaine	23.882.585	3,7172 %	24.601.961
Auvergne	10.775.352	1,6771 %	11.099.739
Bourgogne	14.771.800	2,2992 %	15.217.053
Bretagne	20.345.040	3,1666 %	20.957.864
Centre	22.119.156	3,4428 %	22.785.869
Champagne-Ardenne	17.313.549	2,6948 %	17.835.297
Franche-Comté	15.720.097	2,4468 %	16.193.931
Ile de France	83.570.988	13,0075 %	86.088.995
Languedoc-Roussillon	18.594.230	2,8941 %	19.154.346
Limousin	6.559.069	1,0209 %	6.756.737
Lorraine	22.082.640	3,4371 %	22.748.144
Midi-Pyrénées	20.099.047	3,1283 %	20.704.378
Nord-Pas-de-Calais	40.659.826	6,3286 %	41.885.283
Basse-Normandie	12.406.008	1,9310 %	12.780.154
Haute-Normandie	19.149.426	2,9805 %	19.726.177
Pays de la Loire	22.447.027	3,4938 %	23.123.408
Picardie	50.169.156	7,8087 %	51.681.194
Poitou-Charentes	15.267.373	2,3763 %	15.727.333
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	30.583.809	4,7603 %	31.505.627
Rhône-Alpes	44.115.190	6,8664 %	45.444.665
Guadeloupe	27.678.377	4,3080 %	28.512.119
Guyane	10.259.694	1,5969 %	10.568.942
Martinique	25.548.892	3,9766 %	26.318.777
La Réunion	45.538.837	7,0880 %	46.911.305
TOTAL DRES	642.481.635	100,00 %	661.841.207

Source : direction générale des collectivités locales

Simulation de la répartition de la DDEC en 2008 selon les dispositions du présent article

(en euros)

Département	Crédits versés en 2007	Part forfaitaire selon une moyenne de 1998 à 2007	Montant des dotations en 2008	Département	Crédits versés en 2007	Part forfaitaire selon une moyenne de 1998 à 2007	Montant des dotations en 2008
Ain	2.794.139	0,8168 %	2.684.455	Marne	2.659.708	0,8773%	2.883.427
Aisne	2.718.235	0,9027 %	2.966.722	Haute-Marne	1.084.514	0,3577 %	1.175.738
Allier	1.591.497	0,4986 %	1.638.874	Mayenne	1.244.925	0,3873 %	1.272.770
Alpes de Haute-Provence	1.429.820	0,4237 %	1.392.578	Meurthe-et-Moselle	3.350.512	1,0890 %	3.579.159
Hautes-Alpes	1.299.170	0,3982 %	1.308.852	Meuse	1.445.203	0,4697 %	1.543.828
Alpes-Maritimes	4.595.532	1,3493 %	4.434.567	Morbihan	Répartition en attente		
Ardèche	1.181.974	0,3569 %	1.172.847	Moselle	4.754.423	1,5453 %	5.078.877
Ardennes	1.671.563	0,5514 %	1.812.166	Nièvre	1.201.009	0,3869 %	1.271.706
Ariège	915.839	0,2704 %	888.831	Nord	12.131.993	3,9427 %	12.958.468
Aube	1.370.912	0,4522 %	1.486.227	Oise	3.624.315	1,2035 %	3.955.630
Aude	2.235.489	0,6812 %	2.238.775	Orne	1.322.277	0,4404 %	1.447.541
Aveyron	922.800	0,3280 %	1.077.943	Pas-de-Calais	7.756.519	2,5208 %	8.284.922
Bouches-du-Rhône	8.063.040	2,4099 %	7.920.642	Puy-de-Dôme	2.604.539	0,8295 %	2.726.226
Calvados	2.972.417	0,9293 %	3.054.430	Pyrénées-Atlantiques	2.437.726	0,7168 %	2.355.901
Cantal	839.986	0,2701 %	887.672	Hautes-Pyrénées	887.463	0,2660 %	874.389
Charente	1.600.848	0,4980 %	1.636.896	Pyrénées-Orientales	2.625.891	0,8261 %	2.715.111
Charente-Maritime	2.490.129	0,7747 %	2.546.201	Bas-Rhin	5.886.698	1,7213 %	5.657.189
Cher	1.426.449	0,4630 %	1.521.818	Haut-Rhin	3.891.323	1,2011 %	3.947.529
Corrèze	1.252.957	0,4045 %	1.329.516	Rhône	6.760.380	2,0359 %	6.691.422
Côte d'Or	2.141.505	0,6899 %	2.267.565	Haute-Saône	1.143.047	0,3703%	1.217.193
Côtes d'Armor	Répartition en attente			Saône-et-Loire	2.448.380	0,7888 %	2.592.504
Creuse	687.137	0,2219 %	729.191	Sarthe	2.824.210	0,8657 %	2.845.215
Dordogne	1.925.470	0,5604 %	1.841.737	Savoie	1.846.588	0,5602 %	1.841.161
Doubs	2.495.284	0,7643 %	2.511.944	Haute-Savoie	3.120.197	0,9198 %	3.022.968
Drôme	2.082.282	0,6409 %	2.106.301	Paris	6.447.373	1,7574 %	5.775.935
Eure	3.281.330	1,1524 %	3.787.410	Seine-Maritime	6.490.502	2,3736 %	7.801.072

Département	Crédits versés en 2007	Part forfaitaire selon une moyenne de 1998 à 2007	Montant des dotations en 2008	Département	Crédits versés en 2007	Part forfaitaire selon une moyenne de 1998 à 2007	Montant des dotations en 2008
Eure-et-Loir	2.190.303	0,6807 %	2.237.136	Seine-et-Marne	6.781.721	2,0875 %	6.860.763
Finistère	Répartition en attente			Yvelines	6.953.797	2,1926 %	7.206.231
Gard	3.445.479	1,1650 %	3.829.086	Deux-Sèvres	1.472.578	0,4581 %	1.505.739
Haute-Garonne	4.646.628	1,4536 %	4.777.612	Somme	2.718.235	0,9027 %	2.966.722
Gers	1.150.874	0,3811 %	1.252.503	Tarn	1.116.230	0,4101 %	1.347.781
Gironde	5.699.258	1,6465 %	5.411.606	Tarn et Garonne	1.055.892	0,2779 %	913.332
Hérault	4.817.593	1,567 %	5.152.034	Var	4.891.550	1,5079 %	4.955.877
Ille-et-Vilaine	Répartition en attente			Vaucluse	2.713.423	0,8362 %	2.748.261
Indre	1.110.199	0,3595 %	1.181.586	Vendée	1.694.890	0,5241 %	1.722.424
Indre-et-Loire	2.500.194	0,7900 %	2.596.598	Vienne	1.602.280	0,4985 %	1.638.361
Isère	5.518.252	1,6556 %	5.441.550	Haute-Vienne	1.458.214	0,4708 %	1.547.409
Jura	1.279.173	0,3834 %	1.260.224	Vosges	2.247.437	0,7305 %	2.400.809
Landes	1.629.009	0,4552 %	1.496.221	Yonne	1.568.229	0,5052 %	1.660.543
Loir-et-Cher	1.397.359	0,4419 %	1.452.415	Territoire de Belfort	631.325	0,2155 %	708.171
Loire	2.969.616	0,9188 %	3.019.785	Essonne	6.812.338	2,1178 %	6.960.397
Haute-Loire	889.459	0,2708 %	890.038	Hauts-de-Seine	7.065.231	2,1175 %	6.959.358
Loire-Atlantique	4.527.165	1,3723 %	4.510.259	Seine-Saint-Denis	7.559.816	2,4428 %	8.028.699
Loiret	2.950.529	0,9381 %	3.083.376	Val-de-Marne	6.804.098	2,0267 %	6.660.925
Lot	920.845	0,2787 %	916.127	Val-d'Oise	6.452.402	2,1033 %	6.912.942
Lot-et-Garonne	1.533.462	0,4541 %	1.492.379	Guadeloupe	9.093.037	3,0482 %	10.018.543
Lozère	631.800	0,2538 %	834.191	Guyane	4.824.645	1,3766 %	4.524.474
Maine-et-Loire	2.741.356	0,8865 %	2.913.690	Martinique	7.525.593	2,4046 %	7.903.148
Manche	2.269.322	0,7362 %	2.419.541	La Réunion	15.725.488	4,8202 %	15.842.319

NB : La simulation est incomplète, faute d'avoir disposé des répartitions de la DDEC de 2007 entre les départements de la région Bretagne

Source : direction générale des collectivités locales

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte une **solution au caractère lourd, complexe et relativement imprévisible de la gestion de la DDEC et de la DRES**. Les simplifications qu'il propose ne peuvent qu'être approuvées, dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une **concertation soutenue avec les collectivités territoriales concernées**, et ont recueilli leur adhésion. En particulier, votre rapporteur général souligne que **les départements et les régions ont fait part de leur accord sur les montants de DDEC et de DRES inscrits au présent projet de loi de finances**.

D'une part, **le versement des dotations sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat en remplacement des crédits budgétaires**, en mettant fin à la dissociation dans le temps du versement, lié à la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, est de nature à **faciliter la prévisibilité de leurs montants pour les collectivités territoriales**, et donc à améliorer leur capacité à anticiper leurs investissements. Votre rapporteur général rappelle ici que ce nouveau dispositif restera **neutre pour les finances de l'Etat**, la perte de recettes de celui-ci liée en 2008 au versement de la DDEC et de la DRES devant être strictement égale à la dépense budgétaire qui serait intervenue aux titres de ces dotations en l'absence même de réforme.

D'autre part, la **simplification – bienvenue – des critères de répartition** des deux dotations permettra, comme il a été exposé ci-dessus, de mettre **fin aux « effets pervers »** que les défauts de conception originelle et l'obsolescence des critères existants avaient créés. L'acceptation *a priori*, par les collectivités territoriales, des nouvelles règles de calcul proposées par le présent article, témoigne de la légitimité des choix retenus.

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

ARTICLE 18

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 d'un simple article de récapitulation.

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, spécifiquement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, est une obligation de la LOLF.

L'article 6 de la LOLF prévoit en effet : « *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* ».

Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2006, seul le prélèvement effectué sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes faisait partie d'un tel article, traditionnellement placé à la fin du titre I de la première partie de la loi de finances.

2. Une normativité limitée

Le **caractère normatif** du présent article est **limité**.

Tout d'abord, le montant de certains prélèvements est purement **évaluatif**, comme dans le cas du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), ou celui de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

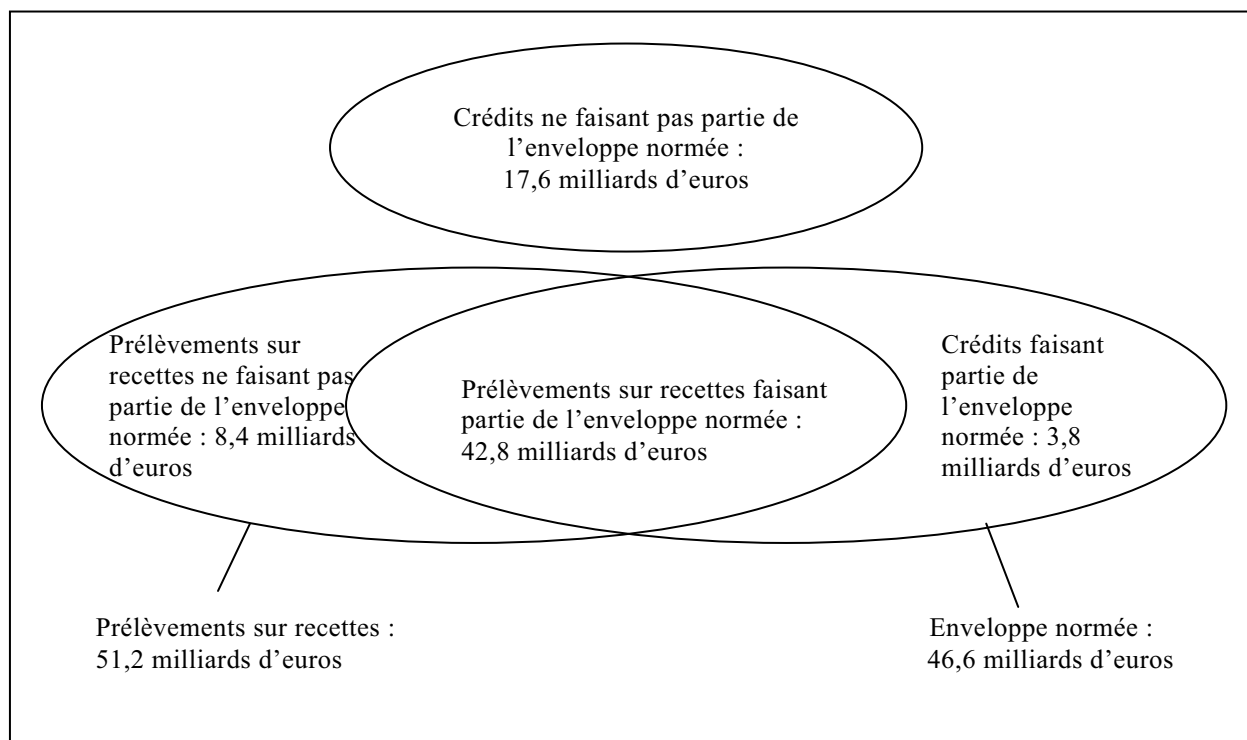
Ensuite, le montant d'autres prélèvements est **fixé par d'autres textes**. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est le principal prélèvement sur recettes, voit son montant fixé par l'application de la règle d'indexation définie par l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que le taux de croissance réel de la DGF est égal à la moitié de celui du PIB.

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 (51,2 milliards d'euros en 2008) 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 (2008)



Total des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales : 72,6 milliards d'euros

Source : d'après le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Ainsi, sur les 72,6 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 (42,8 milliards d'euros) : DGF (40 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) ;

- l'article 12 du présent projet de loi de finances propose d'inclure de nouveaux prélèvements sur recettes dans l'enveloppe normée, afin de jouer, avec la DCTP, le rôle de variables d'ajustement : la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour création d'établissement, la compensation des exonérations de TFPNB des départements et des régions, et la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour les bénéficiaires non commerciaux ;

- l'article 17 du présent projet de loi de finances propose de transformer en prélèvements sur recettes, inclus dans l'enveloppe normée, les dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions, respectivement la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), qui font déjà partie de l'enveloppe normée mais sont actuellement des crédits ;

- une partie importante des dotations de l'Etat consistent en des crédits ne faisant pas partie de l'enveloppe normée (17,6 milliards d'euros) : dotation de développement rural (DDR)¹, subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères, et, surtout, diverses compensations d'allègements de fiscalité locale (16 milliards d'euros, correspondant au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission Remboursements et dégrèvements) ;

- un montant moins important de dotations est constitué de prélèvements sur recettes qui ne font pas partie de l'enveloppe normée (8,4 milliards d'euros), comme le prélèvement au titre du FCTVA (5,2 milliards d'euros) ;

- enfin, quelques dotations consistent en des crédits faisant partie de l'enveloppe normée, qui figurent pour la plupart dans la mission RCT, dotée de 2,2 milliards d'euros² : dotation globale d'équipement (DGE), dotation générale de décentralisation, la DGD « formation professionnelle », de 1,7 milliard d'euros³, portant ce total à 3,8 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 2008 sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Le tableau ci-après indique les principaux montants prévus pour 2008.

¹ La DDR fait partie de la mission RCT.

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 milliers d'euros)

	2007	2008				Evolution du texte adopté par rapport à 2007
		Texte initial	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Ecart par rapport au texte initial		
				en milliers d'euros	en %	
DGF	39.321,8	40.056,1	40.056,1	0,0	0,0	1,9
Amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	594,5	680,0	680,0	0,0	0,0	14,4
Dotations spéciales pour le logement des instituteurs	67,3	5,2	5,2	0,0	0,0	-92,2
Dotations de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164,0	164,0	164,0	0,0	0,0	0,0
DCTP	1.054,8	824,1	801,8	-22,3	-2,7	-24,0
FCTVA	4.711,0	5.192,1	5.192,1	0,0	0,0	10,2
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2.718,9	1.790,9	1.960,7	169,8	9,5	-27,9
Dotations élus locaux	62,1	63,4	63,4	0,0	0,0	2,1
Collectivité territoriale de Corse et départements de Corse	42,2	42,8	42,8	0,0	0,0	1,4
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle	118,7	121,2	121,2	0,0	0,0	2,1
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500,0	500,0	500,0	0,0	0,0	0,0
Dotations départementales d'équipement des collèges	327,2	328,7	328,7	0,0	0,0	0,4
Dotations régionales d'équipement scolaire	658,9	661,8	661,8	0,0	0,0	0,4
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux	475,7	371,8	361,7	-10,1	-2,7	-24,0
Compensation d'exonérations de la taxe foncière relative au non bâti agricole (hors Corse)	313,7	376,3	239,6	-136,7	-36,3	-23,6
TOTAL	51.130,8	51.178,4	51.179,1	0,7	0,0	0,1

Source : documents budgétaires

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme on l'a indiqué dans le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances, à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté au présent article un amendement de **coordination**.

Il s'agissait de tirer les conséquences de l'amendement de la commission des finances à l'article 12 du présent projet de loi de finances, qui prévoit que la compensation de l'exonération de la part communale de la TFPNB sur les terrains agricoles n'est pas une variable d'ajustement de l'enveloppe normée.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances n'a pas d'observation particulière à faire sur le présent article, qui est un simple article de **récapitulation**.

On pourra se reporter aux commentaires des articles 12 et 17 du présent projet de loi de finances, relatifs respectivement à l'instauration du contrat de stabilité, et à la transformation en prélèvements sur recettes des dotations d'équipement scolaire attribuées aux départements et aux régions.

Votre rapporteur général considère néanmoins que, dès lors que la règle du « zéro volume » englobe désormais les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, il pourrait être pertinent de transformer en prélèvements sur recettes d'autres dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Il relève avec intérêt la proposition faite en ce sens par notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en ce qui concerne la majeure partie des crédits de sa mission.

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

B. – Autres dispositions

ARTICLE 19

Dispositions relatives aux affectations

Commentaire : le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2008, « sous réserve des dispositions de la présente loi », les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

L'article premier de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que *« les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte »*.

La loi de finances initiale doit ainsi confirmer les dispositions relatives aux affectations de certaines recettes à certaines dépenses, sous forme notamment de budgets annexes ou de comptes spéciaux, en application des dispositions de l'article 16 de la LOLF¹.

En conséquence, le présent article a pour objet de confirmer pour l'année 2008, *« sous réserve des dispositions de la présente loi »*, les affectations résultant de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

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

¹ *L'article 16 de la LOLF dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ».*

ARTICLE 20

Répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Commentaire : le présent article fixe la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et figure aujourd'hui à l'article 302 bis K *quatervicies* du code général des impôts.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien** public et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarquées par elles en France. Le tarif actuel de la TAC est le suivant :

- 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse,
- 7,04 euros par passager embarqué vers d'autres destinations,
- 1,17 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

L'article précité du code général des impôts dispose par ailleurs que **le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**. Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de **missions d'intérêt général** que finance ce budget. En effet, le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien » subventionne notamment certaines liaisons aéroportuaires avec des aérodromes enclavés, en outre-mer par exemple.

En 2007, **la TAC devrait rapporter 336,95 millions d'euros**, dont **49,56 % affectés au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, soit 167 millions d'euros, le reste, 169,95 millions d'euros, étant affecté au budget général.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 20 du présent projet de loi de finances propose de modifier la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Il est à noter que pour la première fois depuis la création de cette taxe, sa répartition est fixée de manière pluriannuelle dans le projet de loi de finances.

Ainsi :

- pour les années **2008** et **2009**, son produit serait affecté pour 46,63 % au budget général et pour **53,37 % au budget annexe** ;

- pour l'année **2010**, son produit serait affecté pour 48,53 % au budget général et pour **51,47 % au budget annexe** ;

- enfin, à compter du 1^{er} janvier **2011**, son produit serait affecté pour 50,44 % au budget général et pour **49,56 % au budget annexe**.

Cette évolution représente une **augmentation de la part du produit de la TAC affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » de 3,81 % pour les années 2008 et 2009** par rapport à 2007, puis une diminution progressive pour **retrouver en 2011 le pourcentage de 2007**, soit 49,56 % du produit de la taxe affecté au budget annexe.

Evolution du produit de la TAC et de sa répartition entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »

(en millions d'euros)

	Produit de la TAC ¹	Pourcentage affecté au budget général	Montant affecté au budget général	Pourcentage affecté au budget annexe	Montant affecté au budget annexe
2006 (PLF)	330,9	56,63 %	187,4	43,37 %	143,5
2007 (PLF)	337	50,44 %	170	49,56 %	167
2008 (PLF)	364,4	46,63 %	169,9	53,37 %	194,50
2009 (selon PLF 2008)	379,3	46,63 %	176,9	53,37 %	202,4
2010 (selon PLF 2008)	394,9	48,53 %	191,6	51,47 %	203,3
2011 (selon PLF 2008)	411	50,44 %	207,3	49,56 %	203,7

Sources : direction du budget et direction générale de l'aviation civile

¹ A partir de 2009, le produit de la TAC est estimé à périmètre et tarifs constants, en prenant pour hypothèse celle avancée par la direction générale de l'aviation civile d'un taux d'évolution global du trafic aérien de + 4,09 % par an en moyenne.

L'exposé des motifs du présent article justifie cette hausse provisoire par la **nécessité de financer des investissements lourds en matière de navigation aérienne.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, les investissements à réaliser au cours des années 2008 à 2011 concernent essentiellement le programme COFLIGHT, qui a pour objectif de remplacer les systèmes de traitement des plans de vols actuels. Alors qu'en 2007, le programme COFLIGHT n'avait nécessité que 4,5 millions d'euros de dépenses d'investissements, le lancement de la deuxième tranche conditionnelle, prévu pour début 2008, implique une hausse de 36 millions d'euros de ces dépenses.

Par ailleurs, l'exposé des motifs précise que le financement de ces investissements par la hausse des redevances est impossible du fait des règles Eurocontrol.

En effet, le point 1.5 des « Principes d'établissement de l'assiette des coûts pour les redevances des services de route et principes de calcul des taux unitaires » d'Eurocontrol¹, applicables en France, précise que des installations ou services ne peuvent être pris en compte dans l'assiette des coûts servant à l'établissement des redevances de l'année « n » que si leur mise en exploitation est effective ou prévue avant la fin de l'année « n+1 ». Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, la mise en service de COFLIGHT est prévue pour la fin de l'année 2010, ce qui, en effet, ne permet pas de financer les dépenses afférentes par une hausse des redevances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif envisagé appelle plusieurs remarques critiques de la part de votre rapporteur général.

D'une part, comme l'avait souligné notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » lors de l'examen de la loi de règlement pour 2006², **les redevances créées en 2004 pour participer au financement du budget annexe ne sont pas parvenues à atteindre les montants initialement prévus.** La loi de règlement pour 2006 a ainsi fait apparaître un différentiel négatif de 20 millions d'euros entre les prévisions du projet de loi de finances pour 2006 et son exécution. Elles n'avaient rapporté que 15,5 millions d'euros. Or, le produit de ces redevances devait, selon le gouvernement, progresser jusqu'à 70 millions d'euros et permettre une diminution des tarifs de la TAC. En effet, les redevances présentent des avantages certains par rapport à la TAC. Votre rapporteur

¹ Document n° 07.60.01.

² Voir le commentaire du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » dans le rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de la commission des finances.

général, dans son rapport¹ sur l'article de la loi de finances rectificative pour 2004 instaurant huit de ces redevances, notait que le système des redevances permettait « *de mieux isoler les coûts et les bénéficiaires des services* » et qu'en conséquence, le système retenu préservait « *la compétitivité des plateformes aéroportuaires françaises, qui souffraient jusqu'à présent du mode de taxation « indifférenciée » de la taxe de l'aviation civile* ».

Or, le produit de ces redevances n'est toujours évalué qu'à 32,5 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. On constate donc que **la modification de la répartition de la TAC en faveur du budget annexe n'aurait pas été rendue nécessaire si les redevances mises en place pour participer au financement du budget annexe avaient atteint leurs objectifs.**

D'autre part, **on peut s'interroger sur la pertinence du financement de ces nouveaux investissements par une ponction sur les recettes du budget de l'Etat et donc une pression sur son endettement.** Constituant un budget annexe, la mission « Contrôle et exploitation aériens » a, comme l'Etat, la capacité de contracter des emprunts, sa dette étant d'ailleurs gérée par l'Agence France Trésor, suite aux recommandations du rapport d'information de notre collègue Paul Girod². Les coûts de financement de ces nouveaux investissements seraient plus clairement identifiés si le budget annexe empruntait lui-même pour les financer.

Enfin, si l'on doit saluer le fait que la répartition prévue par le présent article soit pluriannuelle, ce qui lui donne une meilleure visibilité à moyen terme, plusieurs éléments contribuent à faire **craindre que l'augmentation de la part destinée à financer le budget annexe ne soit pas provisoire :**

- d'une part, une autre loi de finances pourra modifier les prévisions de répartition pour les années 2009 à 2011, inscrites à l'article 20 du présent projet de loi de finances ;

- d'autre part, les redevances peinent à rapporter les produits escomptés ;

- enfin, le tableau ci-avant montre que le montant de la TAC affecté au financement du budget annexe sera presque stable entre 2009 et 2011 si les prévisions de répartition inscrites au présent article sont maintenues. Cette contrainte sera difficile à tenir en l'absence d'augmentation du produit des redevances.

Votre rapporteur général vous propose donc un amendement qui vise à augmenter de manière plus modérée la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe. Celle-ci passerait de 49,56 % en 2007 à 50 % en 2008, au lieu des 53,37 % prévus par le présent article. Si le produit

¹ Voir le commentaire de l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, rapport n° 114 (2003-2004), tome II.

² Rapport d'information n° 476 (2004-2005) de votre collègue Paul Girod « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat ».

des redevances du budget annexe ne suffit pas à financer les investissements prévus en 2008, le budget annexe pourra lui-même recourir à l'emprunt, ce qui clarifiera la répartition des responsabilités et des coûts de financement entre le budget annexe et l'Etat. Par ailleurs, la modération de cette hausse ne rend plus nécessaire la programmation pluriannuelle, d'ailleurs sujette à interrogations, qui figure dans le présent article. Votre rapporteur général vous propose donc de vous borner, dans le présent projet de loi de finances, à fixer la répartition pour l'année 2008.

Par ailleurs, votre rapporteur général profite de cette occasion qui lui est donnée pour exprimer à nouveau ses **interrogations sur le cloisonnement entre certaines activités de prestation de service de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et le marché concurrentiel qui se développe parallèlement, pour les mêmes prestations**, dans l'ensemble du territoire européen. Dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la mise en œuvre du « ciel unique » européen, il pourrait être envisagé la création progressive d'une coopération entre la DGAC, acteur public, et les industriels privés qui fournissent les mêmes prestations à nos partenaires européens, excepté l'Italie. Cette coopération pourrait, par exemple, concerner le développement des logiciels de plan de vol. Il pourrait ainsi être envisagé d'initier des partenariats dans le domaine de la recherche et développement, ce qui serait profitable à l'ensemble des acteurs du secteur, aussi bien publics que privés.

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

ARTICLE 21

Ressources des organismes de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article a pour objet d'actualiser pour 2008 les prévisions de recouvrement de la redevance audiovisuelle, tout en reconduisant le mécanisme de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public dans l'hypothèse où les recouvrements seraient inférieurs aux prévisions budgétaires.

I. LE DROIT EXISTANT

Les ressources des organismes de l'audiovisuel public¹ financées par la redevance audiovisuelle sont retracées au compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Les ressources du compte d'avances proviennent de la collecte de la redevance audiovisuelle, ainsi que du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle accordées pour des motifs sociaux.

En 2005 puis en 2006, sur l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias », **le Parlement a adopté un mécanisme de garantie des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public** : si les encaissements de redevance audiovisuelle étaient inférieurs aux prévisions des lois de finances, le remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle était majoré à due concurrence.

Dans la loi de finances initiale pour 2007², le mécanisme de garantie des ressources des organismes de l'audiovisuel public ne provenait plus d'un amendement d'origine parlementaire, mais figurait dans le texte du projet de loi de finances déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale³.

¹ France Télévisions, Radio France, Radio France Internationale (RFI), ARTE-France et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

² Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

³ Article 20 du projet de loi de finances (devenu l'article 38 de la loi de finances adoptée).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article propose de fixer à 493 millions d'euros le montant des exonérations de redevance audiovisuelle pour 2008 (contre 509 millions en 2007).

Le 2° du présent article a pour objet de reconduire en 2007 le mécanisme de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public, dans l'hypothèse où les encaissements seraient inférieurs aux prévisions de la loi de finances, fixés à 2.397,67 millions d'euros pour l'année 2007 (contre 2.281,4 millions d'euros en 2006).

Le tableau ci-dessous fait apparaître que, après déduction des frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie, d'une part, et déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable au taux de 2,1 %, d'autre part, **les ressources nettes prévues pour les organismes de l'audiovisuel public en 2008 s'élèvent à 2.831 millions d'euros, en augmentation de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.**

Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public prévues dans le projet de loi de finances pour 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008	Ecart PLF/LFI
Encaissements nets de redevance de l'année (TTC)	2.305,36	2.438	133
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	-24	-40	-16
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	509	493	-16
Total disponible pour répartition (TTC)	2.790,36	2.891	101
Total (HT*) disponible sur le compte d'avances n° 903-60	2.733	2.831	98

* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.

Source : direction du développement des médias

Le montant de la redevance audiovisuelle reste inchangé en 2008, à 116 euros par foyer en France métropolitaine et à 74 euros dans les départements d'outre-mer.

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'issue de la seconde délibération de la première partie du projet de loi de finances pour 2008, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

En effet, en seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du gouvernement revenant au texte initial du projet de loi, après l'adoption, contre l'avis du gouvernement et de la commission, d'un amendement présenté par notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias ».

L'amendement de notre collègue député Patrice Martin-Lalande supprimait le 2 du présent article, en observant que l'instauration d'un plafonnement du remboursement par l'Etat des exonérations de redevance audiovisuelle, accordées pour des motifs sociaux, dérogeait au principe de remboursement intégral de ces exonérations fixé par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que **le mécanisme de garantie des ressources de l'audiovisuel public ne devrait pas être appliqué en 2007**, après avoir été mis en œuvre en 2005 et 2006 en raison d'encaissements effectifs inférieurs aux prévisions budgétaires suite à la réforme ayant adossé le recouvrement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation pour les particuliers.

De ce point de vue, les prévisions figurant au présent article témoignent d'un **effort de sincérité budgétaire**, en rehaussant notamment le coût de la collecte de la redevance audiovisuelle de 24 à 40 millions d'euros par rapport à l'année 2007.

Enfin, l'augmentation significative des ressources des organismes de l'audiovisuel public issues de la redevance (+ 3,6 %) provient essentiellement de la fin des exonérations, accordées provisoirement aux personnes âgées ou handicapées sous conditions de ressources, lors de la réforme de la redevance audiovisuelle opérée en 2005. Pour les prochains exercices budgétaires, la faible augmentation du nombre de foyers équipés d'un appareil récepteur de télévision, dans un contexte de stabilité du taux de la redevance, ne permet pas d'envisager une progression aussi dynamique des ressources de l'audiovisuel public.

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

ARTICLE 22

Simplification du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Commentaire : le présent article vise à simplifier le financement de l'ADEME en lui attribuant une fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), en lieu et place de quatre taxes affectées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE L'ADEME

Créée en 1990, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est un **établissement public à caractère industriel et commercial** placé sous la tutelle des ministres chargés de l'écologie, de la recherche et de l'industrie. Ses missions sont définies à l'article L. 131-3 du code de l'environnement (cf. encadré).

Les missions de l'ADEME

L'ADEME exerce des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans chacun des domaines suivants :

- 1° La prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- 2° La limitation de la production de déchets, leur élimination, leur récupération et leur valorisation, la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;
- 3° Le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;
- 4° La réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- 5° Le développement des technologies propres et économes ;
- 6° La lutte contre les nuisances sonores

B. LES RESSOURCES DE L'ADEME EN 2007

Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008, les ressources de l'ADEME en 2007 se décomposent comme suit :

- 1) **76,459 millions d'euros de subventions budgétaires**, imputées sur les missions « Ecologie, développement et aménagement durables », « Recherche et enseignement supérieur » et « Développement et régulation économiques » ;

2) **242 millions d'euros de recettes fiscales** au titre de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, de la taxe sur les voitures particulières les plus polluantes¹, de la taxe intérieure de consommation applicable aux houilles, aux lignites et aux coques et de la taxe générale sur les activités polluantes ;

3) **34,167 millions d'euros de ressources propres** (contrats internationaux, recettes commerciales, crédits du FEDER, frais de gestion de l'Agence nationale pour la recherche et produits financiers) ;

4) **15 millions d'euros d'autofinancement** par prélèvement sur réserves propres de crédits du programme « véhicules propres et économes » du compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés.

Cette architecture des ressources est stabilisée depuis 2006, après avoir connu une **évolution « heurtée »**, où se sont succédé recettes fiscales affectées et subventions budgétaires (cf. encadré).

L'évolution des ressources de l'ADEME

L'ADEME a connu une évolution notable de ses sources de financement :

1) il était assuré, **jusqu'en 1998 et à plus de 70 %, par des taxes fiscales et parafiscales** 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 ;

2) la **création de la 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**. Les dotations accordées à l'ADEME en 1999 et 2000 ayant été très largement surdimensionnées, un mécanisme dit d'« abattement-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 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'eau ;

- 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 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

¹ Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Dans un souci de simplification administrative et de gestion, le **I** du présent article affecte à l'ADEME le produit de la **seule taxe générale sur les activités polluantes, à hauteur de 242 millions d'euros**, soit 49 % de son produit total qui s'élèvera à 495 millions d'euros en 2008. **Cette affectation est pérenne.**

En conséquence :

1) le **II** abroge, dans le 6 de l'article 266 *quinquies* et le 9 de l'article 266 *quinquies* B du code des douanes, les dispositions relatives à l'affectation à l'ADEME du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel et de la taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites ;

2) le **III** procède à la même abrogation s'agissant de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (article 1635 *bis* O du code général des impôts).

Le **IV** procède à une actualisation rédactionnelle du deuxième alinéa de l'article L. 131-6 du code de l'environnement relatif aux ressources de l'ADEME, en tirant les conséquences de la disparition des taxes parafiscales.

Le **V** prévoit l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2008.

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

A. UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE DES RESSOURCES DE L'ADEME

L'affectation à l'ADEME de 242 millions d'euros de recettes de TGAP **ne modifie pas le montant des ressources fiscales dont dispose l'opérateur.**

La justification de cette réforme du financement de l'ADEME repose, par ailleurs, sur le fait qu'elle permet :

1) une **simplification** de la gestion des ressources affectées, qui évite le recours à des circuits comptables complexes pour le reversement du produit des différentes taxes à l'établissement ;

2) une **sécurisation** des recettes perçues, censée faciliter les prévisions budgétaires de l'établissement et améliorer la prévisibilité de son profil de trésorerie.

B. UNE AFFECTATION RECONDUCTIBLE PLUTÔT QUE PÉRENNE

Si votre rapporteur général souscrit par principe à cette démarche de simplification, **il s'interroge sur le caractère pérenne de ce mécanisme dérogatoire au principe de l'universalité budgétaire.**

A l'instar du dispositif retenu pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres¹, il considère que **le réexamen annuel de cette affectation, en fonction des résultats présentés par l'opérateur, serait de nature à améliorer l'information et le contrôle du Parlement et à responsabiliser davantage les gestionnaires de l'ADEME.**

Par ailleurs, il est très probable que la fixation d'un montant **en valeur nominale** exigera des actualisations régulières pour maintenir le niveau de cette affectation en valeur réelle.

Il vous propose en conséquence de **limiter à 2008** l'affectation de la fraction de 242 millions d'euros de produit de TGAP à l'ADEME.

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

¹ *Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est affectataire de la totalité du produit du droit de francisation et de navigation. Depuis 2007, cette affectation est reconduite annuellement en loi de finances (cf. article 27 du présent projet de loi de finances).*

ARTICLE 23

Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés

Commentaire : le présent article affecte une fraction du produit des taxes de délivrance des passeports, dans la limite de 47,5 millions d'euros, à la nouvelle Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

I. LA NOUVELLE AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS

A. LA MISSION DE L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a été **instituée par le décret n° 2007-240 du 22 février 2007**. Etablissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, l'ANTS a pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés.

Au titre de **sa mission**, l'agence doit notamment :

- définir les normes techniques et les dispositifs correspondants, en contrôler et en évaluer l'application, contribuer à leur évolution et veiller à leur interopérabilité ;

- vérifier et, le cas échéant, assurer ou faire assurer le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes et des réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés et en assurer la maintenance ;

- procéder, pour le compte des administrations de l'Etat, aux achats des titres sécurisés ;

- acquérir et mettre à la disposition des administrations intéressées les matériels et équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés et en assurer la maintenance ;

- mettre en œuvre des actions d'information et de communication dans son domaine d'activité ;

- promouvoir les technologies, les systèmes et les savoir-faire nationaux en matière de titres sécurisés.

Le domaine de compétence de l'agence recouvre :

- **le passeport électronique** depuis le 1^{er} mars 2007 ;

- **le passeport biométrique** depuis le 1^{er} juin 2007 ;

- **la carte nationale d'identité électronique** depuis le 1^{er} juin 2007.

Le transfert concernant **les visas** est prévu avant la fin de l'année 2007.

Concernant **le système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV)**, le transfert de compétence interviendra au 1^{er} septembre 2008. Le transfert concernant **le permis de conduire** est prévu en 2008.

B. LE FINANCEMENT DE L'AGENCE

Le financement de l'ANTS est opéré par deux sources de financement : **une subvention pour charges de service public**, d'un montant de 54,9 millions d'euros en crédits de paiement, et **une taxe affectée prélevée sur les recettes de timbre fiscal sur les passeports**.

D'un montant de **45 millions d'euros en 2007**, cette affectation de taxe est destinée à couvrir l'achat des passeports personnalisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'affecter une fraction du produit des taxes de délivrance des passeports, dans la limite de **47,5 millions d'euros** (contre 45 millions d'euros en 2007).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Une telle affectation directe en loi de finances de recettes jusqu'alors affectées à l'Etat à des dépenses effectuées par des tiers est conforme à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (articles 2 et 36). Dans le cas présent, une affectation paraît correcte, puisque les recettes ont un lien direct avec la dépense.

Si votre rapporteur général s'est souvent interrogé sur le point de savoir si « l'agencisation de l'Etat » constituait un nouveau mode de gestion ou une facilité budgétaire, il considère que la création de l'agence visée par le présent article constitue **une indéniable modernisation de la gestion publique**.

L'agence conduit, d'une part, à mutualiser les moyens relatifs à la production de titres sécurisés, et, d'autre part, à créer une véritable culture interministérielle dans la lutte contre la fraude documentaire.

En outre, **l'augmentation de la fraction du produit des taxes de délivrance des passeports affectée se justifie par la montée en régime de cette agence en 2008**, dès lors que ce financement supplémentaire permettra de **prendre en compte les passeports délivrés pour les Français de l'étranger**.

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

ARTICLE 24

Majoration des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS)

Commentaire : le présent article a pour objet de majorer de 30 millions d'euros, en 2008, le prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux affecté au CNDS dans le cadre du Programme national de développement du sport 2006-2008 (PNDS).

I. LE DROIT EXISTANT

Selon les dispositions de l'article 21 de la LOLF, les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « par nature en relation directe avec les dépenses concernées ». Or, moins de 10 % des recettes du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), qui appartenait à cette catégorie, étaient liées à des activités sportives. C'est ainsi que le FNDS a été clos le 31 décembre 2005 et que l'établissement public CNDS a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006.

Le CNDS a repris les attributions du FNDS pour les subventions d'équipement aux collectivités territoriales et aux associations, ainsi que des subventions d'équipement sportif aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics relevant des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », conformément aux dispositions des articles 45 et 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Par ailleurs, le CNDS est l'instrument de la mise en œuvre du Programme national de développement du sport 2006-2008 (PNDS), présenté par le ministre au Conseil des ministres du 18 janvier 2006, financé à hauteur de 120 millions d'euros sur ces 3 années.

Le CNDS est financé par l'affectation de recettes par l'Etat :

- le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (« taxe Buffet », d'un montant d'environ 40 millions d'euros) ;

- un prélèvement de 1,78 % sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des jeux, dans la limite de 150 millions d'euros (valeur 2006) indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac. L'article 53 de la loi de finances pour 2006 précitée a augmenté ce prélèvement de 0,22 % (plafonné à 23 millions d'euros par an) pour les années 2006, 2007 et 2008. Enfin, l'article 47 de la loi de finances pour 2007 a porté ces derniers taux et

plafond, pour la seule année 2007, à respectivement 0,45 % et 43 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le 1^o du présent article propose de compléter le premier alinéa du 1 du III de l'article 53 de la loi de finances pour 2006 précité par une phrase disposant qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, le taux du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France et dans les départements d'outre-mer par la Française des Jeux sera porté de 1,78 % à 1,8 % et son plafond de 150 à 163 millions d'euros.

De plus, le 2^o du présent article propose de compléter le dernier alinéa du 1 du III du même article 53 par une phrase disposant qu'en 2008, le taux du prélèvement complémentaire sur les sommes mises sur les jeux exploités en France et dans les départements d'outre-mer par la Française des Jeux sera porté de 0,45 % à 0,70 % et son plafond de 43 à 63 millions d'euros.

Aux termes de cet article, le CNDS bénéficiera donc, en 2008, d'un supplément de ressources de 33 millions d'euros, dont 13 millions d'euros à titre pérenne. Selon par le ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, ces ressources supplémentaires auront pour objet :

– de **renforcer les moyens d'intervention du CNDS en direction des jeunes scolarisés**, en particulier l'accueil des collégiens entre 16 et 18 heures, en soutenant la construction des équipements sportifs indispensables ;

– de **renforcer les moyens d'intervention du CNDS dans le cadre du PNDS** afin, notamment, de faciliter l'accès à la pratique sportive de publics qui en sont actuellement éloignés (jeunes des quartiers en difficultés dans les zones franches urbaines en particulier).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN EFFORT FINANCIER QUI COMPENSE LA DIMINUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DU PROGRAMME « SPORT »

Le présent article propose de faire passer les ressources du CNDS tirées de la Française des jeux à un taux (théorique) de 2,5 %, assorti d'un plafond de 226 millions d'euros (dont 1,8 % et 163 millions d'euros à titre pérenne).

Le prélèvement complémentaire proposé permettrait de **porter à 170 millions d'euros sur 3 ans (au lieu de 100 millions d'euros) le financement du Plan national de développement du sport 2006 – 2008**

(PNDS), dont le principe avait été annoncé par M. Jacques Chirac, alors Président de la République en juillet 2005, après l'échec de la candidature parisienne à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2012. Ce plan affiche un triple objectif : développer la pratique sportive pour le plus grand nombre, mieux préparer les élites sportives pour les grandes compétitions internationales et renforcer le rayonnement sportif international de la France.

Le mouvement sportif ne saurait que se féliciter d'un tel effort financier. De plus, celui-ci intervient au moment où le CNDS est en mesure de davantage rationaliser ses interventions sur le territoire, grâce, en particulier, au recensement des équipements sportifs, achevé en mai 2006.

Cependant, comme l'a souligné notre collègue Michel Sergent, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », **le programme « Sport » affiche, dans le même temps, une diminution de 24,6 millions d'euros (- 11,6 %) de ses autorisations d'engagement (AE) et de 17 millions d'euros (- 7,6 %) de ses crédits de paiement (CP).** En outre, cette baisse a particulièrement concerné les crédits d'intervention du programme et non les coûts de structure.

Dans ces conditions, et même si ce n'est pas son rôle originel, l'augmentation des moyens du CNDS peut également « compenser » la diminution de certains crédits du programme, concernant particulièrement le développement du « sport pour tous ». Il ne cependant s'y substituer pour d'autres actions, notamment le soutien aux fédérations sportives.

B. LA FIXATION DE TAUX ET DE PLAFONDS ASSURANT LA COLLECTE DE LA RESSOURCE EN 2008

Alors qu'un doute subsiste encore sur le niveau final de la collecte du CNDS sur la Française des jeux en 2007, **le niveau des taux et des plafonds pour 2008 semble assurer un prélèvement effectif de 226 millions d'euros.** En effet, tandis que les mises restent relativement dynamiques, ces plafonds auraient été atteints sur la base des mises de l'année 2006. Le financement du CNDS pour 2008 devrait donc correspondre aux objectifs affichés.

Toutefois, à moyen terme, des incertitudes pèsent sur les deux ressources du CNDS.

En effet, le niveau du prélèvement sur la Française des jeux pourrait se trouver affecté par l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux de hasard en France. Les négociations en cours avec la Commission européenne devront donc assurer, ne serait-ce qu'au nom du principe de concurrence loyale, que tous les opérateurs de ce secteur contribuent de façon équitable au financement du sport en France.

De plus, le montant de la « taxe Buffet » est fortement corrélé aux droits de retransmission du championnat de France de football. Or, un nouvel appel d'offres doit être prochainement lancé par la Ligue de football professionnel (LFP), dont le résultat est incertain, notamment du fait de la fusion entre les deux groupes de télévision par satellite autrefois concurrents, CanalSat et TPS.

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

ARTICLE 25

**Modification des modalités de financement du
Centre des monuments nationaux (CMN)**

Commentaire : le présent article supprime la disposition de la loi de finances pour 2007 prévoyant l'affectation directe de 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers au centre des monuments nationaux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AFFECTION DE 70 MILLIONS D'EUROS AU CMN

Le **I** de l'**article 48** de la loi de finances pour 2007¹ a affecté au CMN, à compter du 1^{er} janvier 2007, une **fraction égale à 25 % du produit de la taxe** instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2004² c'est-à-dire les **droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers**.

Une **valeur plafond** était fixée : l'affectation du produit de la taxe était **limitée à 70 millions d'euros**. L'article 48 de la loi de finances pour 2007, précitée, prévoyait également que la taxe était affectée, dans la même limite, au CMN au titre de l'année 2006.

Comme l'avait noté votre rapporteur général l'année dernière, la mesure qui était proposée avait une allure de **cotte mal taillée**. Elle s'accompagnait d'un **élargissement** des missions du CMN, présenté dans l'encadré ci-dessous, qui semblait justifier un **besoin nouveau de financement**. Il était toutefois difficile de déterminer si l'affectation d'une nouvelle ressource pérenne entraînait une modification des missions du CMN, ou si la réforme de cet établissement public justifiait la création d'un circuit de financement spécifique.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

² Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

L'élargissement des missions du CMN

Aux termes d'une nouvelle rédaction de l'article L. 141-1 du code du patrimoine, outre ses fonctions traditionnelles, le CMN devait ainsi assumer :

- d'une part, **l'entretien, la conservation et la restauration des monuments nationaux** dont il a la garde. Les monuments nationaux dont le CMN avait la garde devaient lui être **remis en dotation** afin que le transfert de responsabilité soit effectif, et que le CMN devienne « affectataire », au sens de l'ordonnance du 8 septembre 2005¹, de ces édifices. Cette dotation devait concerner, notamment, le Panthéon, l'Arc de Triomphe, l'Hôtel de Sully, Saint-Cloud, Vincennes, etc. qui sont les principaux monuments sur lesquels le service national des travaux (SNT) assurait jusqu'à présent sa maîtrise d'ouvrage ;

- et, d'autre part, la **maîtrise d'ouvrage** des travaux de restauration sur **d'autres monuments nationaux appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la culture**. Il s'agissait là d'une **dérogation** au principe posé par l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, prévoyant que le propriétaire ou l'affectataire domanial, si les conditions de la remise en dotation le prévoient, est le maître d'ouvrage des travaux sur son immeuble classé ou inscrit.

B. LA GESTION DES 70 MILLIONS D'EUROS PAR LE MINISTÈRE DE LA CULTURE

Quoiqu'il en soit, il a été précisé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, qu'en 2006 et 2007, à titre transitoire, les **crédits non utilisés par le CMN** seraient reversés par **fonds de concours** au budget opérationnel de programme (BOP) de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère de la culture et de la communication et **affectés au financement de travaux sur les monuments historiques appartenant à l'Etat**. Le partage devait faire l'objet d'une **convention annuelle** entre le CMN et le ministère, avec une montée en charge progressive, étalée sur les trois ou quatre prochaines années.

Aux termes de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture » a noté qu'en 2006, **l'intégralité** de la recette fiscale avait été rattachée au BOP de la DAPA et, qu'en 2007 seuls **10 millions d'euros pourraient être affectés au CMN**, selon les informations données par les services du ministère de la culture.

Dans cette perspective, notre collègue nous avait proposé d'adopter un **amendement** portant article additionnel au projet de loi de règlement pour 2006, prévoyant que le gouvernement transmettait au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008 un **rapport sur l'utilisation de la recette fiscale affectée au CMN, afin de décider si cette affectation devait être pérenne**. Il avait également été précisé que ce rapport devrait également **présenter les modalités du partage des compétences entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de la culture** que sont le service national des travaux (SNT), l'établissement

¹ Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et espaces protégés.

public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions générales des affaires culturelles (DRAC). Cet amendement a été retiré.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 25 du présent projet de loi met fin à l'affectation directe de 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers, dans la limite annuelle de 70 millions d'euros. Il **abroge** le **I** de l'**article 48** de la loi de finances pour 2007 précitée.

L'exposé des motifs du présent projet de loi justifie ainsi cette abrogation : *« il apparaît que la mise en place de l'organisation adéquate de ce nouveau régime [maîtrise d'ouvrage confiée au CMN] s'est avérée plus longue que prévue. Dans cette période intermédiaire, la mise en œuvre effective des opérations demeure ainsi principalement assurée par les **services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication** dans le cadre d'un montage juridique et financier **particulièrement complexe** (conventions liant l'Etat et le CMN et reversement du produit de la ressource affectée au programme « Patrimoines » par voie de fonds de concours). Cette situation a pour conséquence, de manière paradoxale, de **ralentir l'engagement des opérations de restauration des monuments historiques appartenant à l'Etat.***

*« Dans l'attente de la mise en place d'une **organisation stabilisée** de la maîtrise d'ouvrage sur ces monuments, sur laquelle une mission vient d'être lancée, il apparaît préférable, dans un **souci de bonne gestion publique**, de substituer à l'affectation de la taxe **l'inscription de crédits budgétaires** ».*

La suppression de l'affectation directe d'une taxe au CMN est donc compensée par **l'inscription de crédits à hauteur de 70 millions d'euros** au sein de l'action « Patrimoine monumental et archéologique » du programme « Patrimoines » de la mission « Culture ». Ces crédits figureront sur le titre 3, en tant que subvention pour charge de service public du CMN (catégorie 32). Le principe de **fongibilité** permettra d'adapter la gestion des crédits au cours de l'année 2008, en fonction des conclusions de la mission mandatée par le ministère de la culture sur ce thème. Ces crédits doivent permettre de financer les opérations de restauration sur les monuments historiques appartenant à l'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances s'était prononcée contre l'adoption des dispositions relatives à l'affectation directe d'une taxe au CMN pour les raisons suivantes :

- l'**augmentation des crédits budgétaires destinés à l'ensemble du patrimoine** semblait de meilleure gestion que l'affectation d'une recette fiscale aux seuls monuments nationaux ;

- l'affectation aux **seuls monuments nationaux**¹ d'une ressource fiscale supplémentaire totale de **140 millions d'euros** à consommer en 2007 semblait quelque peu disproportionnée. Ces mêmes **monuments nationaux** avaient déjà bénéficié d'une **recette exceptionnelle de 100 millions d'euros** au titre des **recettes de privatisation des autoroutes** en 2006. Les **monuments des collectivités locales** et des **propriétaires privés** paraissaient trop systématiquement **exclus** des efforts budgétaires ou fiscaux consentis ;

- une **réforme globale du système de maîtrise d'ouvrage** paraissait très nettement préférable à l'**enchevêtrement de compétences** résultant de la création d'un **maître d'ouvrage supplémentaire, le CMN**, en **concurrence** avec le service national des travaux (SNT) et les DRAC. Votre rapporteur général estimait que la réforme prévue risquait de **renforcer les superpositions de structures administratives quasiment identiques**, et pourrait de ce fait accroître **les risques de concurrence entre elles et de dysfonctionnements** ;

- le **circuit complexe de gestion** des crédits concernés, la lenteur des **transferts de personnels** entre les DRAC et le CMN², la **trop lente montée en puissance** du CMN³, et la **difficile évaluation des besoins de financement**⁴ plaidait pour la prudence. Votre rapporteur général estimait que l'affectation directe d'une recette fiscale au CMN ne devait pas être pérenne, mais que la reconduction du dispositif devait être soumise à la **réalisation d'une étude objective de l'état sanitaire des monuments historiques**, afin que les besoins dans ce domaine puissent être évalués de façon aussi précise que possible, sur la base de **critères définis à l'échelon central**.

Une évaluation de l'état de péril des monuments⁵ a été réalisée en 2003, le péril correspondant à la situation dans laquelle la dégradation du

¹ Les monuments nationaux dont le CMN a la garde devaient lui être remis en dotation, il s'agissait notamment du Panthéon, de l'Arc de Triomphe, de l'Hôtel de Sully, Saint-Cloud, Vincennes, etc. (monuments sur lesquels le SNT assurait jusqu'à présent sa maîtrise d'ouvrage). Les autres monuments nationaux, propriété de l'Etat et affectés au ministère de la Culture, pour lesquels la maîtrise d'ouvrage pourrait être confiée au CMN, sont au nombre de 400, dont notamment 86 cathédrales, mais aussi des grottes, des sites mégalithiques, des châteaux, etc.

² 35 emplois à temps plein prévus en 2007, contre 52 estimés nécessaires par l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) et l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine (IGAPA).

³ Nécessitant un d'un régime d'assistance à maîtrise d'ouvrage assurée par les DRAC en attendant que soient constituées des équipes de maîtrise d'ouvrage en « interrégion » par le CMN.

⁴ Votre commission des finances estimait que l'effort financier consenti en faveur des monuments nationaux devait être limité aux besoins d'investissement recensés, qui, selon les évaluations transmises par les services du ministère de la culture, s'élevaient à seulement 50 millions d'euros.

⁵ Rapport de l'IGAAG et de l'IGAPA sur l'état sanitaire du patrimoine classé au titre des monuments historiques.

monument serait irréversible dans un délai de trois ans si rien n'était fait pour améliorer la situation. Elle a conclu que les travaux d'urgence pour mettre fin aux situations de péril s'élevaient au total à près de **deux milliards d'euros**, dont **400 millions d'euros alloués aux monuments appartenant à l'Etat**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, il n'y aurait **pas** eu de **suivi rigoureux** de cette évaluation et les **critères utilisés pour réaliser cette évaluation** auraient varié d'une DRAC à l'autre.

Afin qu'il soit **promptement remédié à cette carence**, votre rapporteur général a proposé l'adoption d'un amendement prévoyant que dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi de finances pour 2007, le gouvernement transmettait au Parlement un **rapport sur l'état sanitaire du patrimoine monumental français**. Ce rapport doit être établi sur la base de **critères définis au plan national** par la direction du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture, selon l'article 90 de la loi de finances pour 2007, précitée. Il n'a pas encore été transmis au Parlement à ce jour, malgré **l'expiration du délai**. Votre rapporteur général souligne et déplore la désinvolture avec laquelle le ministère de la culture et de la communication, après son faux pas de l'an dernier, traite la représentation nationale.

Sous cette réserve, votre commission des finances est **favorable au dispositif prévu par le présent article**, elle vous propose de le **compléter** afin de garantir la cohérence de la démarche engagée par le gouvernement, et de **supprimer, par coordination, de la liste des ressources du CMN « le produit des taxes affectées par l'Etat »** (ajouté à l'article L. 141-1 du code du patrimoine par le 2° du II de l'article 48 précité de la loi de finances pour 2007).

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

ARTICLE 26

Extension du périmètre d'activité de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

Commentaire : le présent article vise à élargir le périmètre de l'activité de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) à la valorisation de l'ensemble des actifs immobiliers de l'Etat et de ses établissements publics. En outre, il aménage les conditions dans lesquelles cette société peut se voir transférer de tels actifs.

I. LES MISSIONS DE LA SOVAFIM

A. VALORISER LE PATRIMOINE IMMOBILIER « INUTILE » DE L'ETAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

1. Une mission d'abord limitée à la valorisation des actifs immobiliers « inutiles » de Réseau ferré de France (RFF)

Le paragraphe I de l'article 63 de la loi de finances initiale pour 2006¹ autorise le **déclassement, du domaine public de Réseau ferré de France (RFF), des biens immobiliers de cet établissement inutiles aux missions de service public ferroviaire qu'il exerce², afin de les transférer en pleine propriété à une société détenue par l'Etat, moyennant une indemnité égale à leur valeur nette comptable³**. Le déclassement du domaine public, le transfert de propriété et la constatation de la valeur comptable de ces biens sont réalisés par la voie d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et du budget et du ministre chargé des transports.

Aux termes du même texte, la société précitée est **chargée d'assurer la valorisation des biens qui lui sont ainsi transférés**. Il est prévu qu'elle reçoive, à cette fin, une dotation en capital de l'Etat. Conformément au

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

² RFF, établissement public national à caractère industriel et commercial, a été créé par la loi n° 97-135 du 13 février 1997. Suivant l'article 1^{er} de ce texte, l'établissement « a pour objet, 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 ». Le patrimoine de RFF, en 2005, était estimé à 100.000 hectares de terrain et une surface totale de bâtiments de 5 millions de mètres carrés. Une présentation détaillée de l'établissement a été effectuée dans le cadre du commentaire, par votre rapporteur général, de l'article 48 du projet de loi de finances initiale pour 2006 (futur article 63, précité, de la loi elle-même) : voir le rapport n° 99 (2005-2006), tome II, fascicule 1, volume 1.

³ La valeur nette comptable est appréciée à la clôture du dernier exercice précédant le transfert. Elle se définit comme le prix auquel un actif est inscrit dans les comptes, sous déduction des éventuels amortissements et provisions déjà passés.

paragraphe II du même article, elle est **tenue de reverser une partie du produit de cession de ses biens à RFF.**

En application de ces dispositions, la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), **société anonyme intégralement détenue par l'Etat**, a été **constituée le 15 février 2006**, dotée d'un capital de 100 millions d'euros. Opérationnelle depuis le mois d'avril 2006, ses effectifs sont de huit collaborateurs et, suivant le schéma d'une gouvernance « classique » de société anonyme, elle exerce son activité sous le contrôle d'un conseil d'administration composé de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées.

Selon le rapport annuel de la société pour l'exercice **2006**, dans le cours de cette première année d'activité, la propriété de **158 biens immobiliers** lui a été transférée (18 bâtiments, de toutes nature [hôtels, bureaux, entrepôts, locaux d'activité...], et 140 terrains totalisant près de 230 hectares), en provenance de RFF, par cinq arrêtés successivement intervenus à partir du mois de juin. En contrepartie, **59,1 millions d'euros** ont été versé à RFF, cette indemnité correspondant à la valeur nette comptable des biens transférés¹. **Au 31 décembre 2006, 60 de ces biens avaient été vendus** (54 terrains et 6 bâtiments), **pour un produit global de 398,5 millions d'euros** (138 millions d'euros pour les terrains et 261 millions d'euros pour les bâtiments), dégageant une **plus-value de 362 millions d'euros** (119 millions d'euros pour les terrains et 243 millions d'euros pour les bâtiments ; cependant, **la majeure part** de ces plus-values ont été réalisés grâce à la cession exceptionnelle de **biens situés à Paris**²).

Ce faisant, en 2006, la SOVAFIM a contribué à hauteur de 220 millions d'euros aux **recettes de l'Etat : 170 millions d'euros au titre des dividendes**³, et **50 millions d'euros à celui de l'impôt sur les sociétés**. Par ailleurs, en application des dispositions légales précitées relatives au partage du produit de cession, et conformément aux modalités retenues pour ce partage par accord entre RFF et le ministère des finances, 75 % du montant des plus-values revient à RFF au-delà de 350 millions d'euros de plus-values

¹ *Il convient de noter que les biens inutiles aux missions de service public assurées par RFF sont évalués, pour les terrains, selon 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, l'année 1946 étant choisie par défaut lorsque l'année véritable d'acquisition est inconnue. Ces règles conduisent à une sous-évaluation notoire : la valeur réelle actuelle des biens de RFF destinés à être transférés à la SOVAFIM est estimée au triple environ de leur valeur comptable (estimée, quant à elle, entre 500 et 600 millions d'euros).*

² *Il s'agit notamment de l'hôtel Concorde Saint-Lazare (15.000 mètres carrés de surface utile), dans le VIII^e arrondissement, cédé à 101,5 millions d'euros ; et de l'entrepôt MacDonald (130.000 mètres carrés de surface utile), situé dans le XIX^e arrondissement, vendu pour 125 millions d'euros.*

³ *Les dividendes versés à l'Etat par la SOVAFIM sont inscrits dans les « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers » (ligne 2116 des recettes non fiscales) figurant dans le fascicule Evaluation des voies et moyens (tome 1) annexé aux projets de loi de finances initiale.*

réalisées par la SOVAFIM). Ainsi, **9 millions d'euros ont été reversés à RFF.**

2. Une mission étendue à la valorisation des biens immobiliers « inutiles » de l'Etat et de l'ensemble de ses établissements publics

Introduit à l'initiative de votre commission des finances, l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a étendu la mission de la SOVAFIM à la **valorisation des actifs immobiliers de l'Etat et de l'ensemble de ses établissements publics**, dès lors que ces actifs sont **devenus inutiles aux missions de l'Etat ou de ses établissements**. Aux termes du paragraphe I de ce texte, lesdits actifs, « *en vue de leur valorisation dans des conditions adaptées à leurs caractéristiques particulières* », peuvent être transférés en pleine propriété à la SOVAFIM².

De tels transferts interviennent pour des **montants correspondant aux valeurs comptables** des biens en cause, fixées par arrêté conjoint des ministres concernés. Le paragraphe II du même article précise que ces transferts « *ne donnent lieu à aucun versement de salaire ou honoraires au profit d'agents de l'Etat, ni à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit* ». Cette disposition, d'ailleurs « classique » dans les textes qui organisent des transferts de biens immobiliers entre les patrimoines de deux personnes publiques, tend en particulier à exonérer l'Etat des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que du versement aux conservateurs des hypothèques du salaire que prévoit le code général des impôts pour leur accomplissement des formalités de publicité et de perception en matière immobilière.

Le paragraphe III du même article, enfin, dispose que la SOVAFIM **peut rétrocéder aux établissements publics** dont proviennent les biens transférés **tout ou partie des plus-values** réalisées à l'occasion de leur cession. La rédaction de cette disposition suppose que les règles de partage des plus values soient déterminées, au cas par cas, par convention entre la SOVAFIM et les établissements.

Afin de mettre en œuvre ces dispositions, **l'objet social de la SOVAFIM, le 28 février 2007, a été élargi**. De la sorte, actuellement, suivant l'article 2 de ses statuts, cette société a pour objet :

« - *d'acquérir, directement ou indirectement, tous biens ou droits immobiliers, auprès de l'Etat ou de tout établissement public de l'Etat ;*

« - *de gérer et valoriser dans l'attente de leur cession, et céder les biens et droits immobiliers qu'elle détient ;*

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

² L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006, pour désigner la SOVAFIM, procède à un renvoi à l'article 63, précité, de la loi de finances initiale pour la même année, maintenue en vigueur.

« - de réaliser toutes prestations, notamment d'études, services ou conseils au profit de toute entité appartenant au secteur public, de par son statut ou son mode de financement ;

« - de participer de manière directe ou indirecte à toutes opérations se rattachant à l'un de ces objets, notamment par la mise en oeuvre de filiales communes avec les entités visées au premier alinéa, et généralement de réaliser toutes opérations de quelque nature que ce soit se rattachant directement à ces objets et susceptibles d'en faciliter le développement ou la réalisation. »

C'est principalement dans ce nouveau cadre que la SOVAFIM a poursuivi, en 2007, son activité. En particulier, elle a cédé ou mis sur le marché les actifs qui lui avaient été transférés en 2006, en provenance de RFF, et n'avaient pas été mis en vente ou vendus au 31 décembre 2006, soit une centaine de biens (dont 11 immeubles, le reste se composant de terrains). **Le produit des cessions réalisées durant l'année 2007, selon les dernières estimations, pourrait s'élever à 79 millions d'euros, représentant une plus-value globale de 67 millions d'euros.**

B. CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE NATIONALE DE LOGEMENTS

L'activité de valorisation d'actifs immobiliers assurée par la SOVAFIM – pour le seul patrimoine de RFF en 2006 ou, plus largement, pour celui de l'Etat et de ses établissements publics depuis 2007 – se double d'un objectif d'aide à la réalisation de logements, sur tout le territoire. D'une manière générale, en effet, **les cessions d'immeubles et de terrains réalisées par la SOVAFIM sont de nature à favoriser le développement de l'offre nationale de logements¹.**

En particulier, ces ventes sont **l'occasion pour les communes, et pour ceux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sont titulaires du droit de préemption urbain, de mettre en œuvre le droit de priorité d'acquisition** que leur confère l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, issu de l'article 15 de la loi de 2006 portant engagement national pour le logement². Pour mémoire, aux termes de cette disposition, le droit de priorité peut être exercé par les collectivités précitées *« en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du [code de l'urbanisme,*

¹ Par exemple, la vente précitée, à Paris, de l'entrepôt MacDonald doit permettre la réalisation de 1.000 nouveaux logements, le bien ayant été acquis à cet effet notamment, en décembre 2006, par la SAS Paris Nord-Est constituée par la Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris (SEMAVIP), la Caisse des dépôts et consignations, et Icade foncier développement.

² Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

relatif à l'aménagement foncier¹] ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations ». Ce droit porte « sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur [le] territoire [des collectivités précitées] et appartenant à l'Etat, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, [ou à RFF ou la SNCF²] ».

Formalisant la vocation « naturelle » de la SOVAFIM à contribuer à la réalisation de logements, **une charte spécifique, « relative à la contribution de la SOVAFIM en faveur du logement », a été conclue, le 18 septembre 2007, entre la société et le ministère du logement et de la ville.** Ce document définit pour la SOVAFIM un authentique « **protocole de cession** », **en vue de favoriser le développement de l'offre de logements :**

« Dès qu'un terrain constructible en logements lui est transféré, la SOVAFIM informe la collectivité [d'assiette] de son intention de mettre le bien sur le marché de la construction de logements et lui propose d'acquérir le bien dans le cadre du droit de priorité [précité]. [...]

« Si la ville ne souhaite pas acquérir, la SOVAFIM propose sans délai le bien aux constructeurs capables de s'engager sur des objectifs de réalisation de logements, dans le respect des orientations d'aménagement des collectivités locales telles qu'elles sont traduites par la règle d'urbanisme. »

Dans ces conditions, par la charte, **la SOVAFIM s'est engagée à imposer aux constructeurs la réalisation de logements dans les trois années qui suivent le transfert des terrains à la société³.** En outre, la charte stipulant que « la SOVAFIM s'est donné comme objectif de produire des terrains à bâtir en quantité et surtout dans des délais suffisamment courts pour en faire une denrée moins rare », la société s'y engage à **limiter au délai d'un an la durée des procédures et études préalables à la livraison aux collectivités et constructeurs des terrains cédés.**

¹ L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit les actions ou opérations d'aménagement comme ayant pour objets « de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

² L'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, expressément, mentionne les « établissements publics visés à l'article 1^{er} de la loi [...] du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouvellement du transport ferroviaire ».

³ La charte fait valoir qu'avec cette méthode, la SOVAFIM, en 2006, a imposé aux acquéreurs de deux terrains la réalisation de 1.500 logements dans un délai de trois ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **paragraphe III** du présent article tend à **abroger** l'article 63, précité, de la loi de finances initiale pour 2006, visant de manière spécifique **la mission remplie par la SOVAFIM à l'égard des biens immobiliers « inutiles » de RFF**. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 141, également précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, qui a étendu le périmètre d'activité de la société au patrimoine immobilier « inutile » de l'Etat et de *tous* ses établissements publics (dont, par conséquent, RFF), **cette disposition est en effet devenue superfétatoire**. Le **2° du paragraphe I** du présent article constitue une **mesure de coordination formelle** avec cette abrogation¹.

Parallèlement, le **1° du paragraphe I** du présent article propose une nouvelle rédaction pour le paragraphe I, précité, de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006, qui définit la mission de valorisation « générale » – pour l'Etat et l'ensemble de ses établissements publics – aujourd'hui assurée par la SOVAFIM. Les trois alinéas dont se compose cette nouvelle rédaction visent en premier lieu à élargir l'objet de la société et, en second lieu, conjointement avec le **paragraphe II** du présent article, à aménager les conditions dans lesquelles peut lui être transférée la propriété de biens immobiliers.

A. CONFIER À LA SOVAFIM LA VALORISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTIFS IMMOBILIERS DE L'ETAT OU DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Le **troisième alinéa** du présent article (soit le premier alinéa proposé pour le paragraphe I de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006) prévoit notamment que « des ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics peuvent être transférés en pleine propriété à une société détenue par l'Etat chargée d'en assurer la valorisation dans des conditions adaptés à leurs caractéristiques particulières, pour un montant fixé par arrêté conjoint des ministres concernés ».

Cette disposition, qui ne modifie pas les caractéristiques actuelles de la SOVAFIM, **étend son rôle de valorisation à l'ensemble des actifs immobiliers détenu par l'Etat et ses établissements publics**, alors que ce rôle ne concerne pour le moment, comme on l'a rappelé, que des biens inutiles aux missions qu'assument l'Etat et ses établissements publics. **Le patrimoine immobilier « utile » de ces derniers aussi bien que sa fraction « inutile », à l'avenir, pourra donc être transféré à la SOVAFIM**, en vue d'être valorisé. Il convient de préciser que **le recours à cette société, comme aujourd'hui, restera pour les administrations une simple faculté** : l'Etat et ses

¹ *La disposition tend à substituer les mots « au I du présent article » aux mots « à l'article 63 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 » dans le paragraphe III de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 (texte qui prévoit que la SOVAFIM peut rétrocéder, aux établissements publics dont proviennent les biens qui lui sont transférés, tout ou partie des plus-values qu'elle réalise à l'occasion de leur cession).*

établissements publics conservent le libre choix des modalités de valorisation de leurs biens immobiliers.

La nouvelle rédaction ainsi proposée s'appliquera dans le respect des règles du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), notamment quant aux déclassements du domaine public nécessaires aux transferts de propriété à la SOVAFIM. En outre, dans la mesure où cette rédaction abandonne la référence en vigueur à l'utilité des biens en cause aux missions de l'Etat et de ses établissements publics, elle **autoriserait en particulier les transferts, à la SOVAFIM, d'immeubles de bureaux relevant du domaine privé mais encore occupés par les services de l'Etat ou de ses établissements publics, auxquels la rédaction actuelle fait obstacle**. De ce point de vue, le présent article met en cohérence le dispositif relatif à la SOVAFIM avec les dispositions du CGPPP¹, qui permettent l'aliénation de tels immeubles (sous la condition que l'acte d'aliénation, en ce cas, comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public).

B. AMÉNAGER LES CONDITIONS DES TRANSFERTS DE BIENS IMMOBILIERS À LA SOVAFIM

1. Une évaluation domaniale des biens à défaut de valeur comptable

Le **troisième alinéa, *in fine***, du présent article (premier alinéa proposé pour le paragraphe I de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006), outre l'élargissement de l'objet de la SOVAFIM, prévoit que **le montant des biens transférés à cette société, fixé par arrêté ministériel, sera « égal à leur valeur nette comptable », comme actuellement, « ou, à défaut, à leur valeur évaluée par le ministre chargé des domaines »**.

Cette dernière hypothèse constitue une nouveauté. D'après les informations recueillies auprès de la direction du budget, **il s'agit de permettre à l'autorité administrative compétente de déterminer les conditions du transfert à la SOVAFIM des biens pour lesquels la détermination d'une valeur comptable, *stricto sensu*, serait impossible**. Cette situation concerne les biens appartenant à l'Etat dont les modalités de comptabilisation se trouvent définies selon des modalités spécifiques.

2. La possibilité d'un transfert à une société du secteur public contrôlée par la SOVAFIM

Le **quatrième alinéa** du présent article (soit le deuxième alinéa proposé pour le paragraphe I de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006) prévoit que les transferts d'actifs immobiliers de l'Etat ou de ses établissements publics, en vue de la valorisation de ces biens, puissent ne pas être effectués en

¹ *Articles L. 3211-2 et L. 3211-13 du CGPPP.*

faveur de la SOVAFIM directement, comme aujourd'hui, mais, **indifféremment**, « *au profit d'une société appartenant au secteur public et sur laquelle la [SOVAFIM] exerce son contrôle* ».

Cette possibilité nouvelle, ainsi, apparaît comme subordonnée à une double condition :

- d'une part, la société bénéficiaire du transfert doit appartenir au secteur public ;

- d'autre part, cette société doit être contrôlée par la SOVAFIM. La rédaction proposée précise que ce contrôle s'entend au sens du paragraphe I de l'article L. 233-3 du code de commerce¹.

Dans ce cadre, des transferts de biens immobiliers de l'Etat ou de ses établissements publics **pourraient intervenir au bénéfice de filiales de la SOVAFIM. On peut notamment concevoir que ces filiales soient constituées avec les personnes publiques à l'origine des transferts** : un tel montage permettrait de les associer aux opérations de valorisation de leur patrimoine.

3. La possibilité d'un transfert par acte notarié

Le **cinquième alinéa** du présent article (soit le troisième et dernier alinéa proposé pour le paragraphe I de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006) prévoit que les transferts de biens immobiliers de l'Etat ou de ses établissements publics puissent être opérés « *soit par arrêté des ministres intéressés* », comme c'est actuellement le cas de manière exclusive, « *soit par acte notarié* ».

En pratique, cette option doit permettre de procéder comme suit :

- d'un côté, **les transferts de plusieurs biens à la fois seront réalisés par voie d'arrêtés**, qui à chacun de ces transferts « groupés » dresseront la liste des biens en cause ;

- de l'autre côté, **les transferts ponctuels, relatifs à un seul bien, se feront par acte notarié**. Le recours à cette procédure pourra notamment se justifier par des raisons tenant à l'urgence d'une opération ou à des difficultés

¹ *Suivant cette disposition, une société est considérée comme contrôlant une autre société dans les hypothèses suivantes :*

« 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. »

particulières, qui résulteraient par exemple de la complexité du statut d'un immeuble.

4. L'inapplicabilité du droit de priorité des communes et EPCI titulaires du droit de préemption urbain

Le **paragraphe II** du présent article tend à compléter l'article L. 240-2 du code de l'urbanisme, qui énonce les cas pour lesquels n'est pas applicable le droit de priorité d'acquisition immobilière, précité, institué par l'article L. 240-1 du même code en faveur des communes et des EPCI titulaires du droit de préemption urbain. Il insère dans cet article un nouvel alinéa, précisant que **ce droit de priorité n'est pas applicable aux transferts de propriété des immeubles de l'Etat ou de ses établissements publics réalisés, en vue de leur valorisation**, conformément à l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006.

En effet, ces transferts ne sont pas constitutifs de cessions « classiques » d'immeubles : réalisés en faveur de la SOVAFIM (ou, demain, de sociétés du secteur publique contrôlées par elle : *cf. supra*), **ils ne visent qu'à permettre la valorisation des biens en cause, en vue de leur cession ultérieure sur le marché. C'est lors de cette cession « finale » que le droit de priorité peut être exercé** par les collectivités habilitées à l'exercer¹.

III. LES DÉLIBÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En élargissant le périmètre des activités de la SOVAFIM à la valorisation de l'ensemble des immeubles de l'Etat et de ses établissements publics, tout en assouplissant les conditions des transferts qui peuvent être pratiqués au bénéfice de cette société, le présent article tend à donner **une nouvelle dimension, bienvenue, à un instrument précieux de la gestion immobilière publique**.

Les bons résultats de la SOVAFIM, cités ci-dessus, attestent de la **pertinence du dispositif créé en 2006, complété à l'initiative de votre commission des finances depuis 2007**. Par comparaison, votre rapporteur général observe que le produit des cessions immobilières réalisées par RFF avant 2006 avoisinait seulement les 100 millions d'euros par an. Certes, les attentes de produits de cessions de la SOVAFIM, pour 2007, sont plus faibles

¹ Cette analyse fait la substance de la réponse ministérielle à la question écrite n° 95.000 de notre collègue député Etienne Mourrut (J.O. du 11 juillet 2006, p. 7.392).

que les réalisations enregistrées en 2006. Néanmoins, de nouveaux biens seront transférés en 2008 à la société, qu'il lui appartiendra de céder dans les meilleures conditions de prix et de délais, et l'outil s'avère à même de jouer, ce faisant, un **rôle pleinement utile dans le cadre de la politique de dynamisation du patrimoine immobilier de l'Etat, doublé d'une appréciable contribution à l'essor de l'offre nationale de logement.**

Les dispositions du présent article, en renforçant les moyens d'action de la SOVAFIM, ne peuvent que servir ces objectifs importants.

Votre rapporteur général vous propose cependant un **amendement** au présent article. Cet amendement vise à **prévoir expressément la faculté, pour l'Etat et ses établissements publics, de transférer leurs biens immobiliers à la SOVAFIM, dans des conditions stipulées avec celle-ci, en vue qu'elle assure le « portage » de ces biens**, et les valorise, **avant leur retour éventuel dans le patrimoine de l'Etat ou leur cession, le cas échéant, à l'un de ses établissements publics.** Cette disposition, en pratique, viserait tous les cas de figure où l'Etat ou ses établissements publics disposent d'immeubles qui leur sont devenus inutiles, mais suffisamment spécifiques pour que leur usage apparaisse à nouveau pertinent, dans un avenir relativement proche, à des services publics. Il s'agit de permettre :

- soit un « portage » de biens de l'Etat qui seraient ensuite cédés par la SOVAFIM à un établissement public, ou de biens d'un établissement public qui seraient ensuite cédés à l'Etat, ou de biens d'un établissement public qui seraient ensuite cédés à un autre établissement public ;

- soit un « portage » de biens de l'Etat en vue que la SOVAFIM les « re-transfère » à l'Etat même. Dans l'intervalle, l'opération permettrait de décharger les services affectataires des coûts d'occupation (loyers budgétaires) et d'entretien afférents aux biens considérés.

Cette initiative est prise par votre rapporteur général à la lumière des conditions¹ dans lesquelles s'est réalisée la vente, finalisée en 2005 mais engagée dès 2002, par l'Imprimerie nationale, de l'immeuble « historique » qu'elle occupait, à Paris, rue de la Convention, puis le rachat par l'Etat de ce même immeuble, engagé fin 2006 et conclu en 2007, en vue d'affecter les bâtiments au ministère des affaires étrangères (MAE). Dix-sept mois seulement ont séparé les actes authentiques des deux opérations ; entre temps, le MAE a réorienté sa stratégie pour d'implantation parisienne de ses services, de sorte que l'acquisition de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale lui est apparue opportune.

¹ *Votre commission des finances, sur ce sujet, a procédé le 17 octobre 2007 à l'audition de MM. Jean-Luc Violla, ancien président-directeur général de l'Imprimerie nationale, Xavier Hürstel, sous-directeur à la direction du budget, Jean-Yves Leclerc, sous directeur à l'Agence des participations de l'Etat, Philippe Dumas, inspecteur général des finances, Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, Eric Sasson, président du fonds Carlyle Real Estate pour l'Europe, et Christopher Finn, managing director du groupe Carlyle.*

Il suffira ici de rappeler que **l’Imprimerie nationale avait cédé son immeuble au prix total de 103 millions d’euros (compte tenu d’un complément du prix initialement conclu (85 millions d’euros), versé en application des clauses de la vente à hauteur de 18 millions d’euros), alors que l’Etat l’a racheté au prix hors taxes de 325 millions d’euros.** Suivant les conclusions du rapport de l’Inspection générale des finances sur ce dossier¹, la différence de prix de l’immeuble (232 millions d’euros) entre les deux ventes s’explique essentiellement, à la fois, par les importantes opérations de valorisation du bien menées par le groupe Carlyle, acquéreur lors de la vente réalisée par l’Imprimerie nationale, auquel l’Etat a racheté l’immeuble, et par l’appréciation de ce bien résultant de l’évolution du marché de l’immobilier de bureaux, dans la capitale, entre 2002 (à la date de la promesse de vente de l’Imprimerie nationale) et 2006 (lors de la promesse de « revente », à l’Etat, du groupe Carlyle). Il demeure que les conditions de cette double opération, à l’évidence, n’ont pas été optimale au regard des finances publiques, puisqu’un opérateur privé a réalisé une plus-value qu’aurait pu s’approprier une structure de portage publique².

Ce cas – exemplaire – illustre bien le **bénéfice que pourraient trouver les intérêts patrimoniaux de l’Etat à l’existence d’une structure permettant aux services publics de se décharger des coûts d’occupation et d’entretien des immeubles dont ils ont la disposition mais, au moins dans l’immédiat, n’ont pas l’usage, tout en évitant le recours à des cessions**, dans la mesure où ces immeubles pourraient à plus ou moins court terme s’avérer nécessaires aux missions assurées par l’Etat ou ses établissements publics. L’amendement présenté par votre rapporteur général, en dernière analyse, tend à **écarter le risque de ventes « bradées », par l’Etat ou ses démembrements, sous la pression des coûts** que représentent des charges liées à la gestion d’immeubles inemployés, et sans appel à une expertise professionnelle.

Cet objectif vise **tout particulièrement les établissements publics**, dont les cessions immobilières ne bénéficient pas de l’assistance de France Domaine. Il s’agit de les inciter à utiliser le nouvel outil de gestion immobilière que le présent article tend à faire de la SOVAFIM en rénovant le cadre de son activité.

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

¹ Rapport n° 2007-M-069-01, établi par M. Philippe Dumas, communiqué à votre commission des finances.

² La mission de l’inspection générale propose elle aussi d’organiser « un dispositif de « portage » qui pourrait être activé lorsque l’Etat estimerait, dans des cas qui devraient rester exceptionnels, qu’un immeuble devenu inutile à l’un de ses services, mérite néanmoins d’être maintenu dans le patrimoine public, par exemple parce qu’il pourra être ultérieurement affecté à une autre service ou ministère, sans que pour autant sa charge de loyers budgétaires et d’entretien demeure un poids pour le service affectataire ».

ARTICLE 27

Reconduction de l'affectation du produit du droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Commentaire : le présent article vise à reconduire, en 2008, l'affectation du produit droit de francisation et de navigation des bateaux au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION A ÉTÉ RÉCEMMENT RÉFORMÉ

En application de l'article 223 du code des douanes, le droit de francisation et de navigation (DAFN) est perçu par l'Etat sur **tous les navires battant pavillon français**, à l'exception du droit levé sur les navires de plaisance dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné en Corse au moins une fois sur l'année écoulée, qui est fixé et perçu par la **collectivité territoriale de Corse**.

L'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) a **réformé l'assiette et les modalités de calcul du DAFN** (suppression de l'obligation de jaugeage, exonération des navires inférieurs à 7 mètres et actualisation du barème).

Cette réforme n'a toutefois **pas donné satisfaction** sur deux points :

1) elle a **diminué le rendement** de la taxe de 35 millions d'euros attendus à 32,9 millions perçus ;

2) elle a conduit à exonérer 33.500 plaisanciers et instauré un **déséquilibre** très net entre, d'une part, les **voiliers**, dont le droit de francisation a fortement augmenté, et, d'autre part, un certain type de **bateaux à forte motorisation**, qui ont profité de la nouvelle exonération sans condition des coques de moins de 7 mètres.

En conséquence, l'article 108 du projet de loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006) a apporté un certain nombre de corrections visant à **atténuer les différences de traitement** et à restaurer le **niveau de rendement** précédemment constaté :

- création d'une tranche à 300 euros pour les navires de 10 à 11 mètres, de manière à alléger leur taxation ;

- nouvel abattement pour vétusté ;
- exonération des navires classés monuments historiques, d'intérêt patrimonial ou mus principalement par l'énergie humaine ;
- revalorisation du droit sur les moteurs à hauteur de 28 % environ pour chaque tranche et pour la taxe spéciale ;
- assujettissement des bateaux de moins de 7 mètres dont la puissance est égale ou supérieure à 22 chevaux.

B. UNE AFFECTATION PÉRENNE OU RECONDUCTIBLE ?

Depuis 2006, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) était affectataire de 80 % du produit du DAFN.

En application de l'article 43 de la loi de finances pour 2007 (n° 2006-1666 du 21 décembre 2006), et afin de compenser la baisse de rendement consécutive à la réforme de 2005 précédemment évoquée, **ce produit est désormais intégralement affecté au CELRL**, hors frais de gestion prélevés par l'Etat et droit fixé et perçu par la collectivité territoriale de Corse.

Selon la rédaction proposée par le gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, l'affectation du produit du DAFN était initialement conçue pour être **pérenne**. C'est à l'initiative de l'Assemblée nationale (amendement de M. Michel Bouvard) qu'elle avait été **limitée à l'année 2007, afin de permettre au Parlement de débattre annuellement de l'affectation de ces recettes à l'opérateur**.

Sur proposition, notamment, de nos collègues de la commission des affaires économiques, cette limitation avait été supprimée par le Sénat en première lecture, contre l'avis de votre commission des finances. Elle avait été **réintroduite dans le texte par la commission mixte paritaire**.

C. DES SUBVENTIONS BUDGÉTAIRES NULLES DEPUIS 2007

Depuis 2007, le CELRL ne perçoit **plus aucune subvention du budget de l'Etat**. Ses recettes sont donc essentiellement constituées du produit du DAFN (35 millions d'euros), auquel s'ajoutent des ressources propres (5,5 millions d'euros) et des subventions et dotations diverses (6,2 millions d'euros).

Au 10 novembre 2007, le produit total du DAFN s'élève à 40,4 millions d'euros, soit 36,2 millions d'euros au profit du CELRL, 3,7 millions d'euros au titre de la fraction perçue par la collectivité territoriale de Corse et 0,5 million d'euros prélevés par l'Etat en guise de frais de gestion. Le surplus constaté par rapport aux prévisions, qui devrait être consacré à la restauration des terrains du conservatoire touchés par le passage du cyclone Dean en Martinique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **reconduire, pour l'année 2008, l'affectation de l'intégralité du produit du droit de francisation et de navigation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, exception faite des frais de gestion perçus par l'Etat et de la part revenant à la collectivité territoriale de Corse.

Selon le budget prévisionnel du CELRL, ce produit devrait atteindre **35,5 millions d'euros en 2008** et devrait être consacré à **72 % à des dépenses d'investissement**, à 16 % à des dépenses de personnel et à 12 % à des dépenses de fonctionnement.

Compte tenu du rendement constaté au 10 novembre 2007, votre rapporteur général se demande si ce montant n'est pas **légèrement sous-évalué**.

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

A. UNE « CLAUSE DE RENDEZ-VOUS » OPPORTUNE

En tant qu'il constitue **une entorse au principe d'universalité budgétaire**, votre rapporteur général considère que le recours à l'affectation de taxes doit être limité.

En conséquence, et ainsi qu'il l'avait fait valoir au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2007, il **souscrit à la « clause de rendez-vous » annuelle** instituée par nos collègues députés, qui permet de ne pas « sanctuariser » indéfiniment des ressources au profit de certains opérateurs et contribue à les **responsabiliser**.

B. UN BILAN D'ACTIVITÉ SATISFAISANT EN 2006

Le bilan d'activité 2006 du Conservatoire, qui retrace la première année de mise en œuvre de son nouveau contrat d'objectifs, fait apparaître des **résultats satisfaisants** :

1) le CELRL a réalisé **1.811 hectares d'acquisitions foncières** pour une cible fixée entre 1.500 et 2.000 hectares ;

2) s'agissant de l'**ingénierie de gestion**, 77 % des sites sont dotés d'un document de planification et 83 sites supplémentaires sont en mesure de délivrer un rapport annuel d'activité ;

3) les **travaux de restauration des terrains** ont porté sur plus de 40.000 hectares répartis sur 99 sites et les prévisions ont été dépassées en matière de **bâti** (accélération des démolitions nécessaires et augmentation de 55 à 68 % de la proportion de sites opérationnels aménagés pour l'accueil du public).

Cette **tendance se poursuit en 2007**, année au cours de laquelle 3.000 hectares supplémentaires devraient être acquis.

Sur le fondement de ces observations, **votre rapporteur général estime justifiée la reconduction, en 2008, de l'affectation du produit du DAFN au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.**

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

ARTICLE 28

Compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes résultant des réductions de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires

Commentaire : le présent article vise à compenser aux organismes de sécurité sociale, par le biais d'une affectation de taxes, les pertes de recettes résultant des réductions de cotisations sociales salariales et patronales applicables aux rémunérations accordées au titre des heures supplémentaires, complémentaires ou choisies.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est le **prolongement de l'article 1^{er} de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)**. Celui-ci avait, en effet, prévu d'exonérer d'impôt sur le revenu et de charges sociales les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, complémentaires ou choisies¹.

Le gouvernement avait alors fait part de son intention de compenser intégralement la perte de recettes supportée par les organismes de sécurité sociale, engagement traduit par le présent article pour l'exercice 2008.

A. LE CHAMP DES MESURES FAISANT L'OBJET D'UNE COMPENSATION

Le I du présent article définit le champ des mesures compensées par le présent article. Il s'agit des mesures « *définies à l'article L. 241-17 et à l'article L. 241-18* » du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire :

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

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

¹ Sur le dispositif prévu par cet article, se reporter au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 1^{er} du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, au sein de son rapport n° 404 (2006-2007).

2. Un coût évalué à 4,1 milliards d'euros en 2008

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

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

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

Il convient toutefois de relever le **caractère aléatoire de ces estimations**, qui se fondent sur le nombre d'heures supplémentaires, complémentaires et choisies actuellement effectuées dans les entreprises, soit environ 900 millions d'heures supplémentaires et 130 millions d'heures complémentaires par an. Ces données ne prennent donc pas en compte une éventuelle augmentation du nombre d'heures supplémentaires et complémentaires, que la loi précitée du 21 août 2007 souhaitait pourtant développer.

B. UNE COMPENSATION PAR TAXES AFFECTÉES PLUTÔT QUE PAR DOTATION BUDGÉTAIRE

1. Un mode de compensation dérogatoire, calé sur celui en vigueur pour les allègements généraux de cotisations sociales patronales

En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, « *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 n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à **compensation intégrale** aux régimes concernés **par le budget de l'Etat** pendant toute la durée de son application* ». On rappellera que, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, ce principe de compensation des pertes de recettes supportées par les organismes de sécurité sociale a été **renforcé**, puisque seule une disposition expresse prévue en loi de financement de la sécurité sociale permet d'y déroger.

C'est de cette manière que sont compensées à la sécurité sociale les « exonérations ciblées » de cotisations de sécurité sociale, en faveur d'une catégorie ou d'une zone géographique particulière. A ce stade, l'article 17 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 prévoit une compensation d'environ 3 milliards d'euros au titre de cet exercice.

Par ailleurs, l'**article L. 139-2 du code de la sécurité sociale** pose le principe de la **neutralité des flux financiers** entre l'Etat et les organismes de

sécurité sociale pour la trésorerie des régimes obligatoires de base, ainsi que leur inscription dans un cadre conventionnel.

Le I du présent article prévoit de **déroger à ces deux articles**, en proposant de mettre en place un mode de compensation par **impôts et taxes affectés aux caisses et régimes de sécurité sociale**, qui s'inspire de celui mis en œuvre pour la compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

2. Trois taxes affectées

Le II du présent article précise les impôts et taxes affectés aux caisses et aux régimes de sécurité sociale, qui seront au nombre de trois en 2008 :

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

- la totalité du produit de la **contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés (CSB)**. En application de l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts, la CSB est due par les personnes morales dont l'impôt sur les sociétés excède 763.000 euros. L'essentiel de son produit (955 millions d'euros sur 1.150 millions d'euros attendus en 2007) est affecté, depuis 2007, à l'« effort national de recherche » et, en pratique, réparti entre l'Agence nationale de la recherche et OSEO (pour, respectivement, 86,4 % et 13,6 %). Le reliquat (soit 195 millions d'euros en 2007) est affecté au budget général de l'Etat ;

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

Le tableau suivant retrace le produit attendu de ces trois taxes :

Produit attendu des taxes affectées à la sécurité sociale

(en millions d'euros)

Taxe affectée	Produit
Fraction de la taxe sur les véhicules de société	622
Contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés	1 405
Taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées	2 098
Total	4 125

Source: évaluation des voies et moyens, Tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2008

3. Les modalités de répartition entre les caisses et les régimes

Le III du présent article définit, ensuite, les modalités de répartition de ces impôts et taxes, suivant le modèle retenu pour les allègements généraux de cotisations sociales patronales (cf. *infra*, article 29).

Ces impôts et taxes seront ainsi répartis entre les caisses et régimes de sécurité sociale suivants :

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

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

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

En outre, un arrêté des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture adaptera les règles comptables prises en application de l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale pour le rattachement des impôts et des taxes affectés. On rappellera qu'en application de cet article, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement appliquent un **plan comptable unique fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, cette adaptation aurait notamment pour but de préciser que les recettes des taxes affectées par le présent article devraient être comptabilisées en charges à recevoir et non en produits de l'exercice, pour celles d'entre elles qui donnent lieu à un versement en trésorerie en janvier de l'année suivante.

4. Une compensation intégrale

Le IV du présent article pose, enfin, le principe de la compensation intégrale des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et complémentaires.

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, **trois amendements rédactionnels** présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article traduit un engagement pris lors de l'examen du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Il convient de noter, par ailleurs, que le projet de loi de finances rectificative pour 2007 devrait faire de même s'agissant de l'exercice 2007, en affectant le produit de taxes à hauteur d'un milliard d'euros.

Le tableau qui suit retrace l'impact global des transferts de recettes entre l'Etat et la sécurité sociale, au titre de la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et des allègements généraux de cotisations sociales patronales (cf. article 29). **Ce sont ainsi 5,6 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires qui seront transférés vers la sécurité sociale en 2008.**

**La compensation au régime général des allègements généraux
et des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires**

(en milliards d'euros)

	2007	2008
<i>Insuffisance estimée du panier fiscal à législation constante</i>	0,9	0,5
<i>Neutralisation de l'impact de la majoration des heures supplémentaires sur les allègements généraux (disposition de la loi TEPA)</i>	0,3	1,0
Aménagement du panier fiscal pour le financement des allègements généraux (1)	1,3	1,5
Exonérations de cotisations salariales et patronales sur les heures supplémentaires (disposition de la loi TEPA) (2)	1,0	4,1
Total (1+2)	2,2	5,6

Source: dossier de presse du gouvernement

Les données relatives au coût supporté par la sécurité sociale au titre des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires n'ont pas été revues depuis le mois de juillet. Votre rapporteur général avait relevé, dans son rapport précité sur le projet de loi TEPA, que **ces évaluations doivent être prises en compte avec précaution**, dans la mesure où elles ne tiennent pas compte d'une éventuelle augmentation du nombre d'heures supplémentaires, ce qui est pourtant l'objectif même de cette mesure. En outre, il n'est pas exclu que la mesure adoptée en juillet révèle des heures supplémentaires effectuées mais non déclarées, leur rémunération étant implicitement ou explicitement forfaitisée. Il est également possible que la mesure conduise à une diminution du nombre d'heures supplémentaires payées sous la forme d'un repos compensateur de remplacement donc à une augmentation du nombre d'heures supplémentaires payées.

Pour ces raisons, le présent article nécessitera très probablement un ajustement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008, lorsque les données d'exécution seront connues.

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

ARTICLE 29

Financement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale

Commentaire : le présent article tend à majorer le panier de recettes affecté à la sécurité sociale en compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES PERTES DE RECETTES COMPENSÉES À LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR TAXES AFFECTÉES

Le coût des allègements généraux de cotisations sociales patronales a connu ces dernières années une évolution rapide. D'après les données de l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, il devrait atteindre **22,72 milliards d'euros en 2008**, contre 21,53 milliards d'euros en 2007 et 19,49 milliards d'euros en 2006.

En application de l'article **L. 131-8** du code de la sécurité sociale, les pertes de recettes résultant de ces allègements généraux de cotisations sociales patronales sont compensées à la sécurité sociale par le biais de dix impôts et taxes affectés.

Le panier de recettes affecté 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 ;
- j) une fraction égale à 3,39 % du droit de consommation sur les tabacs.

Votre rapporteur général avait qualifié, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, cet ensemble d'impôts et taxes « d'inventaire à la Prévert ».

B. DES RECETTES RÉPARTIES ENTRE LES CAISSES ET LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE AU PRORATA DES PERTES DE RECETTES

Ces impôts et taxes sont répartis entre les caisses et régimes de sécurité sociale suivants :

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

Chacun de ces caisses et régimes bénéficie d'une **quote-part** du produit de ces taxes, fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, **au prorata de leur part relative dans la perte de recettes** résultant des mesures d'allègements généraux de cotisations sociales patronales.

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

C. UNE COMPENSATION INTÉGRALE EN 2006 ET 2007

L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale fixe également les règles applicables en cas d'écart entre les pertes de recettes constatées et le produit des différents impôts et taxes affectés.

A cet égard, le régime diffère suivant les années considérées. Trois mécanismes avaient en effet été prévus, initialement, afin de garantir à la sécurité sociale 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 constaté en 2006 ;
- une modification de la liste des impôts et taxes affectés dans le cas où les allègements de charges seraient eux-mêmes modifiés ;

- 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 %, soit près de 450 millions d'euros sur la base des prévisions pour 2008.**

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2007 avaient légèrement modifié cette architecture en prévoyant :

- en cas d'écart positif constaté entre le produit en 2006 des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes liée aux allègements généraux de cotisations sociales pour cette même année, l'affectation du montant correspondant à cet écart à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, en 2007;

- à compter de l'exercice 2007, en cas d'écart positif entre le produit des impôts et taxes affectées et le montant de la perte de recettes liée aux allègements généraux de cotisations sociales patronales, l'affectation du montant correspondant à cet écart à la sécurité sociale.

Ces deux dispositions n'ont pas eu de portée concrète, le panier de recettes s'étant révélé légèrement insuffisant pour faire face aux besoins constatés en 2006 (4,9 millions d'euros) et très insuffisant en 2007 (entre 900 millions d'euros et un milliard d'euros), ce qui donnera lieu à une mesure d'ajustement en projet de loi de finances rectificative pour 2007.

Le panier de recettes devrait se révéler également nettement insuffisant en 2008, d'environ 1,5 milliard d'euros, d'où l'ajustement du panier de recettes prévu par le présent article. Cette insuffisance prévisionnelle proviendrait :

- pour 500 millions d'euros, de l'insuffisance du panier de recettes actuel ;

- pour un milliard d'euros, de l'impact sur les allègements généraux de la neutralisation de la majoration du coût des heures supplémentaires, prévue par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat¹.

¹ Se reporter sur ce point au commentaire de votre rapporteur général sur l'article 1^{er} du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, au sein de son rapport n° 404 (2006-2007).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AJUSTEMENT DU PANIER DE RECETTES

1. La modification de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

Le I du présent article modifie la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs, qui devrait, de manière globale, diminuer en 2008, pour s'établir à 9,15 milliards d'euros, selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Le tableau qui suit retrace les changements opérés :

- **suppression de la part revenant actuellement à l'Etat ;**
- **passage d'un montant en valeur absolue (114 millions d'euros) à une fraction de produit pour la part accordée au Fonds unique de péréquation** (sur la base des hypothèses retenues par la commission des comptes de la sécurité sociale, ce fonds recevrait 375.000 euros supplémentaires de droit de consommation) ;
- **suppression de la fraction de droit de consommation accordée à la sécurité sociale en compensation des frais financiers supportés en 2006.** Ceci se comprend dans la mesure où l'Etat a procédé, début octobre 2007, au remboursement au régime général de la sécurité sociale de 5,1 milliards d'euros de créances accumulées au 31 décembre 2006. Le gouvernement devra toutefois préciser ses intentions s'agissant des dettes accumulées par l'Etat au titre de l'exercice 2007 (environ 1,5 milliard d'euros), ainsi que du traitement des frais financiers correspondants ;
- enfin, **réévaluation de la fraction de droit de consommation affectée à la sécurité sociale** en compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

Evolution de la répartition du produit du droit de consommation sur les tabacs

Bénéficiaire	2005	2006	2007	2008
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	32,50%	32,46%	30,00%	inchangé
Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agrocoles (FFIPSA)	52,36%	52,36%	52,36%	inchangé
Budget général	14,83%	11,51%	6,43%	supprimé
Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA)	0,31%	0,31%	0,31%	inchangé
Fonds de financement de la protection maladie complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU-C)	*	1,88%	4,34%	inchangé
Fonds national d'aide au logement (FNAL)	*	1,48%	1,48%	inchangé
Compensation de la mesure de suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC - montant réparti entre les organismes de sécurité sociale concernés au prorata des pertes de recettes supportées	*	*	3,39%	10,26%
Prise en charge des intérêts induits par les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale - montant réparti entre la CNAMTS, la CNAVTS et la CNAF au prorata du montant des intérêts supportés à ce titre	*	*	1,69%	supprimé
Fonds unique de péréquation			montant en valeur absolue (114 millions d'euros, pris sur la part Etat)	1,25%
Montant total du produit des taxes sur les tabacs <i>(en millions d'euros)</i>	9 801	9 437	9 400	9 150

Source: d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2007

Les II et IV sont des dispositions de coordination, concernant, respectivement, les fractions de droit de consommation sur les tabacs affectées au Fonds unique de péréquation et à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

2. L'ajustement de la liste des recettes affectées à la sécurité sociale

Les 1°, 2° et 3° du III du présent article modifient l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale et **ajuste, de manière plus générale, la liste des recettes affectées à la sécurité sociale** en compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

Outre la prise en compte de l'augmentation de la fraction du produit du droit de consommation sur les tabacs (passage de 3,39 % à 10,26 %, soit 628,6 millions d'euros supplémentaires), deux modifications sont apportées :

- l'affectation du reliquat (5 %) de taxe sur les salaires aujourd'hui affecté au budget général de l'Etat (soit 557 millions d'euros supplémentaires) ;

- l'affectation, en totalité, du produit d'un nouvel impôt : le droit de licence sur les débitants de tabac (soit un rendement d'environ 300 millions d'euros).

Les recettes supplémentaires affectées à la sécurité sociale par le présent article, au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales, devraient donc représenter 1.486 millions d'euros, soit à peu près le montant de l'insuffisance prévisionnelle pour 2008.

B. LA SUPPRESSION DE DISPOSITIONS DEVENUES OBSOLÈTES

Le 4° du III du présent article tend ensuite à supprimer les dispositions du IV de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, relatif aux ajustements éventuels liés à des écarts constatés, en 2006 et 2007, entre le produit des recettes fiscales affectées et les pertes de recettes supportées par la sécurité sociale. Ces dispositions n'ont effectivement plus lieu d'être.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'intègre dans le cadre plus général des mesures adoptées par le gouvernement pour **assainir les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale**, ce qu'il convient de saluer.

Ce rebasage des recettes fiscales accordées à la sécurité sociale était de toute façon nécessaire, la marge d'écart de 2 %, soit 450 millions d'euros, étant par avance dépassée. Votre rapporteur général observe, à cet égard, que le réajustement du panier de recettes ne signifie pas, en soi, que les pertes de recettes résultant des allègements généraux de cotisations sociales patronales seront intégralement compensées en 2008, compte tenu de cette clause de 2 %.

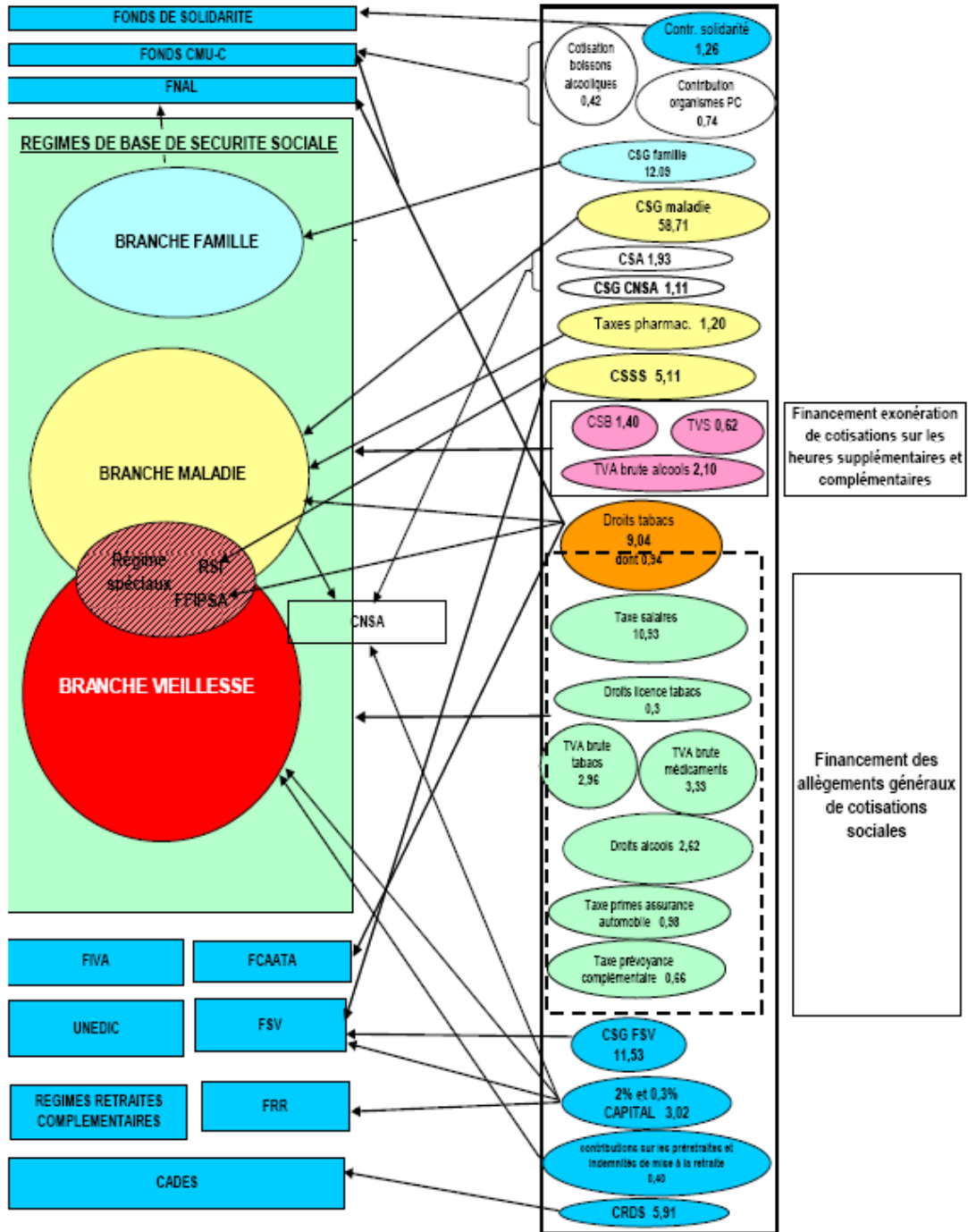
Pour autant, **on peut s'interroger sur cette méthode de compensation**, qui n'est guère lisible, surtout lorsque l'on considère, de manière globale, le maquis toujours plus complexe des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (cf. graphique *infra*). Votre rapporteur général considère ainsi que **la création d'un nouveau prélèvement sur recettes**, à l'instar de ce qui existe aujourd'hui au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, **serait nettement préférable à ce système**.

En outre, il conviendra, dans le cadre de la revue générale des prélèvements obligatoires et de la révision générale des politiques publiques, de **porter une attention particulière aux dispositifs d'allègements de cotisations sociales**, dont le coût pour l'Etat n'a cessé de croître. Au total, ces dispositifs représentent un **coût de près de 30 milliards d'euros pour l'Etat**, financés soit sur des crédits budgétaires (allègements ciblés, pour un montant de 3 milliards d'euros), soit par des transferts de recettes fiscales (allègements généraux et exonérations sur les heures supplémentaires).

Votre rapporteur général estime ainsi que **c'est l'ensemble du mode de financement de la sécurité sociale qui doit être repensé**, et adapté aux contraintes d'une économie désormais globale, dans laquelle le coût du travail constitue un enjeu essentiel.

Principaux impôts et taxes affectés à la protection sociale

(en milliards d'euros)



Source : jaune « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale », annexé au projet de loi de finances pour 2008

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

ARTICLE 30

Reprise par l'Etat de la dette de Charbonnages de France (CdF)

Commentaire : le présent article tend à permettre la reprise par l'Etat de la dette financière de Charbonnages de France (CdF), à compter de la dissolution de cet établissement (prévue pour le 31 décembre 2007) et, au plus tard, le 31 janvier 2008. Il aménage également le transfert à l'Etat des éléments du patrimoine de CdF qui subsisteront à l'issue de sa liquidation (programmée pour la fin 2010).

I. CHARBONNAGES DE FRANCE

A. LES MISSIONS DE L'ÉTABLISSEMENT

1. De 1946 à 2004, la fédération des houillères de bassin

Engagée dès la fin de la seconde guerre mondiale au fur et à mesure de la libération du territoire, la nationalisation de l'industrie charbonnière française a été consacrée et organisée par la **loi du 17 mai 1946**¹. Ce texte a créé une catégorie spécifique d'établissements publics, les « houillères de bassin », chargés de la production de charbon. Sur ce fondement, neuf établissements publics ont été créés, correspondant à autant de bassins miniers : les **Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais**, les **Houillères du bassin de Lorraine**, et les sept houillères² qui seront rassemblées, en 1969, au sein des **Houillères de bassin du Centre et du Midi**.

L'ensemble, dès l'origine, était fédéré par un établissement public central, Charbonnages de France (CdF), placé sous la tutelle du ministère chargé de l'industrie. Sa mission consistait à **diriger, coordonner et contrôler des houillères de bassin**, ainsi qu'à assurer la gestion financière du dispositif et des relations sociales intéressant l'ensemble des personnels.

Dans le contexte du déclin continu de cette industrie, engagé dès les années 1960 sous le double effet de la diversification des sources d'énergie et de la concurrence de pays bénéficiant de conditions d'exploitation plus favorables, les Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais ont été dissoutes en **1992**, et leurs droits, biens et obligations repris par les CdF. Il en a été de même, en **2004**, pour les Houillères du bassin de Lorraine et les Houillères de bassin du Centre et du Midi.

¹ Loi n° 46-1072 relative à la nationalisation des combustibles minéraux, reprise dans le code minier en 1956.

² Aquitaine, Auvergne, Blanzy, Cévennes, Dauphiné, Loire et Provence.

Parallèlement, **l'arrêt de l'exploitation minière a été décidé, en octobre 1994, dans le cadre d'un « pacte charbonnier »** signé entre la direction de CdF et la plupart des syndicats concernés, prévoyant la fin de la production nationale de charbon à l'horizon de l'année 2005.

2. Depuis 2004, une gestion « unitaire » de « l'après-mines »

La **loi du 3 février 2004**¹, qui a organisée la dernière dissolution, précitée, de houillères de bassin, a redéfini les missions de CdF, devenu **organisation « unitaire » gérant « l'après-mines »**.

Issu de l'article 11 de ce texte, le premier alinéa de l'article 146 du code minier dispose ainsi que *« les concessions de combustibles minéraux solides, autres que la tourbe, nationalisées le 18 mai 1946 sont gérées conformément aux dispositions du présent code par un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé "Charbonnages de France". Cet établissement est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. »* L'article 12 de la loi de 2004 précise que CdF **« a pour mission l'exécution des obligations des houillères dissoutes en matière d'arrêt des travaux miniers et de mise en sécurité et de réhabilitation des sites d'exploitation. Il contribue également à la reconversion économique des zones minières. Il prend toutes dispositions qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission [...] »**.

Conformément à ces dispositions, les statuts de CdF² chargent l'établissement, sous la tutelle des ministres de l'économie, du budget et des mines :

« 1° De venir aux droits et obligations des houillères de bassin [...] ;

« 2° De mettre en sécurité et de réhabiliter les sites industriels issus de l'activité minière par les procédés techniquement et économiquement les plus adaptés ;

« 3° De mettre en oeuvre des mesures de reconversion des anciens bassins miniers. »

B. LA DISSOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT

1. Une dissolution programmée pour le 31 décembre 2007

Le second alinéa de l'article 146, précité, du code minier, prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat afin de fixer les modalités de la dissolution de CdF. Aux termes du même texte, **cette dissolution est tenue**

¹ Loi n° 2004-105 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs et diverses dispositions relatives aux mines.

² Décret n° 2006-27 du 4 janvier 2006.

d'intervenir, au plus tard, quatre ans après la fin de l'exploitation par CdF de sa dernière mine, « à condition que cet établissement ait rempli toutes ses obligations liées à la fin des concessions minières ou que celles-ci aient été transférées à une autre personne morale chargée de les remplir ».

L'article 12, également précité, de la loi du 3 février 2004, *in fine*, en vue de cette dissolution, assigne à CdF la mission de prendre « toutes initiatives propres à assurer la préparation de la dévolution de ses biens, droits et obligations ». Les statuts de l'établissement, conformément à cette disposition, prévoient que, « sous réserve des attributions dévolues à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs » (cf. *infra*), CdF met en oeuvre « toutes mesures destinées à faciliter sa dissolution dans le délai prévu à l'article 146 du code minier ».

L'exploitation de la dernière mine de charbon française – celle de La Houve, en Lorraine – a cessé depuis le 23 avril 2004. En conséquence, conformément aux dispositions légales précitées, **la dissolution de CdF doit intervenir avant le 23 avril 2008**.

Afin que cette dissolution coïncide avec la clôture d'un exercice comptable, **le gouvernement a décidé qu'elle interviendrait au 31 décembre 2007**. Le décret qui la prononcera est actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat, sa parution prévue dans le courant du mois de décembre 2007.

D'après les indications fournies par la direction du budget, un arrêté conjoint des ministres concernés devrait ensuite préciser les missions assignées à la cellule de **liquidation** de l'établissement, qui aura la responsabilité de mener à leur terme les opérations engagées par CdF avant sa dissolution, principalement la clôture de l'exercice 2007 et la finalisation de cessions d'actifs¹. La nomination d'un liquidateur est en effet prévue, par arrêté ministériel, pour trois ans à compter de janvier 2008. **Le compte de cette liquidation devrait être clos au 31 décembre 2010**.

2. La gestion de « l'après-mines » après la dissolution de CdF

Afin d'assurer la reprise des obligations de CdF envers ses employés encore en activité ou retraités, d'une part, et d'instaurer les mesures nécessaires à la sécurité et à la surveillance des anciens sites miniers d'autre part, deux dispositifs sont d'ores et déjà en place.

¹ CdF, à ce jour, a quasiment achevé la cession de ses filiales dont les activités sont pérennes. C'est le cas pour Cokes de Carling, Tercharnor et Gazonor. Un appel d'offres a été lancé pour la cession de la SOFIREM (Société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières) ; des négociations sont en cours pour la cession de la part détenue par CdF dans le capital de la SNET (Société nationale d'électricité et de thermique). Le patrimoine immobilier de l'établissement (logements, centres de vacances, terrains...) a également fait l'objet, ces dernières années, d'une active politique de ventes.

a) *L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)*

La loi précitée du 3 février 2004 a créé **l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**, établissement public administratif. Aux termes de l'article 1^{er} de ce texte, l'établissement a pour mission de **garantir, au nom de l'Etat, l'application et l'évolution des droits sociaux des anciens agents des entreprises minières** ou ardoisières ayant définitivement cessé leur activité, des anciens agents des filiales de ces entreprises relevant du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines, et de leurs ayants droit¹. L'article 2 de la même loi prévoit que l'ANGDM, « *pour la garantie des droits des mineurs, assume les obligations de l'employeur, en lieu et place des entreprises minières et ardoisières ayant définitivement cessé leur activité, envers leurs anciens agents et ceux de leurs filiales relevant du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines en congé charbonnier de fin de carrière, en dispense ou en suspension d'activité, en garantie de ressources ou mis à disposition d'autres entreprises.* »

De la sorte, **à partir de la dissolution de CdF, seront transférés à l'ANGDM l'ensemble des droits sociaux des anciens salariés de l'établissement ainsi que les obligations sociales de celui-ci, en tant qu'employeur, envers les agents en activité qui seront encore inscrits, à cette date, à son effectif.** Suivant les indications transmises à votre rapporteur général, **les effectifs de CdF au 1^{er} octobre 2007 étaient au nombre de 4.716 personnes, dont principalement :**

- 3.165 personnes (67 % de l'effectif total) placées en congé charbonnier de fin de carrière ;

- 517 personnes en dispense d'activité ;

- 350 personnes détachées et 328 personnes mises à disposition dans d'autres entreprises ou organismes².

Afin de tenir compte de cette charge supplémentaire pour l'ANGDM en 2008, les crédits de l'établissement proposés par le présent projet de loi de finances, inscrits sur le programme « Energie et matières premières » de la

¹ A ce titre, et suivant les dispositions du décret n° 2004-1466 du 23 décembre 2004 qui la régissent, l'activité de l'ANGDM consiste notamment à :

- liquider et verser ou racheter les prestations de chauffage et de logement prévues par le statut des mineurs et celui du personnel des mines de potasse ;

- assurer le droit au logement gratuit prévu par le statut des mineurs, en payant directement les bailleurs ;

- liquider et verser les différentes prestations de retraite anticipée, de raccordement, les allocations de fin de carrière, les indemnités spécifiques, les allocations de dispense d'activité, etc. ;

- liquider et payer les indemnités de départ à la retraite ;

- verser les prestations dues aux orphelins de mineurs victimes d'accidents mortels survenus à la mine.

² Cokes de Carling (pour 400 personnes au total), l'ANGDM et le BRGM (cf. ci-après) principalement. Une trentaine de personnes devraient être employées, après la dissolution de CdF, par la cellule de liquidation, précitée, de l'établissement.

mission « Ecologie, développement et aménagement durables », ont été majorés de 205 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007. Ils s'élèvent à 744 millions d'euros.

b) Les nouvelles attributions du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

Le **Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)** est un établissement public à caractère industriel et commercial. Le décret de 1959¹ qui le régit a été modifié en 2006², afin que lui soient confiées des **missions de suivi de la situation « après-mine »**. Ces missions consistent à :

- effectuer des recherches, des études et expertises, des missions de surveillance et des travaux dans le cadre de l'arrêt définitif des travaux miniers et de la prévention des risques miniers ;

- gérer, remettre en état et surveiller des installations soumises au code de l'environnement se trouvant sur des sites miniers ;

- gérer et entretenir les installations hydrauliques de sécurité et les équipements de prévention et de surveillance des risques miniers, appartenant à l'Etat ou qui lui ont été transférés ;

- dans ce cadre, faire exécuter les ouvrages et travaux que l'Etat lui demande de réaliser en tant que maître d'ouvrage délégué.

Afin d'accomplir ces missions, le **BRGM a créé en son sein le Département Prévention et Sécurité minière (DPSM)**. Il est prévu que cette structure, en 2008, bénéficie d'une subvention de 20 millions d'euros, inscrite dans le présent projet de loi de finances parmi les crédits proposés pour le programme « Energie et manières premières », précité.

C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT

Le chiffre d'affaires de CdF s'est établi à 59,2 millions d'euros en 2006, contre 79,8 millions d'euros en 2005 et 102,9 millions d'euros en 2004. Suivant les informations communiquées à votre rapporteur général, **pour 2007, un chiffre d'affaires de 49 millions d'euros est attendu** (révision à octobre 2007 de la prévision de 39,1 millions d'euros inscrite dans le budget de l'établissement). Ce chiffre d'affaires, dont le faible niveau est la conséquence de l'arrêt des activités d'extraction charbonnière depuis 2004, résulterait principalement de :

- la **facturation du coût du personnel détaché dans d'autres structures**, à hauteur de 28 millions d'euros (57 % du chiffre d'affaires) ;

- la **vente du gaz de grisou extrait en Lorraine**, pour 10,2 millions d'euros (près de 21 % du chiffre d'affaires).

¹ Décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959.

² Décret n° 2006-402 du 4 avril 2006.

Depuis 2001, l'activité de l'établissement ne s'analyse plus comme étant de nature concurrentielle¹. Aussi, **les aides que l'Etat lui alloue, désormais, sont dispensées d'accord préalable de la Commission européenne**. Ces aides se décomposent actuellement comme suit :

- d'une part, une dépense d'intervention inscrite sur l'action « Gestion de l'après-mines » du programme « Énergie et manières premières », précité. Cette aide, prévue **jusqu'en 2010²**, s'élève à **32 millions d'euros par an**. Elle correspond à la **charge des intérêts d'emprunts souscrits par CdF pour le compte de l'Etat, au cours des années 1997 à 1999**, en vue de couvrir le déficit d'exploitation de la houille ;

- d'autre part, un **apport en capital régulier**, aujourd'hui retracé par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et, conformément aux règles de fonctionnement de ce compte, prélevé sur les recettes de cessions d'actifs réalisés par l'Etat. **Calculés en fonction du montant de la dette financière de CdF**, ces apports ne sont donc pas limités à la couverture des pertes liées à l'exploitation des mines et des dépenses afférentes à l'adaptation des effectifs et à la gestion des sites de production arrêtés. Ainsi, **de 2004 à 2006, l'Etat a versé à CdF, au total, 5,228 milliards d'euros de dotations en capital**. A ce titre, il devait encore verser à l'établissement, **en 2007, 60 millions d'euros**.

Cette dernière somme, d'après les indications reçues, correspond au **coût estimé du fonctionnement, sur trois ans (2008-2010), de la future cellule de liquidation de CdF**. Votre rapporteur général, à ce stade, s'interroge sur son niveau élevé.

Les aides reçues de l'Etat par CdF (2004-2007)

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007 (prévisions)
Subventions pour charges spécifiques	14,3	–	–	–
Subventions pour intérêts	32	32	32	32
<i>Total des subventions</i>	46,3	32	32	32
Dotations en capital	1.408	940	2.880	60
Total des aides de l'Etat	1.454,3	972	2.912	92

Source : direction du budget et rapport annuel 2005 de CdF

Ces dotations en capital et les cessions d'actifs (fonciers, immobiliers, financiers) parallèlement réalisées par CdF ont permis à l'établissement de

¹ Lors de la notification du résultat pour 2002, en 2003, l'INSEE a constaté que CdF et les houillères de bassin ne pouvaient être considérés comme appartenant au secteur marchand mais devaient être reclassés en « organismes divers d'administration centrale » (ODAC), de manière rétroactive, à compter de 2001. Depuis cette date, en effet, le produit des ventes du groupe représentait moins de 50 % de ses coûts de production.

² C'est le terme fixé pour la liquidation de CdF : cf. ci-dessus.

couvrir ses dépenses et, à la fois, de se désendetter. **L'encours de la dette financière de CdF (capital hors intérêts), qui s'est élevé à plus de 5 milliards d'euros en 2003 et 2004, est estimé à hauteur de 2,41 milliards d'euros au 31 décembre 2007.** Cette dette est constituée exclusivement d'un emprunt obligataire en euros à amortir sur la période 2008–2013.

L'évolution de la dette financière de CdF (2001-2007)

(en milliards d'euros)

31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007 (estimation)
5,458	5,163	5,613	5,415	4,598	3,178	2,41

Source : direction du budget

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TRANSFERT À L'ETAT DE LA DETTE FINANCIÈRE DE CDF À L'ISSUE DE LA DISSOLUTION DE L'ÉTABLISSEMENT

Le **premier alinéa du paragraphe I** du présent article prévoit, en sa première phrase, le **transfert à l'Etat des droits et obligations afférents aux contrats d'emprunts figurant au bilan de CdF, à compter de la date de dissolution de l'établissement** (dont on rappelle qu'elle est prévue pour le 31 décembre 2007) **et, en tout état de cause, au plus tard le 31 janvier 2008.** Ce sont ainsi les 2,41 milliards d'euros d'encours de dette de CdF estimé à la fin de l'année 2007 qui seront repris par l'Etat.

La seconde phrase de la même disposition précise que « *les intérêts afférents à cette dette ou au refinancement de celle-ci seront retracés au sein du compte de commerce "Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat", en qualité d'intérêts de la dette négociable* ». D'après les informations recueillies, ces intérêts représenteront pour l'Etat une charge de **470 millions d'euros au total sur la période 2008-2013**, échelonnée comme suit :

- **125 millions d'euros en 2008 ;**
- 108 millions d'euros en 2009 ;
- 93 millions d'euros en 2010 ;
- 73 millions d'euros en 2011 ;
- 43 millions d'euros en 2012 ;
- 27 millions d'euros en 2013.

Les crédits budgétaires correspondants sont inscrits sur le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». **En 2008, compte tenu du remboursement du capital de l'emprunt de CdF (à hauteur de 305 millions d'euros), 430 millions d'euros de crédits seront consacrés par l'Etat au remboursement de la dette de l'établissement** dont le présent article prévoit le transfert.

Le **deuxième alinéa du paragraphe I** du présent article dispose que « *ce transfert n'ouvre droit ni à remboursement anticipé ni à la modification des conditions auxquelles les contrats d'emprunts ont été conclus* ». Cette disposition vise à protéger l'Etat d'éventuelles demandes de remboursement anticipé voire de renégociation des conditions d'emprunt, que pourraient être tentés de formuler les porteurs des titres de dette de CdF après la dissolution de l'établissement.

B. LE TRANSFERT À L'ETAT DU PATRIMOINE DE CdF SUBSISTANT À L'ISSUE DE LA LIQUIDATION DE L'ÉTABLISSEMENT

Le **troisième alinéa du paragraphe I** du présent article autorise, à l'issue de la liquidation de l'établissement (dont on a signalé qu'elle était envisagée pour la fin 2010), « *le transfert à l'Etat des éléments de passif subsistant à la clôture du compte de liquidation, des droits et obligations nés de l'activité de l'établissement ou durant la période de liquidation et non connus à la fin de celle-ci, et du solde de cette liquidation* ». La rédaction très large de cette disposition est de nature à éviter toute difficulté lors de la clôture du compte de liquidation de CdF. Elle vise notamment les contentieux en cours ou à naître pendant la période de liquidation¹.

Le **paragraphe II** du présent article précise que **les transferts, au profit de l'Etat, des biens immobiliers de CdF, résultant de la dissolution de l'établissement, ne donneront lieu « à aucune indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit, ni à aucun versement au profit des agents de l'Etat d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts** ». Cette disposition s'avère « classique » dans les textes qui organisent des transferts de biens immobiliers entre les patrimoines de deux personnes publiques. Elle tend en particulier à exonérer l'Etat des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que du versement aux conservateurs des hypothèques du salaire que prévoit l'article 879 du code général des impôts pour leur accomplissement des formalités de publicité et de perception en matière immobilière.

III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article modifié, avec l'avis favorable du gouvernement, par **deux amendements rédactionnels**, d'objet identique, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

¹ Par ailleurs, comme on l'a indiqué ci-dessus, les obligations sociales de CdF en tant qu'employeur auront été reprises, lors de la dissolution de l'établissement, par l'ANGDM.

Ces amendements, respectivement dans le paragraphe I (premier alinéa) et le paragraphe II du présent article, ont pratiqué la **même substitution de mot**. Suivant celle-ci, la dissolution de CdF est « *prévue* » par l'article 146 du code minier, plutôt que « *régie* » par ce texte comme le proposait la rédaction initiale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En organisant le transfert à l'Etat de la dette financière de CdF à l'issue de la dissolution de l'établissement, prévue pour la fin de l'année 2007, ainsi que des éléments du patrimoine de celui-ci qui subsisteront au terme de sa liquidation, programmée pour la fin 2010, **le présent article organise les modalités techniques, sur le plan financier, d'une disparition programmée**, inscrite à l'article 146, précité, du code minier. La loi du 13 février 2004 dont cet article se trouve issu, comme on l'a rappelé ci-dessus, a elle-même aménagé le « versant social » de cette disparition, en permettant la garantie, par l'ANGDM, des droits des anciens salariés de CdF.

La reprise de la dette de l'établissement implique *ipso facto* une **augmentation de l'encours de la dette de l'Etat**, à hauteur des **2,41 milliards d'euros** en capital estimés au 31 décembre 2007.

Cependant, CdF étant assimilé par Eurostat à une administration publique, **cette dette se trouve d'ores et déjà prise en compte dans le calcul de la dette publique française**, dont elle représente aujourd'hui environ 0,18 % de l'encours¹. En d'autres termes, l'impact de sa reprise par l'Etat sur la mesure de la dette publique au sens du traité de Maastricht sera *nul*.

Il convient ici de souligner **l'effort consenti par l'Etat, ces dernières années, afin de désendetter CdF, dans le cadre de la priorité donnée à la maîtrise de la dette publique**. De 2004 à 2006, ainsi qu'on l'a rappelé, 5,228 milliards d'euros de dotations en capital ont été versés à l'établissement. **Votre rapporteur général, cependant, a déjà signalé qu'il s'interrogeait sur le niveau de la dotation prévue pour 2007, à hauteur de 60 millions d'euros.**

¹ Pour mémoire, la dette publique correspond à la dette cumulée de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale (ODAC), des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale. Selon l'INSEE, au 30 juin 2007, elle s'est établie à 1.216,4 milliards d'euros (soit approximativement 66,6 % du PIB). Dans la mesure où son calcul n'intègre pas les intérêts d'emprunt courus non échus, cette dette ne tient pas compte, notamment, de la charge d'intérêts supportée par CdF (comme on l'a indiqué, il s'agit de 470 millions d'euros au total sur la période 2008-2013, dont 125 millions d'euros en 2008). Par ailleurs, on observera que le reclassement rétroactif de CdF en tant qu'ODAC (cf. note supra), en 2003, a imposé une reconstitution de la dette publique nationale, qui a été augmentée de la dette financière de l'établissement (soit 5,4 milliards d'euros pour 2001 et 5,1 milliards d'euros pour 2002).

L'encours de la dette de CdF actuellement prévu pour la fin 2007 (2,41 milliards d'euros), résultat de cette politique active de désendettement, doit être comparé avec celui qui était anticipé, hors intervention de l'Etat, en 2002 : 6,5 milliards d'euros, soit un niveau plus de deux fois et demie supérieur. Néanmoins, un résultat encore plus satisfaisant aurait sans doute pu résulter de la « recentralisation » de la gestion de la dette de l'Etat, au sens large, qu'a appelée de ses vœux notre collègue Paul Girod dans son rapport d'information sur la gestion de la dette publique dans le contexte européen¹. Ce rapport, en effet, estimait en particulier à **0,13 % le surcoût lié à la gestion de sa dette « en direct » par CdF, plutôt que par l'agence France Trésor (AFT).**

Par ailleurs, **votre rapporteur général sera attentif à ce que la reprise par l'Etat de la dette de CdF se traduise par une inscription conséquente au sein du tableau de financement** associé à l'article 32 (article d'équilibre) du présent projet de loi de finances.

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

¹ *Rapport d'information n° 476 (2004-2005).*

ARTICLE 30 bis (nouveau)

Attribution du reliquat de la dotation de l'Etat versée à l'Agence de l'innovation industrielle (AII) à OSEO et OSEO Innovation

Commentaire : le présent article, introduit par amendement du gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, propose l'attribution à OSEO et OSEO Innovation, sous forme de subvention d'intervention, du reliquat de la dotation attribuée par l'Etat à l'Agence de l'innovation industrielle (AII) et des produits provenant du placement de cette dotation.

I. LE DISPOSITIF EXISTANT : OSEO ET L'AII, DEUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AU SERVICE DE L'INNOVATION, AVEC DES « CIBLES » DISTINCTES

A. LE GROUPE OSEO, SPÉCIALISTE DES PME

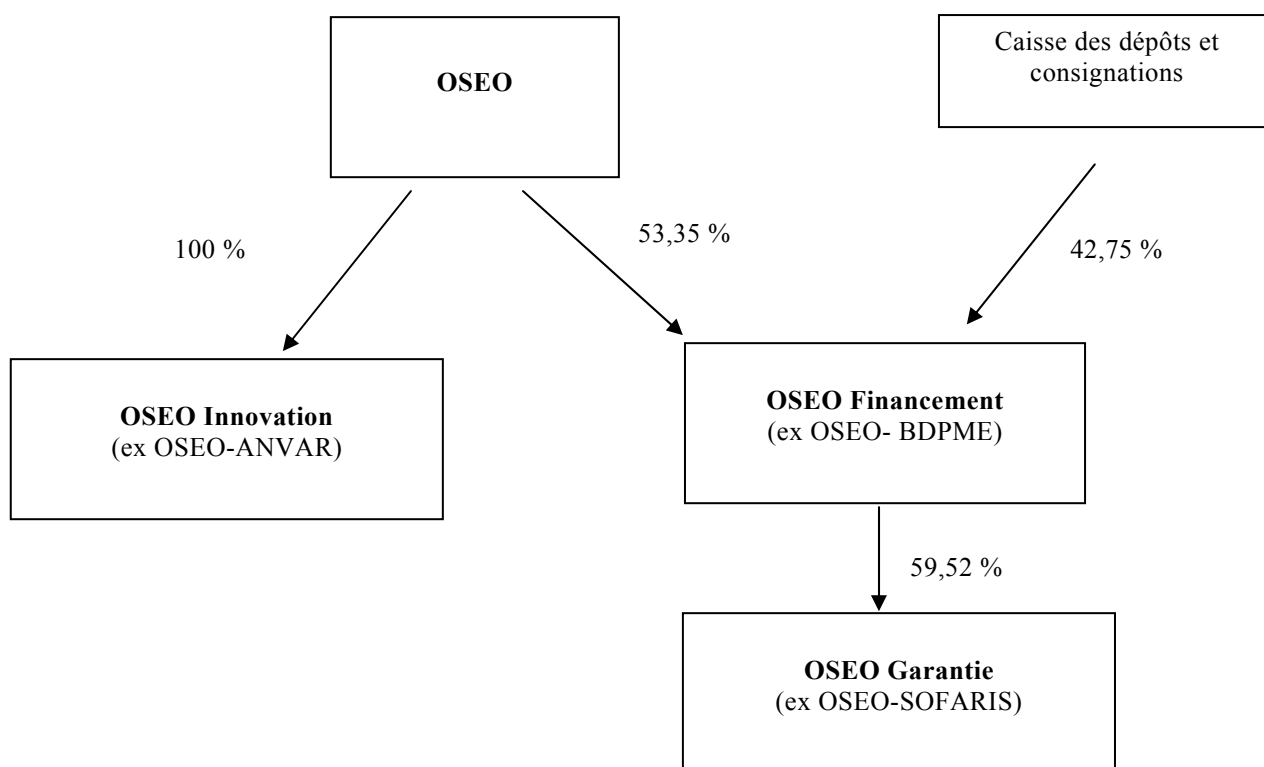
1. Structure et missions

OSEO est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a été institué par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005. Il est **issu du regroupement de l'Agence nationale de valorisation de la recherche** (Anvar, dite Agence française de l'innovation)¹ **et de la banque de développement des PME (BDPME) ainsi que de sa filiale Sofaris.**

La structure du groupe préserve l'identité de chacun. Ainsi, comme le montre le schéma *infra*, si OSEO est un établissement public, ses filiales OSEO Innovation (ex OSEO-ANVAR) et OSEO Financement (ex OSEO BDPME), ses filiales, sont des sociétés anonymes, de même qu'OSEO Garantie (ex OSEO-SOFARIS), qui demeure une filiale d'OSEO Financement.

¹ Dont la gestion passée a donné lieu à un rapport d'information n° 220 (2006-2007) de notre ancien collègue Maurice Blin, « L'ANVAR : une gestion à l'envers ».

Structure du groupe OSEO



Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 précitée, **OSEO a pour objet**, directement ou par l'intermédiaire de ses filiales directes ou indirectes :

- **de promouvoir et de soutenir l'innovation**, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies ;
- **de favoriser la création, le développement et le financement des petites et moyennes entreprises.**

A cette fin, les filiales de l'établissement public OSEO sont chacune spécialisée sur un métier :

- le soutien à l'innovation au moyen du financement et de l'accompagnement de projet, pour ce qui concerne OSEO Innovation ;
- le financement des investissements et du cycle d'exploitation, en partenariat avec les établissements bancaires, pour ce qui concerne OSEO Financement ;
- la garantie des financements bancaires et des interventions en fonds propres, pour ce qui concerne OSEO Garantie.

2. Financement

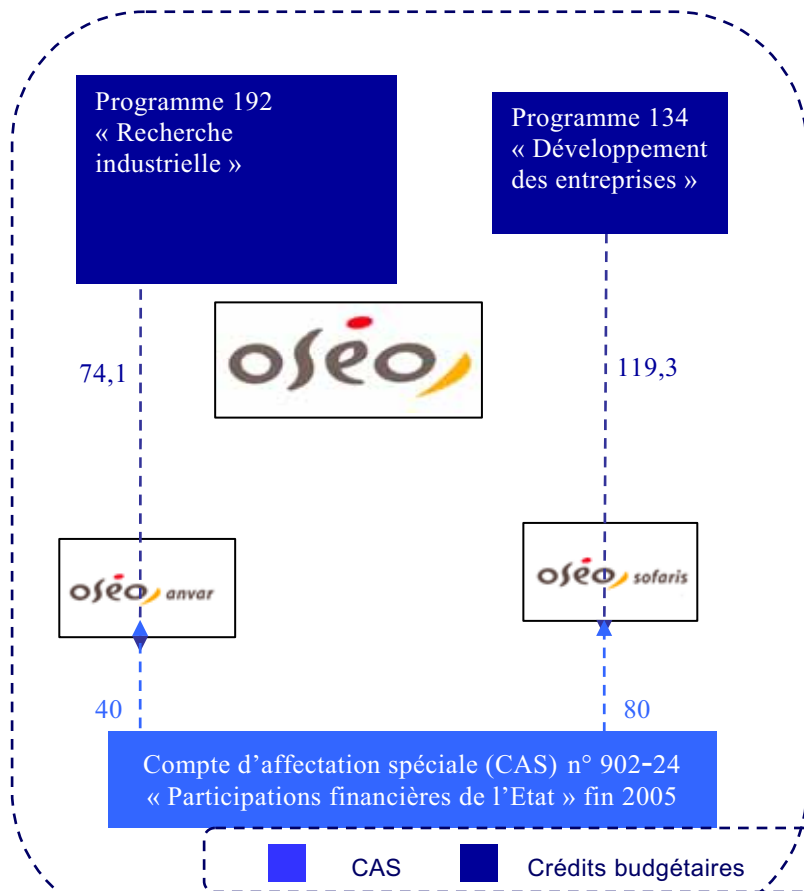
Le financement d'OSEO et des ses filiales, très complexe, associe subventions de l'Etat, attribution d'une fraction de ressource fiscale (la

contribution sociale sur les bénéfices en 2007) et utilisation du reliquat du versement de 300 millions d'euros reçu par OSEO en provenance du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Participations financières de l'Etat », le 30 décembre 2005. D'après les données consolidées obtenues au moment de la discussion du PLF 2007, **le montant total des fonds d'origine publique dont devait bénéficier OSEO cette année s'élevait à 465 millions d'euros.**

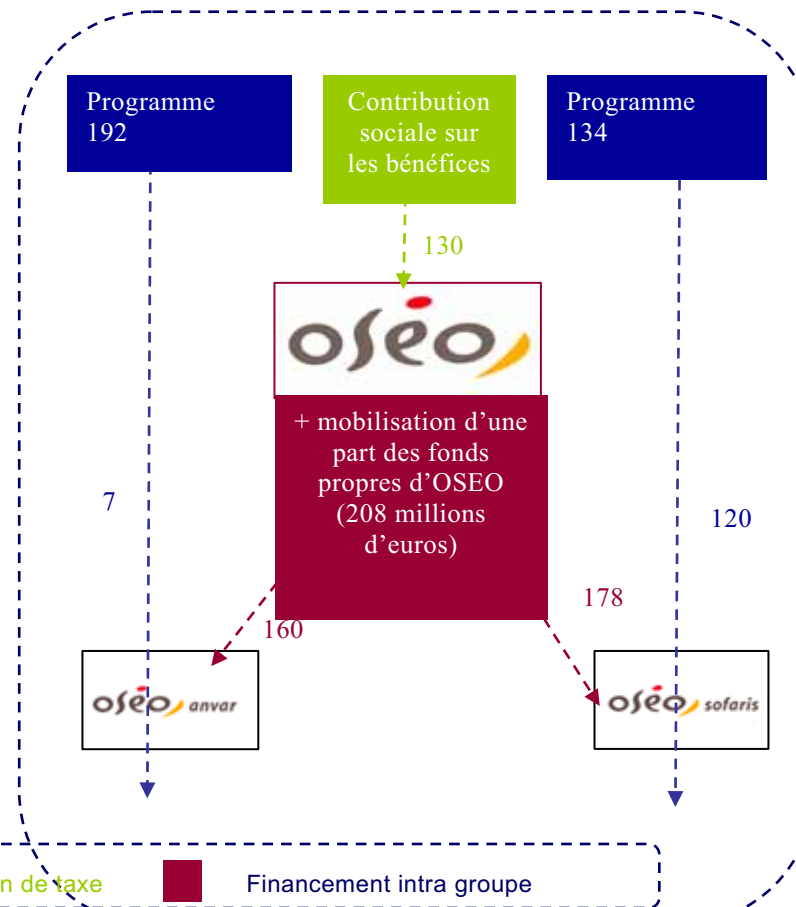
Le schéma *infra* retrace le financement d'OSEO et de ses filiales par l'Etat tel qu'il ressort des renseignements obtenus par votre rapporteur général lors de l'examen des deux dernières lois de finances.

Financement 2006-2007 du groupe OSEO (en millions d'euros)

Loi de finances pour 2006



Projet de loi de finances pour 2007



Source : Direction du budget

B. L'AGENCE POUR L'INNOVATION INDUSTRIELLE

1. Une volonté de favoriser l'innovation à partir de l'initiative du secteur privé

Mise en place le 30 août 2005 sur les recommandations d'un rapport de M. Jean-Louis Beffa¹, l'Agence de l'innovation industrielle (l'AII) devait illustrer la relance de la politique française d'innovation amorcée en 2004.

L'AII avait pour vocation de financer un petit nombre de projets (les PMII, « programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle »), dont les grands groupes français ou européens sont les promoteurs et les responsables. A cette fin, **elle a été dotée de 1,7 milliard d'euros par un versement en date du 30 décembre 2005, en provenance du compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-24 « Participations financières de l'Etat »**, peu après la privatisation de la concession de certaines autoroutes. S'y est ajoutée une **avance d'actionnaire de 300 millions d'euros consentie par l'Etat à l'Agence durant l'été 2007**.

Procédant de l'initiative des industriels, **les PMII ne visent pas à obtenir seulement des avancées scientifiques mais d'abord des résultats commerciaux**. L'objectif poursuivi était l'élaboration de produits ou de services précis susceptibles d'être mis sur le marché et de rencontrer un succès commercial à échéance de 5 à 10 ans. Tels étaient les critères qui présidaient à la sélection des dossiers adressés par les entreprises à l'agence suite à des appels à proposition très ouverts. Cette approche par produit s'inscrivait dans la tradition - pleinement revendiquée par l'agence - des grands programmes structurants que furent Airbus, Ariane, le TGV ou le minitel.

L'intérêt de la démarche résidait dans le fait que **les PMII ne font plus du secteur public le moteur des projets**, ce qui avait des conséquences directes en termes de financement. Ainsi, **les aides apportées par l'AII n'avaient pas vocation à financer l'ensemble des projets mais à partager avec les entreprises les risques inhérents aux lancements des programmes**, compte tenu des difficultés à trouver des financements qui pourraient être rencontrés sur le marché. La participation publique était ainsi minoritaire² dans le financement des projets et elle prend essentiellement la forme d'avances, remboursables par les industriels en cas de succès du programme.

¹ Rapport intitulé « Pour une nouvelle politique industrielle » remis à M. Jacques Chirac, alors Président de la République, le 17 janvier 2005.

² Elle représente à ce jour un total de 286 millions d'euros d'engagements sur les 706 millions d'euros de l'ensemble des programmes.

2. Une très forte contrainte européenne pour éviter les aides d'Etat « indues »

Comme le relevait le rapport de la mission commune d'information sur les centres de décision économique¹, « *dans sa conception générale, l'agence constitue une des réponses aux enjeux du positionnement de notre économie face aux centres de décisions économiques* ».

Cependant, des questions se posaient sur la gouvernance de l'agence², sur la nécessité d'engager davantage de projets de dimension européenne ou sur l'existence d'effets d'aubaine.

Surtout, **la Commission européenne a encadré l'action de l'AII de fortes contraintes en passant systématiquement les projet au crible afin de déterminer si le financement de l'agence ne constituait pas une aide d'Etat indue.** Il en a résulté **une dénaturation du concept même de l'AII**, laquelle devait assurer le plus rapidement possible un financement complémentaire d'amorçage pour des projets innovants, les retards engendrés par les procédures de la Commission pénalisant gravement lesdits projets à l'aune de la concurrence internationale. Cette position de l'Union européenne était tout-à-fait prévisible. On ne s'étonnera que davantage de la décision prise il y a deux ans, sur la base d'un rapport remis au Président de la République d'alors par un haut responsable apparemment resté fidèle aux conceptions traditionnelles des grands corps d'ingénieurs de l'Etat et peu conscient des contraintes européennes.

L'AII a approuvé 14 projets pour un engagement total de 886 millions d'euros, l'effort de R&D total s'élevant à 2.474 millions d'euros (voir l'encadré ci-dessous).

¹ Rapport d'information n° 347 (2006-2007), « La bataille des centres de décision » par MM. Philippe Marini et Christian Gaudin.

² L'agence est composée d'un conseil de surveillance de 21 membres présidé par M. Jean-Louis Beffa, chargé de déterminer les orientations générales et de sélectionner - après expertise - les projets soumis, d'un directoire de trois membres, et de services d'une trentaine de personnes.

Les programmes lancés par l'AIH

- **BioHub**, la valorisation des ressources agricoles par les biotechnologies, présentée par Roquette Frères (créée en 1933, chiffre d'affaires consolidé d'environ 2 milliards d'euros), aide de 43 millions d'euros pour un effort total de R&D de 98 millions d'euros ;
- **Homes**, le bâtiment économe en énergie, présenté par Schneider Electric (création au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 13,7 milliards d'euros), aide de 39 millions d'euros pour l'effort total de R&D de 88 millions d'euros ;
- **NeoVal**, le système de transport modulaire automatique sur pneus, présenté par Siemens France (création de l'entreprise allemande au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 87,3 milliards d'euros), aide de 26 millions d'euros pour un effort total de R&D de 62 millions d'euros ;
- **Quaero**, la recherche et la reconnaissance de contenus numériques, présenté par Thomson (création au XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 5,9 milliards d'euros), aide de 105 millions d'euros pour un effort total de R&D de 250 millions d'euros ;
- **TVMSL** (Télévision Mobile Sans Lilitpe) présenté par Alcatel (création de la compagnie générale d'électricité à la fin du XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 18,6 milliards d'euros), aide de 38 millions d'euros pour effort total de R&D de 98 millions d'euros ;
- **NanoSmart**, le développement des technologies d'ingénierie des substrats pour la microélectronique, présenté par Soitec (création en 1992, chiffre d'affaires consolidé de 372 millions d'euros), aide de 80 millions d'euros pour un effort total de R&D de 177 millions d'euros ;
- **Véhicule Hybride HDi**, la voiture hybride diesel électrique (VHD) présenté par PSA (fondation ancienne de Peugeot et Citroën, chiffre d'affaires consolidé de 56,5 milliards d'euros), aide de 101 millions d'euros pour un effort de R&D total de 464 millions d'euros ;
- **Iseult**, IRM à puissance et à précision inégalées, présenté par Guerbet (création en 1926, chiffre d'affaires consolidé de 289 millions d'euros) et Siemens, aide de 83 millions d'euros pour un effort de R&D total de 218 millions d'euros ;
- **Adna**, médecine personnalisée, présenté par Mérieux alliance (création à la fin du XIX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 993 millions d'euros), aide de 103 millions d'euros pour un effort de R&D total de 437 millions d'euros ;
- **MINimage**, une microcaméra du futur, présenté par ST Microelectronics (création en 1987, chiffre d'affaires consolidé de 9,9 milliards d'euros), aide de 70 millions d'euros pour un effort de R&D total de 141 millions d'euros ;
- **MaXSSIMM**, une carte SIM nouvelle génération, présenté par Gemalto (création de Gemplus en 1988, chiffre d'affaires consolidé de 1,3 milliard d'euros), aide de 36 millions d'euros pour un effort R&D total de 122 millions d'euros ;
- **Osiris**, une innovation dans la chimie du végétal, présenté par le groupe Soufflet (création au début du XX^{ème} siècle, chiffre d'affaires consolidé de 2,7 milliards d'euros), aide de 31 millions d'euros pour un effort de R&D total 77 millions d'euros dans l'Aube.
- **LO_wCO₂MOTION** portant sur l'amélioration du rendement du moteur à essence d'une part et la gestion au plus juste de l'énergie utilisée par le véhicule d'autre part, notamment lors des phases de ralentissement et d'arrêt, présenté par Valeo, aide de 61 millions d'euros pour un effort de R&D total de 211,6 millions d'euros.

- **G²REC**, qui vise à développer une filière industrielle de composants électroniques de puissance. Ceux-ci permettront une meilleure utilisation de l'énergie électrique, aussi bien en milieu industriel que chez le particulier. Cette filière est destinée à remplacer en partie les composants de puissance actuels, réalisés en silicium, par des composants basés sur des matériaux semi-conducteurs mieux adaptés, le nitrure de gallium et le carbure de silicium. L'aide de l'AII est de 15 millions d'euros pour un effort total de R&D de 30 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE FUSION SE TRADUISANT PAR UN RECENTRAGE SUR LES ENTREPRISES MOYENNES

A. LES OBJECTIFS ET LES MODALITÉS DU PROJET DE FUSION

D'après les informations obtenues par votre rapporteur général, **la fusion d'OSEO et de l'AII, alliance de deux modèles très différents, devrait se traduire par la dissolution de l'AII et son intégration au sein d'OSEO, ces opérations se faisant par décret.**

Dans ce cadre, **OSEO Innovation intégrerait les équipes de l'AII et assumerait la charge et le suivi des projets engagés par cette agence**, ainsi que les moyens financiers correspondants.

Par ailleurs, OSEO poursuivrait ses activités traditionnelles en faveur des PME, au travers de l'ensemble de ses trois filiales actuelles.

Enfin, **un nouveau fonds serait créé, au sein d'OSEO Innovation. Baptisé « Entreprises moyennes », ce fonds aurait vocation à soutenir les dossiers innovants émanant de PME de plus de 250 salariés, ou d'un montant compris entre 3 et 10 millions d'euros.** Cela le situe dans une tranche non traitée actuellement au sein d'OSEO, au cœur des préoccupations de croissance des PME innovantes.

Les aides octroyées par ce nouveau fonds seraient, comme pour OSEO Innovation, composées à la fois de subventions et d'avances remboursables, dans une proportion variant selon le caractère « amont » ou « abouti » des projets soutenus.

La limite de 10 millions d'euros par projet, qui ne pourrait être dépassée que de façon exceptionnelle, correspond au seuil de notification individuelle des dossiers auprès de la Commission européenne, une notice générale suffisant. Dès lors, le fonds « Entreprises moyennes » ne devrait pas souffrir des mêmes problèmes que l'AII, et devrait être plus réactif.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

Si ces changements structurels relèvent du champ réglementaire, **la transformation du reliquat de la dotation initiale de l'AII en « subvention d'intervention » présente un caractère législatif.** A défaut d'un tel vote,

selon les dispositions de l'article 48 de la loi de finances pour 2006, OSEO serait contraint soit de ne verser que des subventions à perte pour financer les projets sélectionnés, soit de verser les remboursements au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat »

A ce jour, les fonds non engagés par l'AII s'élèvent à 814 millions d'euros sur sa dotation initiale (hors intérêts de placement) auxquels s'ajoute l'avance d'actionnaire de 300 millions d'euros consentie par l'Etat à l'Agence durant l'été 2007.

Il est à noter qu'au vu du versement proposé par le présent article, aucun financement budgétaire d'OSEO n'est inscrit dans le présent projet de loi de finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'économie du présent article. En effet, l'AII est loin d'avoir occupé la place qui devait lui revenir selon les déclarations optimistes du précédent gouvernement. La lourdeur de ses procédures rendait les délais d'attribution de ses aides incompatibles avec le rythme de l'innovation : en moyenne, du fait du contrôle systématique de la Commission européenne, l'instruction d'un dossier prenait un an.

A l'inverse, le schéma proposé, qui s'articule avec l'article 39 du présent projet de loi de finances, semble présenter **un double intérêt** :

- **d'une part, les projets feront l'objet d'une procédure allégée**, sans contrôle individuel de la Commission européenne ;

- **d'autre part, il répond à la nécessité de favoriser la croissance des PME innovantes, de façon à créer les « champions de demain ».**

Dans ce cadre, **les grands groupes ne bénéficieraient plus de financements directs de la nouvelle structure, mais ils seraient plus spécifiquement encouragés par le triplement de la part en volume et le déplaçonnement du crédit d'impôt recherche (CIR).**

Des points importants restent cependant à éclaircir, en particulier le niveau des moyens financiers qui seront affectés au nouveau fonds « Entreprises moyennes » d'OSEO Innovation et son mode de financement pérenne, quand les fonds en provenance de l'AII auront été utilisés.

Le gouvernement devra éclairer le Sénat sur ce point lors de la discussion du présent article en séance publique.

Il n'en reste pas moins que la fusion proposée signifie une « révision à 180 degrés » des objectifs que l'AII était réputée poursuivre.

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

ARTICLE 31

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

Commentaire : le présent article vise à préciser l'évaluation de la contribution française au budget des Communautés européennes, fixée à 18,4 milliards d'euros pour 2008.

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2008 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à **18,4 milliards d'euros**, soit **6,8 % des recettes fiscales nettes** et une **augmentation de 9,3 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2007**. Le prélèvement net des frais de perception s'élève à 17,834 milliards d'euros, soit 6,5 % des recettes fiscales nettes.

Le prélèvement avait été **fortement surestimé** dans le projet de loi de finances pour 2007. L'écart prévu entre prévision et exécution, de près de 1,86 milliard d'euros, s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs baissiers, parmi lesquels une **sous-exécution massive des crédits 2006** prise en compte en 2007 par un budget rectificatif, et une **croissance plus faible** que prévue de l'économie française ayant conduit à diminuer de 447 millions d'euros la prévision de notre quote-part dans la base RNB.

La contribution française devrait représenter **16,9 % du budget européen**, augmentation qui rompt avec la baisse tendancielle constatée depuis 2002. Cette inversion de tendance devrait se confirmer à l'avenir en raison des effets de l'élargissement, de l'encadrement des dépenses agricoles dans le cadre 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres. La France demeure le deuxième pays contributeur derrière l'Allemagne. Elle devient le **premier pays bénéficiaire** en volume des dépenses européennes (13,9 % de taux de retour). Son solde net s'établit à - 0,20 % du RNB en 2005, soit le **deuxième rang des contributeurs nets** en volume derrière l'Allemagne.

L'avant projet de budget 2008 proposé par la Commission connaît une hausse modérée des crédits d'engagement (+ 2 %), mais une hausse importante des crédits de paiement (+ 5,2 %), due à la montée en puissance des nouveaux programmes 2007-2013 et à la fin des programmes 2000-2006. Il égale 0,97 % du RNB de l'Union.

En crédits de paiement, les augmentations les plus importantes concernent le 7^{ème} Programme communautaire de recherche et de développement (+ 54,5 %), le programme « Réseaux de transport transeuropéens » (+ 88,8 %), et les crédits des rubriques « Cohésion »

(+ 7,5 %) et « Actions extérieures » (+ 7,7 %). Ces hausses traduisent les **nouvelles priorités politiques du cadre financier 2007-2013**, orientées vers la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de Lisbonne, le renforcement de la politique extérieure et de la politique migratoire et de coopération policière et judiciaire.

La France exercera la **présidence de l'Union européenne** au second semestre 2008. Les priorités affichées par le gouvernement sont l'Europe de la croissance et de l'emploi, la protection des citoyens européens en matière de justice, de droit de la famille, d'asile et d'immigration, l'Europe du développement durable et de l'innovation et l'efficacité européenne sur la scène internationale.

2008 pourrait enfin voir le début de mise en œuvre du **réexamen global du cadre financier de l'Union**, acté dans une déclaration solennelle des chefs d'Etat et de gouvernement réunis lors du Conseil européen du 16 décembre 2005 et inscrit en annexe à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.

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 31 : 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 de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 32

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

Commentaire : le présent article a connu, avec l'entrée en vigueur de la loi organique modifiée n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), 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.

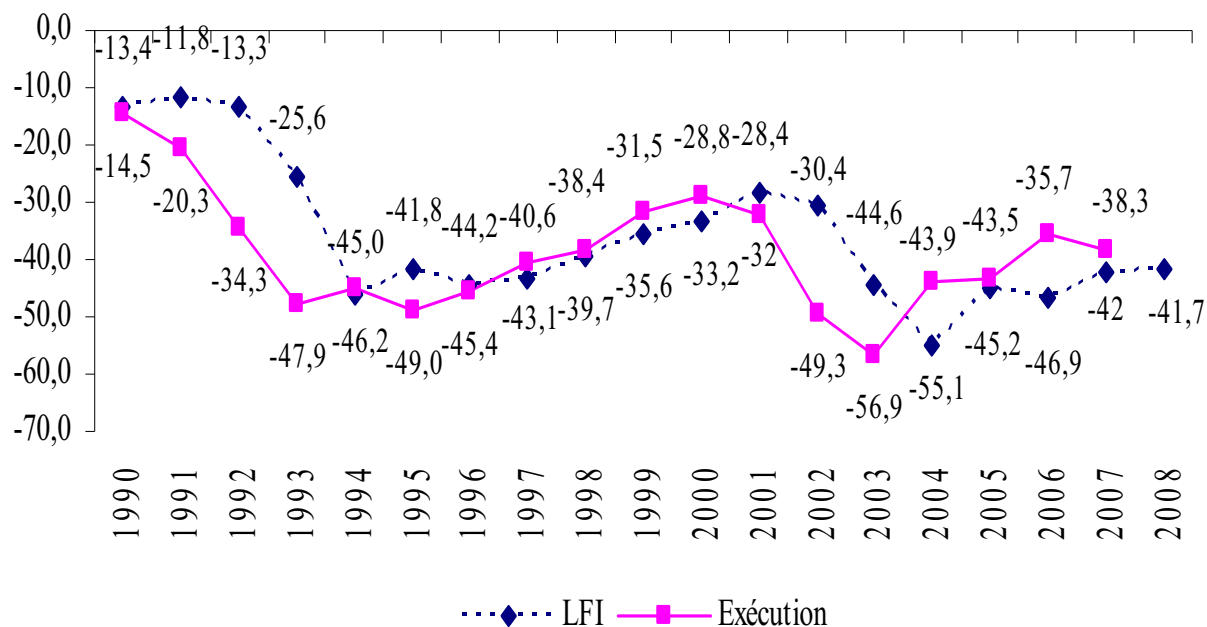
Comme il est de coutume, les grandes lignes de l'équilibre général proposé par le gouvernement sont analysées dans le tome I du présent rapport.

Cette année l'examen de cet article, qui a été modifié à la marge par l'Assemblée nationale, présente désormais 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).

A l'issue des votes des députés, le solde déficitaire du budget s'est établi à - 41,7 milliards d'euros, contre - 41,6 milliards d'euros dans le projet de loi initial, étant noté que cette variation tient pour une part à une question d'arrondis.

Le déficit du budget de l'Etat de 1990 à 2007

(en milliards d'euros)



Le vote de l'article d'équilibre n'est plus une simple formalité, substantielle, certes d'un point de vue juridique eu égard à la priorité du vote des recettes sur les dépenses mais constitue un acte majeur par lequel la représentation nationale se prononce sur les variables clés de la politique économique et financière de l'Etat.

L'article d'équilibre possède 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 comporte, avec le **plafond autorisé des emplois rémunérés par l'Etat** évalué en termes d'équivalents temps plein travaillé (ETPT), la mention d'une variable « physique », dont la présence en première partie ne se justifie que dans la mesure où elle **conditionne l'équilibre du budget**.

Loin de constituer 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. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

Ils résultent de l'article 34 de la loi modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui définit le contenu de la loi de finances de l'année.

On 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.

A. LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre tel qu'il résulte de l'article 34 de la LOLF, reprend un certain nombre d'éléments :

- une évaluation de « *chacune des recettes budgétaires* » et de « *chacun des prélèvements* » sur recettes. L'on note que la mention explicite des prélèvements sur recettes, -qui ne sont 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.

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 6o du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours ».

B. LES AUTORISATIONS RELATIVES AUX EMPRUNTS ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

L'article 31 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que le projet de loi de finances « *évalue le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* » mais cette disposition n'avait jamais été appliquée ni sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans la mesure où celui-ci a considéré « *que le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le sujet* »¹.

Le présent article énonce désormais les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État, évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

Par ailleurs, il prévoit une **autorisation relative aux instruments à terme destinée à permettre la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières.**

En ce qui concerne le tableau de financement tel qu'il résulte du projet de loi de finances initiale pour 2008, le besoin de financement de l'Etat se compose des amortissements de dette à moyen (BTAN) et long terme (OAT), pour un montant prévisionnel de 102,8 milliards d'euros et du déficit pour un montant prévisionnel de 41,6 milliards d'euros.

Les ressources proviennent des émissions nouvelles de dette à moyen et long terme (119,5 milliards d'euros), des annulations de titres opérées par rachats de la Caisse de la dette publique (3,7 milliards d'euros), ainsi que de la variation des bons du Trésor à taux fixe (22,3 milliards d'euros), des dépôts des correspondants (- 2,7 milliards d'euros) et du compte de Trésor (augmentation de 2,1 milliards d'euros).

Tableau de financement 2008

(en milliards d'euros)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à long terme	41,3
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5
Engagements de l'Etat	0,4
Déficit budgétaire	41,7
Total	144,9

¹ *Décision n° 2000-442 D C du 28 décembre 2000 qui considère : « qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, [que] le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ».*

Ressources de financement	
Emissions à moyen et long terme, nettes des rachats effectués par l'Etat et la caisse de la dette publique	119,5
Annulation de titres de l'Etat par la caisse de la dette publique	3,7
Variation nette des bons du trésor à taux fixe (emprunts court terme)	22,3
Variation des dépôts des correspondants	-2,7
Variation du compte du Trésor et divers	2,1
Total	144,9

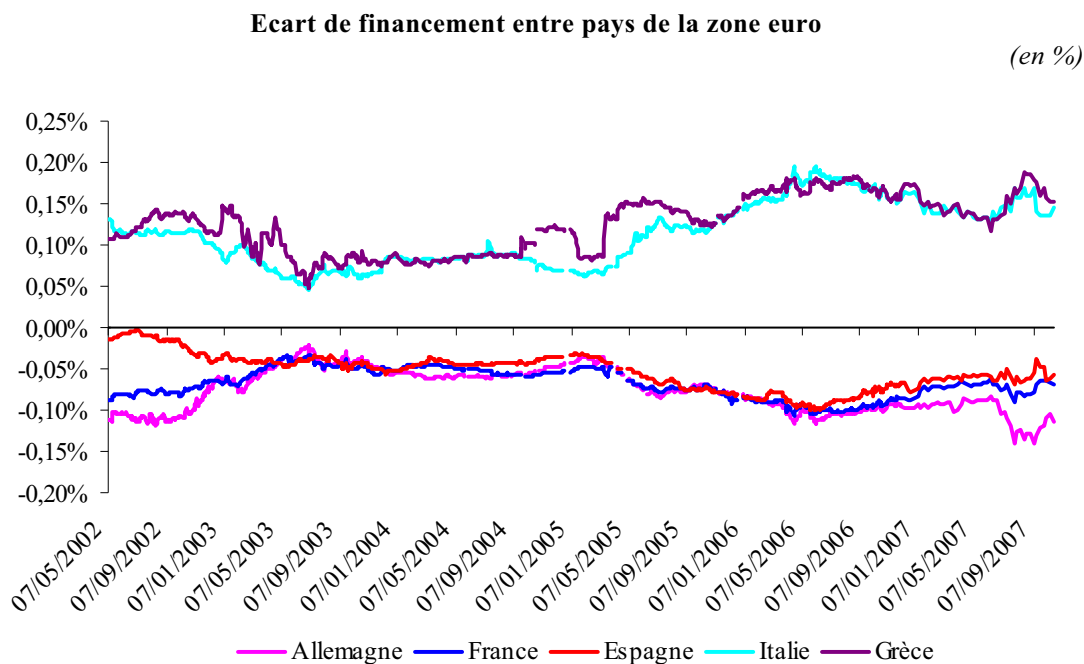
Source : projet de loi de finances initiale pour 2008

Par ailleurs, le plafond de la variation nette de la dette négociable entre le 1^{er} janvier de l'année 2007 et le 31 décembre de l'année 2008 de la somme des encours de la dette de moyen et long terme (OAT et BTAN nets des amortissements et rachats) s'établirait à 16,7 milliards d'euros contre 33,7 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007.

Ce moindre recours à l'endettement à plus d'un an n'est guère rassurant. Il traduit **la nécessité dans laquelle se trouve l'Etat de se refinancer à court terme** et pose la question du respect par le présent article, **sinon de la lettre, du moins de l'esprit de l'article 34 de la LOLF**, qui voulait organiser un lien « organique » entre le montant du déficit et la variation de la dette.

Vont arriver à échéance en 2008, des emprunts importants contractés entre 2002 et 2004 pour faire face au creusement des déficits de la période. Or, un appel massif au marché financier pourrait dégrader les conditions de refinancement de l'Etat. D'où le recours à des émissions à court terme qui offre une forte sensibilité à l'évolution du taux.

Cette précarité financière ne laisse pas d'inquiéter face à l'augmentation du spread existant entre les taux payés par l'Allemagne et par la France pour le financement de leur dette publique. **Ainsi, dans le cas où ce différentiel, certes encore modeste, s'accroîtrait, le marché pourrait-il, plus encore que les remontrances des pairs dans le cadre des conseils européens, assurer la sanction d'une gestion insuffisamment rigoureuse de nos finances publiques.**



Source : agence France Trésor/octobre 2007

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.

Le regroupement au titre 2 des crédits de personnel constitue un **facteur de clarification**. Dans certains ministères, comme au ministère des affaires étrangères, il permet un arbitrage enfin pertinent dans les choix de recrutement de personnel. La notion « d'emploi budgétaire » était de nature, dans certains ministères à encourager artificiellement le recrutement de personnel au titre 3 (cas des recrutés de droit local), sans prise en compte d'un bilan financier coût/avantages pertinent.

De la même manière, le plafond d'emploi exprimé en équivalent temps plein travaillé paraît plus sincère que l'évaluation des emplois sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Toutefois, certains personnels restent hors plafond, comme ceux des centres culturels français à l'étranger ou certains emplois déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

En 2008, le plafond global des autorisations d'emplois de l'ensemble des ministères et des budgets annexes s'établit à 2.219.035 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 2.283.159 ETPT en 2007.

Par rapport à 2007, ce plafond est réduit de 17.977 ETPT correspondant au non-remplacement en moyenne d'un départ à la retraite sur trois (soit le départ de 22.921 équivalents temps plein (ETP))¹, 10.440 ETPT correspondant à un ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2007 et 35.708 ETPT liés à des mesures d'ordre et de décentralisation correspondant pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales.

D. L'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES

1. L'affectation des éventuels surplus au désendettement

Comme l'année dernière le IV du présent article précise les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes constatés en exécution en application du 10° du I de l'article 34 de la LOLF modifiée par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005. En l'occurrence le présent projet de loi de finances prévoit 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 2008, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative de l'année 2008 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2009, est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant dans l'état A mentionné au I du présent article ».

2. Un dispositif de portée plus politique que juridique

Votre rapporteur général rappelle qu'il y a là une contrainte de nature plus politique que juridique.

D'abord parce que la règle du comportement pourra être modifiée en cours d'année, notamment dans le cadre de loi de finances rectificative ; 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 finances² « *le choix de la prévision des recettes fiscales détermine pour partie l'ampleur des*

¹ 45.000 ETP devraient être recrutés en 2008.

² Rapport n° 106 (2004-2005).

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 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 collège 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

Au total, à l'issue des débats à l'Assemblée nationale de première partie, l'on note que, pour le budget général, les recettes nettes ont diminué de 66 millions d'euros pour s'établir à 230,489 milliards d'euros. Au total le **solde déficitaire** est en augmentation du même montant de 66 millions d'euros, ce qui le porte à **41,787 milliards d'euros** contre 41,721 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initiale.

En ce qui concerne le tableau de financement, cette légère augmentation du déficit a pour conséquence un ajustement du poste variation des bons du Trésor à taux fixe qui s'établit à 22,4 milliards d'euros, soit 100 millions d'euros de plus que dans le projet de loi de finances initiale.

Enfin, on relève que dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, le **plafond global des autorisations d'emplois** de l'ensemble des ministères et des budgets annexes reste inchangé à **2.219.035 équivalents temps plein travaillé (ETPT).**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Soucieuse, comme les deux dernières années, de mettre en valeur l'importance 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 de **l'article d'équilibre le lieu des choix fondamentaux de politique économique du gouvernement.**

Cette année, ce débat permettra de dresser un premier bilan de l'application de l'article 34 de la LOLF relatif au plafond de variation annuelle de la dette de plus d'un an. Il doit aussi permettre d'éclairer les choix du gouvernement en ce qui concerne les reprises de dette.

Au moment où notre pays manifeste, avec l'alourdissement des besoins de refinancement, une évidente **vulnérabilité financière** et où il se prépare à entreprendre de **profondes réformes de structures** dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, ces deux débats sont fondamentaux et doivent être l'occasion de mettre les pouvoirs publics face à leurs responsabilités.

Décision de la commission : sous le bénéfice des observations ci-dessus, votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A qui lui est annexé, compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à **l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2008**, sur le rapport de **M. Philippe Marini, rapporteur général**.

A titre liminaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'il serait souhaitable de rééquilibrer les dispositions du présent projet de loi de finances qui s'avéraient beaucoup moins favorables aux collectivités territoriales qu'à l'Etat. **M. Jean Arthuis, président**, s'est également inquiété des conséquences de l'article 12 du projet de loi de finances, qui tendait à indexer sur la seule inflation l'« enveloppe normée » des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Par ailleurs, il a estimé que l'effort demandé n'était pas équitablement réparti entre les collectivités territoriales. **M. Michel Mercier** a considéré que les simulations que le gouvernement avait transmises, à ce jour, à la commission, au sujet de l'impact de l'article 12 précité, étaient insuffisantes.

La commission a adopté sans modification l'article premier relatif à l'autorisation de percevoir les impôts, l'article 2 concernant le barème de l'impôt sur le revenu de 2007 ainsi que l'article 2 bis présentant au Parlement un rapport d'évaluation sur le dispositif d'adhésion aux organismes de gestion agréés.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 2 ter concernant l'aménagement exceptionnel du délai d'adhésion à un centre de gestion.

La commission a adopté sans modification l'article 3 relatif à la revalorisation des seuils et des limites de la prime pour l'emploi.

Elle a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 3 relatif à la mise sous option du versement mensuel de la prime pour l'emploi, et adopté sans modification l'article 4 relatif aux mesures d'incitation en faveur des contribuables qui souscrivent pour la première fois leur déclaration d'impôt sur le revenu par voie électronique.

Après l'intervention de **M. Michel Mercier**, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 4 tendant à la déductibilité des cotisations dépendance versées sur un contrat d'épargne retraite. **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'il proposerait à la commission, dans le cadre des articles non rattachés de seconde partie, une initiative concernant la récupération sur succession en matière d'APA.

A l'article 5 relatif aux obligations des époux et partenaires liés par un pacte civil de solidarité, après les interventions de **MM. Gérard Longuet, Jean-Jacques Jégou et Yann Gaillard**, la commission a adopté deux amendements, l'un tendant à exclure du champ des bénéficiaires les personnes

qui se sont frauduleusement soustraites au paiement de l'impôt, et l'autre prévoyant qu'outre la décharge de responsabilité solidaire, les personnes en situation de gêne ou d'indigence peuvent bénéficier d'une remise gracieuse du paiement des dettes fiscales.

Après que **M. Philippe Marini, rapporteur général**, eut rappelé les travaux naguère menés par M. Alain Lambert, en sa qualité de rapporteur général, sur la fiscalité de l'épargne et des « dangers de la mal aimer », et suite aux interventions de **MM. Michel Mercier, Jean-Jacques Jégou** et **Mme Nicole Bricq**, la commission a adopté quatre amendements à l'article 6 relatif à l'aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers, tendant à :

- limiter l'exclusion du bénéfice du prélèvement forfaitaire libératoire aux seuls actionnaires détenant une participation substantielle dans la société distributrice et exerçant une activité ou une fonction rémunérée dans cette société ou dans l'une de ses filiales détenues majoritairement ;

- permettre au contribuable de révoquer, au moment de sa déclaration d'impôt sur le revenu, l'option en faveur du prélèvement libératoire ;

- proposer la taxation des plus-values au-delà du seuil d'imposition à 18 % et à relever ce seuil de 20.000 euros à 25.000 euros, cet amendement ayant un rendement net de 185 millions d'euros, selon le rapporteur général ;

- permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) de reporter, pour la première année d'application, le paiement du prélèvement libératoire et des contributions sociales jusqu'au 15 septembre 2008.

La commission a ensuite, après les interventions de **Mme Nicole Bricq**, de **MM. Henri de Raincourt, Alain Lambert, Michel Mercier, Roland du Luart** et **François Marc**, évoqué le statut fiscal du livret A, et adopté deux amendements portant articles additionnels après l'article 6 concernant respectivement la suppression de l'impôt sur les opérations de bourse et l'introduction d'un régime de résident fiscal temporaire sur agrément.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé qu'il prendrait, à titre personnel, une initiative concernant le relèvement du plafond du livret A et le régime fiscal des intérêts capitalisés au-delà de ce plafond. **MM. Jean Arthuis, président, Alain Lambert** et **Gérard Longuet** ont déclaré vouloir s'associer, à titre personnel, à une telle initiative.

Après que **M. Michel Mercier** eut déclaré s'abstenir et le groupe socialiste voter contre, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 6 bis relatif à l'aménagement du prélèvement libératoire pour les produits d'épargne solidaire.

Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président**, et **Michel Mercier**, la commission a décidé de réserver son vote sur l'article 7

relatif au crédit d'impôt sur le revenu accordé au titre des intérêts des prêts contractés pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale.

La commission a adopté sans modification l'article 8 concernant les aménagements des régimes fiscaux des cessions de brevets et éléments assimilés par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, et de la plus-value d'apport d'un brevet à une société.

A l'article 9 relatif à l'assouplissement des dispositifs existant en matière de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des entreprises, après les interventions de **MM. Michel Mercier, Michel Charasse** et **Gérard Longuet**, la commission a adopté un amendement tendant à élargir le champ social des holdings de reprise lorsque plusieurs engagements de conservation ont été pris sur plusieurs sociétés du même groupe exerçant une activité similaire.

Après les interventions de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'interrogeant sur les modalités d'évaluation par les services compétents du ministère de l'économie du coût des mesures fiscales, et de **MM. Yann Gaillard, Michel Charasse, François Marc, Paul Girod** et **Roland du Luart**, la commission a adopté trois amendements portant articles additionnels après l'article 9. Le premier amendement est relatif à l'imputation du droit à restitution (dit « bouclier fiscal ») sur les impositions directes locales et l'impôt de solidarité sur la fortune, le deuxième amendement, adopté à l'unanimité, est une mesure de coordination prévoyant de permettre au partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité de bénéficier de l'exonération des droits de mutation, et le troisième amendement concerne l'indexation, en fonction de l'inflation, des abattements applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit.

A l'article 9 bis relatif au régime de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune pour investissement dans les petites et moyennes entreprises et les dons aux organismes d'intérêt général, après les interventions de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Yann Gaillard**, la commission a adopté deux amendements visant respectivement à autoriser la prise en compte pour l'avantage fiscal des obligations convertibles, et à inciter les redevables à l'ISF à réaliser des dons au profit de la réhabilitation des monuments historiques.

Après l'intervention de **M. Michel Charasse**, la commission a adopté sans modification l'article 10 relatif à la suppression de la déduction de certaines sanctions et pénalités.

Après l'intervention de **M. Gérard Longuet**, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 10 bis concernant le passage en charges des petits matériels de bureau.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 10 ter relatif au plafonnement à un million d'euros de la déductibilité des rémunérations différées, dites « parachutes dorés ».

La commission a adopté sans modification l'article 10 quater relatif au régime juridique des revenus agricoles issus de la biomasse, puis elle a décidé de réserver son vote sur l'article 11 portant aménagement du régime des plus ou moins-values sur titres de sociétés à prépondérance immobilière pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

A l'article 11 bis concernant l'aménagement de la taxe sur les charbons, les houilles et les lignites, après les interventions de **MM. Roland du Luart** et **Gérard Longuet** et de **Mme Nicole Bricq**, la commission a adopté un amendement tendant à assurer la compatibilité du dispositif proposé avec le droit communautaire, en limitant l'exonération aux entreprises soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre ou qui appliquent des accords volontaires de réduction de gaz à effet de serre.

Puis elle a adopté sans modification l'article 11 ter relatif au régime fiscal des immeubles cédés à des bailleurs sociaux et, après les interventions de **MM. Michel Charasse**, **Roland du Luart** et **Adrien Gouteyron**, l'article 11 quater concernant la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux prestations de déneigement. Elle a ensuite, conformément à la déclaration liminaire du rapporteur général, décidé de réserver son vote sur l'article 12 relatif à l'institution du contrat de stabilité. **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'il s'efforcerait, nonobstant l'ordre du jour très chargé de la commission, de la réunir, à cet effet, avant le début de la discussion, en séance publique, du projet de loi de finances pour 2008.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 13 concernant la compensation des transferts de compétences aux régions, l'article 14 relatif à la compensation des transferts de compétences aux départements et, après l'intervention de **M. Michel Charasse**, l'article 15 concernant l'affectation du reliquat comptable de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) au financement de la DSI de 2008.

Après les interventions de **MM. Gérard Longuet** et **Michel Charasse**, et que le rapporteur général eut précisé que cette initiative se faisait en étroite concertation avec les rapporteurs spéciaux concernés, la commission a adopté, à l'article 16, relatif à la répartition du produit des amendes des radars automatiques, deux amendements. Le premier tend à minorer de 204 à 175 millions la part du produit des amendes des radars automatiques affectée au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Le second vise à substituer la seule longueur de la voirie routière appartenant aux départements aux critères de répartition du produit des amendes des radars automatiques, en excluant ainsi l'accidentologie et les ouvrages d'art de la voirie départementale.

Après l'intervention de **M. Michel Charasse**, la commission a ensuite adopté un amendement portant article additionnel après l'article 16 relatif à l'affectation d'une partie du produit de la fraction « granulats » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux communes et à leurs

groupements accueillant des sites d'extraction de matériaux ou subissant les nuisances liées à cette extraction.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 17 relatif à la réforme de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), l'article 18 portant évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, et l'article 19 instituant les dispositions relatives aux affectations.

A l'article 20 relatif à la répartition du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) entre le budget général et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », elle a adopté, après que le rapporteur général eut précisé que cette initiative se faisait en étroite concertation avec le rapporteur spécial concerné, un amendement visant à augmenter de manière plus modérée la part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 21 concernant les ressources des organismes de l'audiovisuel public.

A l'article 22 portant simplification du financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la commission a adopté un amendement visant à limiter à 2008 l'affectation à l'ADEME d'une fraction du produit de la TGAP.

Puis elle a adopté sans modification l'article 23 relatif aux modifications des ressources de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et l'article 24 concernant la majoration des recettes du Centre national de développement du sport (CNDS).

A l'article 25 relatif aux modifications des modalités de financement du Centre des monuments nationaux (CMN), la commission, après que **M. Yann Gaillard** fut intervenu en sa qualité de rapporteur spécial, a adopté un amendement visant à compléter le dispositif afin de garantir la cohérence de la démarche engagée par le gouvernement, et à supprimer, par coordination, de la liste des ressources du CMN, « le produit des taxes affectées par l'Etat ».

A l'article 26 portant extension du périmètre d'activité de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), elle a adopté un amendement visant à ce que l'Etat et ses établissements publics aient la faculté de transférer leurs biens immobiliers à la SOVAFIM, dans les conditions stipulées avec celle-ci, afin qu'elle assure le « portage » de ces immeubles.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 27 portant reconduction de l'affectation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres des produits du droit de francisation et de navigation des bateaux, l'article 28 instituant une compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes résultant de la réduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires et l'article 29 relatif au financement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale.

La commission a ensuite décidé de réserver son vote sur l'article 30 relatif à la reprise par l'Etat de la dette de Charbonnages de France, ainsi que sur l'article 30 bis portant attribution du reliquat des fonds de l'Agence de l'innovation industrielle (AII) à OSEO.

Puis la commission, suivant en cela la préconisation émise en ce sens le 17 octobre 2007 par M. Denis Badré, rapporteur spécial, a confirmé l'adoption de l'article 31 concernant l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des communautés européennes et adopté l'article 32 portant équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois, dans la rédaction qui résulterait des votes du Sénat sur la première partie du projet de loi de finances pour 2008.

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 2008 ainsi modifié en première lecture.**