

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de **finances rectificative pour 2007**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

Rapporteur général.

Tome I : Rapport

Volume 2 : Examen des articles 22 à 46

(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^e législ.): 421, 445 et T.A. 61

Sénat : 119, 128 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
• ARTICLE 22 Transposition de la directive 2006/12/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	7
• ARTICLE 22 bis (nouveau) Exonération de la TVA pour les professionnels exerçant l'ostéopathie à titre exclusif.....	21
• ARTICLE 22 ter (nouveau) Dispense de facturation pour les opérations exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	23
• ARTICLE 22 quater (nouveau) Institution d'une taxe sur les livraisons de poissons, crustacés et mollusques marins	25
• ARTICLE 23 Transposition de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.....	29
• ARTICLE 23 bis (nouveau) « Ecopastille verte » applicable à la première immatriculation des véhicules particuliers	43
• ARTICLE 24 Ajustement du taux de droit de licence dû par les débitants de tabac et mise en conformité communautaire de la fiscalité sur les cigarettes	51
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 24 Augmentation du plafond de rhum pouvant être importé des départements d'outre-mer en bénéficiant d'une réduction des droits de consommation	58
• ARTICLE 25 Simplification du régime de taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable aux stocks de carburants et aux opérations de remboursement pour les transporteurs routiers.....	60
• ARTICLE 25 bis (nouveau) Création d'un fonds social pour le chauffage des ménages abondé par une taxe exceptionnelle sur la provision pour hausse des prix des sociétés pétrolières	64
• ARTICLE 26 Transfert du recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle à la direction générale des impôts	68
• ARTICLE 26 bis (nouveau) Précision relative au calcul du ticket modérateur des EPCI à fiscalité additionnelle	71
• ARTICLE 26 ter (nouveau) Exonération de taxe professionnelle pour les activités de groupage et de distribution de presse.....	73
• ARTICLE 26 quater (nouveau) Exonération de taxe professionnelle en faveur des « librairies indépendantes de référence ».....	75
• ARTICLE 26 quinquies (nouveau) Validation d'un assouplissement de procédure, relatif au calcul du ticket modérateur des EPCI à fiscalité additionnelle ayant augmenté leur taux en 2005 du fait d'un transfert de compétences	83
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 26 quinquies (nouveau) Réforme des trois taxes communales sur la publicité	86
• ARTICLE 27 Modernisation du système d'immatriculation des véhicules (SIV)	106
• ARTICLE 27 bis (nouveau) Report de l'entrée en vigueur de la taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres	113
• ARTICLE 28 Mise en œuvre au niveau national d'un télé-service de gestion des documents d'accompagnement des produits soumis à accises	117
• ARTICLE 28 bis (nouveau) Conditions d'exonération du droit spécifique sur les eaux minérales naturelles	121
• ARTICLE 28 ter (nouveau) Conditions d'institution de la taxe spéciale d'équipement	123

II. - AUTRES MESURES.....	125
• ARTICLE 29 Reprise par l'Etat de la dette de la SNCF au titre du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD)	125
• ARTICLE 30 Prise en charge par l'Etat de dettes vis-à-vis du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA).....	136
• ARTICLE 31 Modification du plafond autorisé des remises de dettes consenties aux pays pauvres très endettés.....	145
• ARTICLE 32 Autorisation et régime de la garantie universelle des risques locatifs (GRL).....	155
• ARTICLE 33 Validation de la garantie accordée à la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) dans le cadre de son contrat de concession.....	159
• ARTICLE 33 bis (nouveau) Octroi de la garantie de l'Etat à l'Agence française de développement pour des prêts consentis au Liban	161
• ARTICLE 33 ter (nouveau) Garantie de l'Etat pour la mise en place d'une facilité de trésorerie au profit de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles	168
• ARTICLE 34 Modalités de prise en charge, par le Centre national de la cinématographie (CNC) et par le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », du produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	173
• ARTICLE 34 bis (nouveau) Création d'une taxe de 2 % sur les ressources publicitaires et de parrainage encaissées par les services de vidéo à la demande.....	176
• ARTICLE 34 ter (nouveau) Codification et précisions de dispositions relatives aux ressources du Centre national de la cinématographie.....	180
• ARTICLE 35 Répartition des produits des taxes affectées aux comités professionnels de développement économique et aux centres techniques industriels	182
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 35 Application automatique du système du quotient pour certains revenus différés.....	186
• ARTICLE 36 (nouveau) Aménagement de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.....	190
• ARTICLE 37 (nouveau) Modification des tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)	193
• ARTICLE 38 (nouveau) Versement de la compensation des pertes de taxe professionnelle des EPCI à taxe professionnelle unique aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	195
• ARTICLE 39 (nouveau) Régime de plafonnement des aides aux entreprises implantées dans les bassins d'emploi à redynamiser.....	200
• ARTICLE 40 (nouveau) Modification du champ d'intervention de la commission interministérielle de coordination des contrôles.....	207
• ARTICLE 41 (nouveau) Régime de la pénalité que les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche versent au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHPP).....	210
• ARTICLE 42 (nouveau) Prorogation du délai permettant aux rapatriés de demander la restitution des prélèvements effectués par l'ANIFOM.....	215
• ARTICLE 43 (nouveau) Amélioration des rapports relatifs à la fonction publique et aux régimes des pensions civiles et militaires	218
• ARTICLE 44 (nouveau) Garantie de l'Etat pour un prêt destiné à la construction d'une ligne de TGV au Maroc.....	221
• ARTICLE 45 (nouveau) Dotations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.....	224
• ARTICLE 46 (nouveau) Amélioration du rapport sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales	233

EXAMEN EN COMMISSION.....235

**ANNEXE : AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LES DÉCRETS
D'AVANCE INTERVENUS EN 2007**237

ARTICLE 22

Transposition de la directive 2006/12/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Commentaire : le présent article actualise les références contenues dans le code général des impôts (CGI) en matière de TVA, compte tenu de l'évolution de la législation communautaire. Il vise, en outre, à améliorer l'adéquation du droit fiscal français à certaines dispositions communautaires, s'agissant de la définition du territoire communautaire, des règles de territorialité applicables aux prestations des intermédiaires transparents et du régime spécifique des déchets neufs d'industrie.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'HARMONISATION PROGRESSIVE DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE TVA

La TVA, inventée par Maurice Lauré en 1954, fut mise en œuvre en **France** par la loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, tout d'abord à destination des grandes entreprises. Avec la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, la TVA a été étendue au commerce de détail.

Le succès de la TVA en France a incité les Etats membres du marché commun à l'adopter pour remplacer les systèmes de taxes indirectes sur les biens et services existant dans chaque pays. Ainsi, le 11 avril 1967, le Conseil des ministres a adopté la directive 67/227/CEE, dite **première directive « TVA »**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970 et qui établit les fondements et les principes du système communautaire des taxes sur le chiffre d'affaires.

La directive 67/228/CEE du Conseil du 11 avril 1967, dite **deuxième directive « TVA »**, a pour sa part établi des règles d'harmonisation en matière de définition des opérations imposables, de règles de territorialité, d'assiette et d'exonération.

Afin de répondre au besoin accru d'harmonisation, le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission européenne, a adopté, le 17 mai 1977, la directive 77/388/CEE, dite **sixième directive « TVA »**, qui est devenue le texte de référence en matière de TVA communautaire.

Parmi les multiples modifications que cette directive a connues, **la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991** occupe une place particulière. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1993, c'est-à-dire lors de la suppression des contrôles douaniers aux frontières pour le trafic intracommunautaire de marchandises, elle avait pour objet de traiter du suivi fiscal de ces

marchandises et de limiter le « shopping fiscal » (régime des ventes à distance). La directive introduisait notamment un taux normal minimal de 15 %, une exemption applicable aux livraisons intracommunautaires de biens et créait une nouvelle opération imposable : l'acquisition intracommunautaire de biens. Ces mesures devaient être transitoires, dans l'attente d'un régime définitif de taxation des échanges de biens entre les Etats membres reposant sur le principe d'une imposition dans l'Etat membre d'origine. Ce régime devait être adopté et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1997, mais il n'a toujours pas vu le jour.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TVA

La TVA est **une taxe à la consommation** acquittée par paiements fractionnés par l'intermédiaire d'un assujetti. Dans tous les pays de l'Union européenne (UE), il s'agit d'un impôt proportionnel au prix de vente hors taxe dont le taux est fixé par l'Etat.

Est désigné comme **assujetti** toute personne physique ou morale qui effectue de manière indépendante, à titre habituel ou occasionnel, des opérations affectées par la TVA.

La collecte de la TVA se fait de manière fractionnée par les assujettis à la TVA (les entreprises essentiellement). Lorsqu'un assujetti ajoute de la valeur à un produit ou un service, quelle que soit la nature de cet ajout (production, stockage ou distribution), il collecte la TVA incluse dans son prix toutes taxes comprises et la reverse à l'Etat. Chaque assujetti, qui achète lui-même d'autres produits ou services pour ajouter par son activité de la valeur à ses produits, déduit cette TVA déjà versée par le fournisseur de ce qu'elle versera à l'Etat au titre de sa propre TVA collectée : c'est la récupération de la TVA sur les achats. Le consommateur final paie ses achats toutes taxes comprises et donc paie l'impôt.

Le champ d'application de la TVA se définit de deux manières : par les opérations imposables à la TVA et par les règles de territorialité.

S'agissant des **opérations** dans le champ de l'imposition, certaines le sont par nature ou compte tenu de la qualité de leur auteur. Sont ainsi soumises obligatoirement à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services qui relèvent d'une activité économique effectuée à titre onéreux (la contrepartie n'est pas nécessairement monétaire) par un assujetti. La livraison s'entend au sens de transfert de propriété et la notion de livraison de biens recouvre donc toutes les opérations de ventes de biens corporels. Les prestations s'entendent de tout ce qui ne relève pas de la notion de livraison.

Certaines opérations sont également imposables en vertu d'une **disposition expresse du législateur** énoncée à l'article 257 du CGI (livraison à soi-même, production et vente d'immeubles neufs notamment). *A contrario*,

certaines opérations ne sont pas assujetties à la TVA (les prêts ou les actes médicaux par exemple) ou en sont exemptées (les exportations notamment).

S'agissant de **la territorialité** de l'impôt, il ressort de la combinaison des différentes règles que les livraisons de biens au départ de la France pour la France sont soumises à la TVA, que les livraisons de biens au départ de la France vers l'étranger sont exonérées, que les livraisons de biens au départ de l'étranger vers la France sont soumises à la TVA et que, sous réserve des dispositions contraires notamment relatives au sous-jacent, les prestations de service sont soumises à la TVA lorsque le prestataire du service est établi en France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

De nombreuses modifications ont profondément remanié au fil du temps la sixième directive « TVA », au point que le texte de cette dernière est devenu insuffisamment structuré, rendant la lecture ardue. Aussi, en 2004, la Commission européenne a proposé un nouveau texte aux fins de **codification à droit constant** des dispositions en vigueur.

La nouvelle directive 2006/112/CE adoptée par le Conseil de l'UE, le 28 novembre 2006, consolide ainsi en un texte unique les directives préexistantes 67/227/CEE, dite première directive, et 77/388/CEE, dite sixième directive, sans en altérer ni la lettre ni la portée.

Le présent article tire pour l'essentiel les conséquences de cette adoption.

A. L'ACTUALISATION DES RÉFÉRENCES CONTENUES DANS LE CGI

Les paragraphes II à X et XVI du présent article procèdent à une **actualisation des références** contenues dans les articles du CGI en matière de TVA, compte tenu de l'abrogation de la sixième directive « TVA » et de l'entrée en vigueur de la nouvelle directive 2006/112/CE ainsi que, s'agissant de deux dispositions, de l'abrogation de deux règlements visés dans le code.

Cette actualisation est **sans incidence aucune sur l'application du régime d'imposition à la TVA**, aucune des dispositions auxquelles il est renvoyé et qui ne figuraient pas dans les articles de la sixième directive antérieurement visés ne trouvant à s'appliquer en pratique.

1. La substitution aux articles de la sixième directive « TVA » de ceux de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006

Le II du présent article modifie le d du III de l'article 256 du CGI, excluant de l'assimilation à une livraison de biens certains transferts :

– **exclusion** au premier alinéa du d de l'expédition ou du transport par un assujetti d'un bien qui est destiné dans le pays d'arrivée à faire l'objet de livraisons à bord de moyens de transport effectuées par l'assujetti ; pour les conditions dans lesquelles doivent être effectuées ces livraisons, le 1° du II du présent article substitue à la référence au c du 1 de l'article 8 de la sixième directive, la référence à l'article 37 de la nouvelle directive 2006/112/CE ;

– **exclusion** au deuxième alinéa du d du transfert de gaz naturel ou d'électricité vers un autre Etat membre pour les besoins d'une livraison dont le lieu y est situé ; le 2° du II du présent article remplace la référence aux dispositions des d et e du 1 de l'article 8 de la sixième directive par la référence aux articles 38 et 39 de la nouvelle directive 2006/112/CE.

Le III du présent article modifie le I de l'article 256 *bis* du CGI relatif aux modalités d'assujettissement à la TVA des acquisitions intracommunautaires de biens, dont **sont exclues** :

– **les acquisitions de biens effectuées par une personne morale non assujettie**, un assujetti qui ne réalise que des opérations n'ouvrant pas droit à déduction ou un petit exploitant agricole, lorsque le montant de ces acquisitions n'excède pas 10.000 euros dans l'année, seuil apprécié en fonction des acquisitions ayant donné lieu à une livraison de biens située dans un autre Etat (2° du I) ; pour l'appréciation du lieu de livraison des biens, le 1° du III du présent article remplace la référence à l'article 8 et au B de l'article 28 *ter* de la sixième directive, figurant au c du 2° du I, par celle aux articles 31 à 39 de la nouvelle directive 2006/112/CE qui consolide et restructure ces dispositions ;

– **les acquisitions intracommunautaires de biens d'occasion, d'œuvres d'art, d'objets de collection ou d'antiquité** lorsque le vendeur ou l'assujetti est un assujetti revendeur qui a appliqué dans l'Etat membre de départ les dispositions prises pour la mise en œuvre des règles communautaires relatives au régime de la marge bénéficiaire ou au régime particulier des ventes aux enchères publiques (2° *bis* du I) ; le 2° du III du présent article remplace la référence au B ou C de l'article 26 *bis* de la sixième directive par celle aux articles 312 à 325 ou 333 à 341 de la nouvelle directive 2006/112/CE.

Le IV du présent article substitue à la référence au 2 du B de l'article 28 *ter* de la sixième directive la référence à l'article 34 de la nouvelle directive 2006/112/CE, dans le 2° du I de l'article 258 A du CGI, relatif au seuil pris en application des règles communautaires au-delà duquel peut être réputé ne pas se situer en France le lieu de la livraison des biens meubles corporels expédiés ou transportés sur le territoire d'un autre Etat membre par le vendeur ou pour son compte.

Le V du présent article, comme le 2° du III, substitue à la référence aux B ou C de l'article 26 *bis* de la sixième directive la référence aux articles 312 à 325 ou 333 à 341 de la nouvelle directive 2006/112/CE (régime de la marge bénéficiaire ou au régime particulier des ventes aux enchères

publiques) dans le III de l'article 258 B du CGI, prévoyant que ne sont pas réputées se situer en France les livraisons des biens d'occasion, d'œuvres d'art, d'objets de collection ou d'antiquité, réalisées dans les conditions rappelées à l'alinéa précédent.

Le VI du présent article modifie l'article 258 D du CGI :

– dans son I relatif aux conditions ouvrant droit au non assujettissement à la TVA des acquisitions intracommunautaires de biens meubles corporels situées en France et réalisées par un acquéreur disposant d'un numéro d'identification ; pour la condition tenant aux éléments devant figurer sur la facture hors taxe, le 1° du VI du présent article substitue, comme base légale à l'exonération, à la mention « *Application de l'article 28 quater, titre E, paragraphe 3 de la directive (CEE) n° 77-388 du 17 mai 1977 modifiée* », la suivante : « *Application de l'article 141 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006* » ;

– dans son II énonçant que sont considérées comme soumises à la TVA dans l'Etat membre de destination du bien les acquisitions réalisées par application de ces mêmes dispositions d'exonération, les 2° et 3° du VI du présent article procèdent à la même substitution de référence pour que l'article 141 de la nouvelle directive 2006/112/CE soit désormais visé pour ce principe (premier alinéa du II modifié par le 2° du VI du présent article) et pour la mention à faire porter sur la facture (c du 1° du II modifié par le 3° du VI du présent article).

Le VII du présent article remplace dans le 3° du II de l'article 289 B du CGI, relatif à la mention dans l'Etat récapitulatif des clients du montant des livraisons de biens effectuées par l'assujetti au titre du mois au cours duquel la taxe est devenue exigible dans un autre Etat, la référence à l'article 28 *quinquies* 2 de la sixième directive par la référence au 1 de l'article 69 de la nouvelle directive 2006/112/CE, ces articles prévoyant une exigibilité au 15 du mois suivant celui au cours duquel est intervenu le fait générateur.

Le X du présent article remplace dans le 4 de l'article 298 *sexdecies* B du CGI, relatif à la facture délivrée en cas d'option pour l'assujettissement à la TVA des assujettis réalisant des livraisons d'or d'investissement à un autre assujetti, comme base légale à l'exonération, la mention « *application de l'article 26 ter C de la directive 77/388/CE modifiée* » qui doit y figurer, par la mention suivante : « *Application des articles 348 à 351 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006* » (option de taxation relative au régime particulier applicable à l'or d'investissement).

Le XVI du présent article modifie l'article L. 80 F du livre des procédures fiscales (LPF) relatif au droit de communication (factures, comptabilité matière, livres, registres et documents professionnels) dans le cadre d'une enquête diligentée par l'administration pour rechercher des manquements aux règles de facturation auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA, ainsi qu'aux dispositions prises en application du droit

communautaire en la matière. S'agissant de ces dernières, le premier alinéa de l'article L. 80 F vise les dispositions adoptées pour l'application de l'article 22-3 de la sixième directive.

Le **XVI** du présent article substitue les articles 217 à 248 de la nouvelle directive 2006/112/CE du Conseil. Ces articles correspondent à l'article 28 *nonies* de la sixième directive, inscrit dans le régime provisoire et qui primait sur l'article 22-3 du régime définitif qui n'a pas vu le jour. Les articles 217 à 248 de la nouvelle directive 2006/112/CE du Conseil couvrent un champ plus large mais seules les dispositions relatives à la facturation sont appréhendées au travers de l'article L. 80 F précité, maintenant le droit applicable en son état actuel.

2. Les autres mesures de coordination avec le droit communautaire

Deux paragraphes du présent article tendent à actualiser les références à la législation communautaire en matière de TVA **sans lien avec la refonte de la sixième directive.**

En premier lieu, le **VIII** du présent article modifie l'article 289 C du CGI relatif à la déclaration des échanges de biens entre Etats membres de la Communauté européenne, déclaration périodique prévue par la réglementation européenne et qui en France donne lieu à une déclaration unique couvrant également l'obligation de fournir un état récapitulatif des clients. Le 1 de cet article renvoie à l'article 13 du règlement (CEE) n° 3330/91 du 7 novembre 1991 relatif aux statistiques des échanges de biens entre Etats membres.

Ce règlement a été abrogé au 31 décembre 2004 par le règlement n° 2004-638 du Parlement européen et du Conseil. Ce dernier ne reproduit pas fidèlement les dispositions qui figuraient à l'article 13 précité, mais son article 5 relatif aux sources de données comporte une obligation similaire, inspirée de la même philosophie. C'est pourquoi le **VIII** du présent article substitue au renvoi à l'article 13 du règlement (CEE) n° 3330/91 précité la référence à l'article 5 du règlement (CE) n° 2004-638 du Parlement européen et du Conseil.

En second lieu, le **IX** du présent article modifie l'article 298 *quater* du CGI, relatif à la liquidation et au taux du remboursement forfaitaire applicable aux petits exploitants agricoles pour leurs opérations agricoles. Hors le cas de ceux qui optent pour le régime simplifié ou qui y sont soumis de plein droit à raison des opérations qu'ils réalisent, les exploitants agricoles dont le montant moyen des recettes de l'ensemble de leurs exploitations, calculé sur deux années consécutives, est inférieur à 46.000 euros sont dispensés du paiement de la TVA et des obligations qui incombent aux assujettis. Ils bénéficient toutefois d'un remboursement forfaitaire calculé en fonction des livraisons et exportations de produits agricoles qu'ils réalisent.

Son taux est de 3,05 % pour la majorité des produits et majoré à 4 % pour le lait, les animaux de basse-cour, les œufs, les animaux de boucherie et de charcuterie, ainsi que, aux termes du 1° du I bis de l'article 298 *quater* du CGI, pour « les céréales, les oléagineux et les protéagineux désignés à l'annexe I du règlement (CEE) n° 1765-92 du 30 juin 1992 du Conseil de la Communauté européenne instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables ». Ce règlement a été abrogé au 30 juin 2000 par le règlement (CE) n° 251/1999, lui-même abrogé au 30 juin 2005 par le règlement (CE) n° 1782/2003. Dans son annexe IX, ce dernier règlement reprend l'annexe I du règlement (CEE) n° 1765-92 précité.

Le IX du présent article procède donc à la substitution des références, de sorte que le 1° du I bis de l'article 298 *quater* du CGI prévoie l'application du taux de remboursement forfaitaire de 4 % pour « les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux mentionnés à l'annexe IX du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 ». Dans cette rédaction, seuls les céréales, oléagineux (changement de terminologie sans effet) et protéagineux sont visés, et non les autres produits figurant dans l'annexe (chanvre et lin).

B. DES MISES À JOUR NÉCESSAIRES QUI AFFECTENT LE CHAMP D'APPLICATION DE LA TVA

Trois types de modifications prévues par le présent article et **liées également à l'évolution du droit communautaire** affectent le régime français de TVA et appellent en conséquence un certain nombre de précisions. Il s'agit :

– des modifications apportées à **la définition du territoire communautaire**, particulièrement de l'exclusion expresse de ce territoire des îles anglo-normandes (I du présent article) ;

– de **l'assujettissement des prestations réalisées par un intermédiaire « transparent »** dans le pays où l'opération sous-jacente est imposable (XI du présent article) ;

– de **l'abrogation des dispositions relatives au régime spécifique des déchets neufs d'industrie**, relevant d'une dérogation arrivant à terme le 31 décembre 2007, au profit de la mise en œuvre d'un mécanisme dérogatoire d'autoliquidation autorisé par la directive pour ces opérations (XII à XV du présent article).

1. La définition du territoire communautaire

Le I du présent article modifie l'article 256-0 du CGI relatif à la définition du territoire communautaire pour l'application du chapitre premier du titre II du CGI relatif à la TVA.

Le 1° du I du présent article actualise le numéro de l'article du Traité instituant la Communauté européenne (CE) comme suite à la nouvelle numérotation issue du Traité d'Amsterdam et n'a donc aucune portée pratique.

Le 2° introduit une disposition d'**exclusion expresse des îles anglo-normandes du territoire communautaire** pour l'application du droit fiscal.

En effet, le 1° de l'article 256-0 énonce que, pour l'application des articles du CGI relatifs à la TVA, le territoire communautaire se compose des autres Etats membres du Traité CE, à l'exclusion de certains territoires limitativement énumérés : l'île d'Helgoland et le territoire de Büsingen, Ceuta, Melilla et les îles Canaries, les îles Aland, le mont Athos, Livignio, Campione d'Italia et les eaux nationales du lac de Lugano. L'île de Mann est quant à elle considérée comme une partie du territoire du Royaume-Uni.

L'article 6 de la nouvelle directive 2006/112/CE prévoit, quant à lui, explicitement que la directive ne s'applique pas à certains territoires faisant partie du territoire douanier communautaire, parmi lesquels les îles anglo-normandes. Le régime de ces îles avait été fixé dans **le traité d'adhésion du Royaume-Uni** dans son protocole n° 3 concernant également l'île de Mann : l'ensemble de ces îles sont réputées faire partie du territoire douanier de l'Union européenne. En revanche, contrairement à l'île de Mann, les îles anglo-normandes ne sont pas soumises à la réglementation fiscale de l'Union.

Ces îles ne faisant pas partie du Royaume-Uni, elles n'ont pas formellement à figurer parmi les territoires des Etats membres auxquels ne s'appliquent pas les dispositions fiscales, ni dans la directive, qui les mentionne par souci de clarté, ni dans les articles du CGI relatifs à la TVA. Toutefois, **par le jeu des renvois**, cette mention expresse d'exclusion est apparue nécessaire dans l'article 256-0 du CGI, dès lors qu'à défaut les importations originaires ou en provenance de ces îles ne sont pas assujetties à la TVA.

En effet, l'article 291 du même code relatif aux importations prévoit, hors régimes particuliers, l'application de la TVA pour « *l'entrée en France d'un bien, originaire ou en provenance d'un Etat ou d'un territoire n'appartenant pas à la Communauté européenne, et qui n'a pas été mis en libre pratique, ou d'un bien en provenance d'un territoire visé au 1° de l'article 256-0 d'un autre Etat membre de la Communauté européenne* ». Les biens en provenance des îles anglo-normandes ont été mis en libre pratique (dédouanés), puisque ces îles font partie du territoire douanier communautaire, mais ne proviennent pas d'un territoire visé au 1° de l'article 256-0 précité. Le statut de ces îles permettrait donc aujourd'hui de faire transiter des biens, après récupération de la TVA dans l'Etat européen d'origine, sans que ces biens soient imposés lors de leur arrivée sur le territoire français.

Le 2° du I du présent article **remédie à cette carence du droit fiscal français en ajoutant les îles anglo-normandes dans la liste des territoires**

figurant au 1° de l'article 256-0 précité. Contrairement aux autres territoires, aucun Etat membre de rattachement n'est cité puisqu'elles ne sont sous souveraineté d'aucun d'entre eux.

Enfin, le 3° précise **le rattachement des bases d'Akrotiri et Dhekelia à la République de Chypre.**

Les bases d'Akrotiri et Dhekelia sont situées en République de Chypre, mais placées sous souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Dans le Traité d'adhésion du Royaume-Uni, le régime applicable à ces bases avait été reporté à une définition ultérieure « *dans le contexte d'un arrangement entre [la] Communauté et la République de Chypre* ». Ce fut chose faite dans l'acte d'adhésion de ce dernier pays et codifiée à l'article 7 de la nouvelle directive 2006/112/CE, qui prévoit qu'Akrotiri et Dhekelia ne sont **pas considérées comme des pays tiers** et que les opérations qui sont effectuées en provenance ou à destination de ces zones sont traitées comme des opérations effectuées en provenance ou à destination de Chypre.

Le 3° du I du présent article complète donc la mention particulière prévue au dernier alinéa du 1° de l'article 256-0 du CGI, relative à l'île de Mann, considérée comme une partie intégrante du Royaume-Uni, pour y ajouter que les zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Akrotiri et Dhekelia « *sont considérées comme une partie du territoire de la République de Chypre* ».

2. L'imposition à la TVA des prestations délivrées par des intermédiaires « transparents »

Le XI du présent article modifie l'article 259 A du CGI relatif aux prestations pour lesquelles il est dérogé aux dispositions de l'article 259.

Aux termes de celles-ci, la localisation de prestations de service est réputée en France lorsque le prestataire a en France le siège de son activité ou un établissement stable à partir duquel le service est rendu ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle. Au 6° de l'article 259 A figurent les prestations des **intermédiaires « transparents », c'est-à-dire qui agissent au nom et pour le compte d'autrui et interviennent dans des opérations autres que les opérations de transport intracommunautaires de biens meubles corporels ou leurs prestations accessoires et les prestations intellectuelles.**

Le lieu des prestations de ces intermédiaires est réputé se situer en France :

– lorsque le lieu de ces opérations est situé en France, sauf si le preneur a fourni au prestataire son numéro d'identification à la TVA dans un autre Etat membre ;

– ou lorsque le lieu de ces opérations est situé dans un autre Etat membre si le preneur a fourni au prestataire son numéro d'identification à la TVA en France.

En d'autres termes, hors cas spécifiques, **les prestations des intermédiaires « transparents » sont imposables dans le pays où l'opération sous-jacente est imposable**. Ce principe est conforme à la lettre de l'article 44 de la nouvelle directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

Toutefois, dans sa rédaction actuelle, le 6° de l'article 259 A du CGI ne vise que les intermédiaires qui interviennent dans des opérations « portant sur des biens meubles corporels ». Le XI du présent article supprime ces mots, mettant fin à une divergence avec le droit communautaire s'agissant des opérations portant sur prestations de services.

3. La réforme du régime spécifique des livraisons de déchets neufs d'industrie

Les XII à XV du présent article tendent à modifier le régime applicable aux livraisons de **déchets neufs d'industrie qui disposent aujourd'hui d'un régime spécifique arrivant à échéance au 31 décembre 2007**. Ce régime est remplacé par l'exercice d'une mesure dérogatoire spécifique, également prévue par les textes communautaires.

Le secteur des **déchets neufs d'industrie, qui s'entendent des déchets subissant pas ou peu de transformation**, présente des particularités au regard de la TVA, dès lors que la marge des fournisseurs est quasiment équivalente au chiffre d'affaires réalisé, ceux-ci ayant peu de frais en amont ouvrant droit à déduction.

Depuis plus de quinze ans, la France a mis en place un régime dérogatoire, avec accord expresse puis tacite de la Commission européenne. Ce régime comporte trois types de dispositions figurant dans le CGI :

– le 2° du 3 de l'article 261 du code prévoit une exonération de TVA pour les livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération effectuées par les entreprises ne disposant pas d'installation permanente ou ayant réalisé au cours de l'année précédente un montant de chiffre d'affaires inférieur à 910.000 euros. Les frais en amont ne peuvent quant à eux ouvrir droit à déduction ;

– l'article 277 du code régit les livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération constitués par des métaux non ferreux et leurs alliages qui n'entrent pas dans le champ de l'exonération précitée. Ces livraisons doivent être opérées en suspension du paiement de la TVA et n'ouvrent pas chez l'acquéreur le droit à déduction. Le fournisseur peut déduire la TVA acquittée en amont. Les assujettis destinataires sont toutefois tenus d'acquitter la TVA, calculée sur le prix d'achat, lorsque les produits ne

sont destinés ni à l'exportation en l'état, ni à la fabrication ou la revente en l'état de produits passibles de la TVA ;

– les articles 260 E à 260 G du code prévoient un mécanisme d'imposition à la TVA sur autorisation pour les entreprises relevant du champ de l'exonération du 2° du 3 de l'article 261 précité lorsque le montant annuel de leur chiffre d'affaires total excède 76.000 euros toutes taxes comprises (TTC). Ces entreprises doivent faire leur demande à l'administration et présenter une caution solidaire qui s'engage à payer la TVA sur les opérations réalisées pendant la période d'autorisation, de deux ans, sauf à ce que l'administration l'en dispense. L'autorisation devient caduque si la caution solidaire dénonce son engagement.

Trois autres Etats membres appliquaient aux livraisons de déchets neufs d'industrie un régime dérogatoire (la Grèce, l'Italie et l'Espagne) selon un mécanisme différent d'autoliquidation, qui consiste à ce que la TVA soit acquittée par l'acquéreur, qui inscrit le montant de la TVA sur ses dépenses et pratique la déduction correspondante.

Dans le cadre des travaux de la Commission européenne tendant à proposer, en lieu et place de certaines dérogations accordées à la demande d'un ou plusieurs Etats isolément, des options ouvertes à tous, c'est **le régime dérogatoire pratiqué par la Grèce, l'Italie et l'Espagne qui a été retenu.**

Il en résulte l'ouverture d'une possibilité de cette nature et l'abrogation du régime français au 31 décembre 2007 dans la directive 2006/69/CE du Conseil du 24 juillet 2006, modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne certaines mesures visant à simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, et abrogeant certaines décisions accordant des dérogations. **La possibilité pour ces livraisons de prévoir que le redevable de la TVA est l'assujetti destinataire** figure désormais à l'article 199 de la nouvelle directive 2006/112/CE.

En conséquence, **le XV du présent article abroge :**

– les articles du CGI 260 E à 260 G, 277 et le 2° du 3 de l'article 261 précités ;

– l'article 290 *sexies*, relatif aux mentions obligatoires à porter sur les factures pour les personnes effectuant des opérations portant sur des déchets neufs d'industrie ou des matières de récupération ;

– le e du 3° du II de l'article 291, relatif à l'exonération des importations de ces produits.

Le XIV du présent article comporte deux mesures de coordination dans le 3° de l'article 293 C du CGI relatif aux exclusions de l'application de la franchise en base :

– la suppression de la référence à l'article 260 E, abrogé ;

– la suppression de la référence à une autorisation prévue par un des articles traitant d'opérations exclues de la franchise en base, le régime spécifique applicable aux déchets neufs d'industrie et matières de récupération constituant le seul régime d'autorisation encore en vigueur à ce jour.

Les XII et XIII du présent article insèrent dans le CGI les dispositions portant application de la possibilité ouverte par la directive communautaire d'assujettir le destinataire des livraisons de déchets neufs d'industrie ou des matières de récupération.

Ainsi, le XII insère dans l'article 283 du CGI, appartenant à la section relative aux redevables de la TVA, un 2 *sexies* prévoyant que, pour les livraisons portant sur ces produits, la taxe est acquittée par le destinataire qui dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France. L'application de cette disposition est expressément prévue pour les prestations de façon (la TVA est acquittée par le preneur qui dispose d'un numéro d'identification à la TVA en France), qui étaient de fait couvertes par l'ancien régime spécifique aux déchets neufs d'industrie.

De même, le XIII insère dans le 5 de l'article 287 du même code, relatif aux éléments devant être identifiés dans les déclarations de recettes, un b *bis* prévoyant l'identification du montant hors taxe des prestations de façon portant sur des déchets neufs d'industrie et des matières de récupération (par renvoi au 2 *sexies* de l'article 283 inséré par le XII) réalisées ou acquises par l'assujetti. Ce montant doit donc être mentionné par l'acquéreur puisqu'il est redevable de la taxe, mais aussi par le fournisseur, de façon à ce que son chiffre d'affaires puisse être appréhendé dans son ensemble, qu'il soit ou non assujetti à la TVA au titre des opérations réalisées.

4. L'entrée en vigueur

Le XVII du présent article énonce les modalités d'entrée en vigueur en distinguant les dispositions portant actualisation (les I à XI et XVI du présent article) applicables à compter du 1^{er} janvier 2008, et les dispositions relatives au régime d'imposition des livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération (les XII à XV) applicables aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible à compter du 1^{er} janvier 2008. Compte tenu en pratique des effets induits par certaines dispositions, particulièrement celle du XI du présent article, la formulation prévue pour les XII à XV leur paraît plus adaptée.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement** tendant à préciser l'entrée en vigueur

du XI de l'article, relatif à l'assujettissement en France des prestations portant sur des opérations de service réalisées par un intermédiaire transparent lorsque le lieu de ces opérations est situé en France.

Cette disposition prévoit une application aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible à compter du 1^{er} janvier 2008, à l'instar de ce qui est prévu pour les XII à XV, **formulation plus précise** qu'une application à compter du 1^{er} janvier 2008.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA COORDINATION INDISPENSABLE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le présent article tend à **actualiser les références contenues dans le CGI en matière de TVA**, compte tenu de l'évolution de la législation communautaire et particulièrement de l'adoption de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Cette directive abroge et opère une refonte de la sixième directive « TVA » 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Indispensable, cette coordination avec le droit communautaire doit être **approuvée**.

En outre, **le support législatif est nécessaire** pour procéder à ces actualisations, dès lors que l'article 11 de la loi n° 51-247 du 1^{er} mars 1951 portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de mars 1951 autorise l'incorporation par décret dans le CGI et dans ses annexes I et II des textes législatifs et réglementaires modifiant certaines de leurs dispositions, mais non des textes communautaires.

B. L'AMÉLIORATION DU DROIT FISCAL FRANÇAIS À CERTAINES DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES

Le présent article améliore, par ailleurs, l'adéquation du droit fiscal français à certaines dispositions communautaires, s'agissant de **la définition du territoire communautaire, des règles de territorialité applicables aux prestations des intermédiaires transparents et du régime spécifique des déchets neufs d'industrie**.

Ces améliorations contribuent utilement à la **clarification** des règles applicables en matière de TVA.

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

ARTICLE 22 bis (nouveau)

Exonération de la TVA pour les professionnels exerçant l'ostéopathie à titre exclusif

Commentaire : le présent article vise à dispenser de TVA les professionnels exerçant l'ostéopathie à titre exclusif.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 261-4-1° du code général des impôts (CGI) dispose que « *sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée les soins dispensés aux personnes par les membres des **professions médicales et paramédicales réglementées*** ».

Le titre d'ostéopathe est réglementé depuis la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Le décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie précise cette réglementation.

Jusqu'en 2005, l'administration fiscale considérait que les actes d'ostéopathie étaient soumis de plein droit à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), alors même qu'ils étaient pratiqués par des professionnels relevant de professions paramédicales réglementées (médecins ou kinésithérapeutes).

L'instruction BO 3 A-6-05 du 19 décembre 2005 a toutefois précisé que les actes d'ostéopathie pratiqués par les masseurs kinésithérapeutes bénéficient de l'exonération de TVA prévue à l'article 261-4-1° précité du CGI. Cette instruction tirait ainsi les conclusions, notamment, de l'arrêt n° 252359 du 5 avril 2004 rendu par le **Conseil d'Etat** (arrêt « Domper ») et confirmé par l'arrêt n° 254485 du 15 juillet 2004 rendu par la même juridiction (arrêt « Dugast »). Une disposition analogue s'est également appliquée aux actes d'ostéopathie pratiqués par les médecins.

Toutefois, **les professionnels dits « exclusifs », c'est-à-dire n'étant ni médecins ni kinésithérapeutes, sont demeurés assujettis à la TVA dans leurs actes d'ostéopathie.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de nos collègues députés Yves Bur, André Schneider, Alain Ferry, Jean-Marc Nesme, Philippe Cochet et Georges Tron, avec **l'avis favorable du gouvernement.**

Il propose **l'exonération de la TVA pour les professionnels exerçant l'ostéopathie à titre exclusif**, en insérant cette disposition dans le 1° du 4 de l'article 261 du CGI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition est conforme avec la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977, dite **sixième directive « TVA »**, qui représente le texte de référence en matière de TVA communautaire.

Les actes d'ostéopathie étant déjà exonérés de TVA lorsqu'ils sont exercés par un médecin ou un kinésithérapeute, il apparaît **fiscalement et économiquement justifié** d'étendre cette exonération aux actes effectués par un praticien exclusivement ostéopathe. Cette profession est en effet réglementée depuis l'intervention de la loi du 4 mars 2002 précitée.

Au sein de l'Union européenne (UE), une majorité d'Etats membres exonèrent d'ailleurs de TVA l'ostéopathie légalement pratiquée. La disposition proposée ne fait donc qu'accroître la **convergence fiscale** entre la France et ses partenaires de l'UE.

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

ARTICLE 22 ter (nouveau)

Dispense de facturation pour les opérations exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Commentaire : le présent article vise à dispenser les opérateurs de leur obligation de facturation pour les opérations exonérées de TVA.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément aux dispositions de l'article 289 du code général des impôts (CGI), tout assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) doit s'assurer qu'une **facture** est émise pour les livraisons de biens et les prestations de services qu'il effectue pour un autre assujetti ou une personne morale non assujettie.

Cette facture peut être matériellement émise, au nom et pour le compte de l'assujetti, par le client ou par un tiers lorsque cet assujetti leur donne expressément mandat à cet effet.

La facture est, en principe, **émise dès la réalisation** de la livraison ou de la prestation de services. Elle peut être toutefois établie de manière périodique pour plusieurs livraisons de biens ou prestations de services distinctes réalisées entre l'assujetti et son client au titre du même mois civil. Cette facture est alors établie au plus tard à la fin de ce même mois.

L'assujetti doit conserver **un double** de toutes les factures émises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de nos collègues Yves Censi, Marc Le Fur, Michel Raison et Benoît Apparu, **avec l'avis favorable du gouvernement.**

Il propose de compléter le a du 1 du I de l'article 289 du CGI de manière à **dispenser les opérateurs de leur obligation de facturation pour les opérations exonérées de TVA.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition est **conforme au droit communautaire.** En effet, l'article 221 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 permet aux Etats membres de dispenser les assujettis de l'obligation d'émettre une facture

pour les livraisons de biens ou les prestations de service qu'ils effectuent sur leur territoire et qui sont exonérées de TVA.

En matière de TVA, le formalisme de la facture a pour but d'encadrer la créance que détient le client sur le Trésor public. Ainsi, pour les opérations exonérées, dès lors que le client ne détient aucune créance sur le Trésor public, **l'intérêt de ce formalisme est moindre.**

Les principaux secteurs concernés sont le **secteur bancaire** et le **secteur immobilier.**

La mesure proposée vise à **alléger les obligations formelles** propres à la TVA pour lesquelles il n'existe pas d'enjeu relatif à cette taxe. Elle assure une sécurité juridique à l'ensemble des entreprises en cause par son caractère uniforme.

Dans les faits, **cette mesure évitera aux opérateurs d'être sanctionnés** sur le plan fiscal lorsque les mentions figurant sur les déclarations sont incomplètes.

En revanche, cette disposition **ne dispense pas** les opérateurs de respecter les prescriptions d'autres réglementations, et résultant notamment du droit commercial. Elle ne dispense pas non plus les opérateurs de détenir les justificatifs pertinents à l'appui de leur comptabilité.

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

ARTICLE 22 quater (nouveau)

**Institution d'une taxe sur les livraisons de poissons,
crustacés et mollusques marins**

Commentaire : le présent article crée une taxe sur la première livraison ou la première mise en œuvre en France métropolitaine de poissons, crustacés et mollusques marins frais, conservés ou transformés, et destinés à la consommation humaine.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ÉLÉMENT DU « PLAN POUR UNE PÊCHE DURABLE »

Résultant d'un amendement du gouvernement, ce dispositif, également appelé « **écocontribution pour une pêche durable** », a été présenté, au cours des débats à l'Assemblée nationale, comme un **élément du « Plan pour une pêche durable »** traduisant les engagements pris par le Président de la République, le 6 novembre 2007, au Guilvinec. La filière pêche doit, en effet, faire face à la réduction des totaux admissibles de capture (TAC) définis pour préserver la ressource halieutique et à la montée en puissance de la concurrence internationale, dans le cadre de laquelle l'augmentation du prix du gazole constitue un facteur pénalisant.

Selon la réponse faite par le ministre de l'agriculture et de la pêche à notre collègue Georges Othily, lors de la séance de questions d'actualité au gouvernement du 8 novembre 2007 au Sénat, sont également envisagées des **exonérations temporaires des charges sociales**, patronales et salariales, la mise en place d'un **mécanisme de compensation du surcoût du gazole** au-delà du prix moyen sur une année de 30 centimes le litre de gazole, ainsi que des mesures structurelles de **modernisation de la flotte**, de **gestion de la ressource** et de garantie d'une **rémunération mensuelle minimale** aux pêcheurs.

B. LE MÉCANISME ENVISAGÉ

1. Une taxe sur la première livraison ou mise en œuvre

Le présent article introduit dans le code général des impôts un article 302 *bis* KF nouveau portant **taxe sur les livraisons de poissons, crustacés et mollusques marins**.

La taxe porte sur la **première livraison** ou la **première mise en œuvre** en France **métropolitaine** de poissons, crustacés et mollusques marins, **frais, conservés ou transformés**¹, destinés à la consommation **humaine**. L'article précise que la **liste des produits** soumis à la taxe est définie par **arrêté**.

La référence à la première mise en œuvre (c'est-à-dire la première transformation du poisson) vise le **cas spécifique des produits importés en France en vue d'une transformation, et n'ayant donc pas fait l'objet d'une taxation au titre d'une première vente en France**, et tend à prévenir la délocalisation des achats de poisson.

Le **redevable** de la taxe est toute personne **assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée agissant en tant que telle**², qui **effectue** la livraison ou la mise en œuvre, sauf lorsque cette personne est un **marin pêcheur** ou un **armateur de pêche**. Dans ces derniers cas, la taxe est acquittée et déclarée par le **client assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée**.

Les personnes effectuant la livraison sont normalement les marins pêcheurs eux-mêmes, les armateurs, les négociants ou les mareyeurs. Le dispositif **exclut toutefois les deux premiers** et prévoit que, dans ce cas, c'est l'**acheteur** assujetti à la TVA qui sera tenu de déclarer et de payer la taxe. Ce dispositif complexe répond à d'évidentes motivations, qui consistent à **ne pas faire supporter par les pêcheurs une taxe ayant vocation à soutenir leur filière**.

Sont placés **hors champ** d'application de la taxe les produits issus de la **conchyliculture**, qui ne semblent pas connaître les mêmes problèmes structurels que le reste de la filière pêche.

2. Taux et fait générateur

Le **taux** de la taxe est égal à **2,6 %** et son **assiette** est le montant hors taxe sur la valeur ajoutée du **prix** acquitté au titre de la **livraison** ou de l'**achat** dans le cas de la mise en œuvre des produits.

¹ Les produits conservés sont les produits ayant fait l'objet d'un traitement en vue de leur conservation (séchage, salage, surgélation, congélation, etc...). Les produits transformés désignent notamment les produits découpés, à l'exclusion des plats cuisinés à base de poisson. Ces critères ont vocation à être précisés par voie d'instruction fiscale.

² C'est-à-dire dans le cadre de l'activité qui la rend passible de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le **fait générateur** et l'**exigibilité** interviennent dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de **TVA sur les livraisons**¹, et au moment de l'**achat** dans le cas de la mise en œuvre des produits.

La taxe est enfin constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA et les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

En l'absence de disposition spécifique, le produit de cette taxe serait **affecté au budget général**. Selon les indications fournies à nos collègues députés par le ministre chargé du budget, **son produit avoisinerait 70 à 80 millions d'euros par an**.

C. LES QUESTIONS SOULEVÉES AU COURS DES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Selon son rapporteur général, ce dispositif **se substitue** à une première proposition **rejetée par la commission des finances de l'Assemblée nationale**, instaurant une taxe perçue au **dernier stade de la distribution**, soit « *au niveau du poissonnier* ».

Ont par ailleurs fait l'objet de débats :

1) la question de la **compatibilité du dispositif avec le droit communautaire**, qui accepte la TVA comme seule taxe *ad valorem*, et avec les engagements contractés par la France dans le cadre de l'**Organisation mondiale du commerce**. Sur ces points, le gouvernement a précisé que la taxe **n'entraîne pas dans le champ de la directive TVA**, dans la mesure où elle n'était pas assortie d'un mécanisme de déductibilité en cascade. Il a également fait valoir qu'elle n'était pas incompatible avec les engagements pris dans le cadre de l'OMC en ce qu'elle frappait **à la fois les importations et la pêche nationale** ;

2) la possible **répercussion**, en dernier ressort, de cette taxe sur le prix du poisson acquitté par le **consommateur**. Une telle répercussion pourrait produire **l'effet inverse de celui qui est recherché**, en renchérissant le poisson et en faisant diminuer sa consommation globale. Le ministre chargé du budget a réfuté cet argument en observant que « *les intermédiaires prendraient sur leurs marges* » et que l'augmentation du prix du poisson serait absorbée au niveau de la **distribution** ;

¹ La livraison étant entendue comme la cession du droit de disposer des biens comme un propriétaire.

3) l'opportunité de baptiser cette taxe « **écocontribution** », dans la mesure où elle entretenait un lien ténu avec la fiscalité écologique et risquait d'en dégrader l'image.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit à l'objectif poursuivi par le présent article, tout en regrettant que l'insuffisante structuration de la filière pêche en France rende nécessaire l'institution d'une taxe pour l'aider à surmonter une crise structurelle.

Il observe en outre que le dispositif proposé est susceptible de présenter **deux faiblesses**.

Tel qu'il est libellé, l'article 302 *bis* KF du code général des impôts assujettit les importations de poisson, **y compris lorsque les produits importés auront vocation à être réexportés**. Cette inclusion peut être discutable si on la rapproche de la **finalité** poursuivie par la taxe, qui est explicitement de soutenir la filière **française** de pêche. Cette objection est moins fondée si l'on envisage la taxe comme une « **écocontribution** » **frappant le prélèvement sur la ressource halieutique**, car ce prélèvement constitue un dommage environnemental, quelle que soit la finalité commerciale (import ou export) du produit.

En second lieu, si aucune **affectation** du produit de la taxe n'est prévue **en droit**, puisque ce produit a vocation à être versé au budget général, la communication faite autour de son institution laisse présager une **affectation, en fait**, aux actions menées par le ministère de l'agriculture et de la pêche en faveur de la filière, affectation qui pourrait présenter un **risque d'incompatibilité avec le droit communautaire**¹.

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

¹ Le 20 novembre 2003, la Cour de justice des Communautés européennes avait jugé contraire au droit communautaire l'affectation, **explicitement prévue par la loi**, du produit de la taxe sur les achats de viande au service public de l'équarrissage, considérant qu'elle constituait ainsi une **aide d'Etat**.

ARTICLE 23

Transposition de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre la législation française en conformité avec le droit communautaire en matière de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. A cette fin, il aménage le régime des diverses taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, réforme la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel et modifie plusieurs règles de circulation et de contrôle des produits soumis à accises. Le dispositif proposé contient en outre de nombreux aménagements de portée rédactionnelle, visant à adapter des textes anciens au droit communautaire ou à l'évolution de la terminologie.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé, long et techniquement complexe, poursuit **trois finalités principales** :

1) la **mise à jour des tarifs français** pesant sur les produits énergétiques, afin de leur faire respecter les minima communautaires et de restreindre les distorsions de concurrence entre produits et Etats membres ;

2) **l'introduction en droit français des nombreuses mises hors champ** prévues par la directive 2003/96/CE, mises hors champ qui visent à ne pas soumettre à une taxation trop importante les secteurs intensifs en énergie ou exposés à la concurrence internationale ;

3) la **mise en conformité de notre régime de taxation du gaz naturel** avec le droit communautaire.

A. UNE TRANSPOSITION SUR FOND DE CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRE

1. La directive 2003/96/CE

La directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité a pour objet de **généraliser et de relever les minima communautaires de taxation au charbon, au gaz naturel et à l'électricité**, ainsi que **d'harmoniser les exonérations applicables**, afin de **réduire les distorsions de concurrence**.

Elle autorise également les Etats membres à octroyer des **avantages fiscaux aux entreprises mettant en œuvre des mesures de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES)**.

Son article 18 prévoit en outre le maintien, **jusqu'au 31 décembre 2006**, de certaines **dérogations** spécifiques au sein des Etats membres. Ces dérogations ont pris la forme, en France, **d'exonérations ou de réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** en faveur de certains secteurs ou produits.

Concernant enfin **l'électricité**, il convient de rappeler que la France dispose, conformément à l'article 18.10 de la directive, d'une dérogation qui lui permet de **conserver son régime actuel de taxation jusqu'au 1er janvier 2009**.

2. Les mesures de transposition déjà prises

La France a opté pour une **transposition par étapes** de la directive, manifestant plus de diligence à transcrire ses dispositions favorables (en matière d'exonérations notamment) que celles dont l'impact aurait pu être plus « douloureusement » ressenti (relèvement des niveaux de taxation ou suppression de dérogations).

Ces mesures de transposition ont notamment consisté :

1) à adapter le **remboursement partiel de TIPP** en faveur des entreprises de transport routier de marchandises au minimum communautaire de taxation du gazole professionnel (loi de finances initiale pour 2005, article 30) ;

2) à créer une **taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les cokes** (article 266 *quinquies* B du code des douanes) ;

3) à mettre en œuvre certaines exonérations totales ou partielles de taxation en faveur des **agriculteurs**, des installations de **cogénération**, ou en instituant un régime de défiscalisation des **biocarburants** ;

4) à appliquer l'exonération obligatoire pour le gaz naturel utilisé pour la production **d'électricité**.

3. Le contentieux communautaire en cours

La **date limite de transposition** qui s'imposait aux Etats membres était fixée au **31 décembre 2003**¹. A ce jour, la France n'a transposé que **partiellement** la directive et **n'a pas mis fin aux régimes dérogatoires** qui, aux termes de son article 18, devaient expirer au **31 décembre 2006**.

Cette infraction au droit communautaire lui vaut d'être **poursuivie** par la Commission européenne sur le fondement de l'article 228 du traité CE, après un **premier arrêt en manquement de la Cour de justice des Communautés européennes prononcé le 27 mars 2007**. Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 228, notre pays a été **mis en demeure** de se conformer à ses obligations le 17 octobre 2007.

B. ADAPTATION DU RÉGIME DES DIVERSES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION

1. Extension du champ de la clause générale d'assujettissement à la TIPP

Dans sa rédaction actuelle, le 3 de l'article 265 du code des douanes édicte une **clause générale d'assujettissement à la TIPP**, à laquelle est soumis :

1) tout **produit** destiné à être utilisé, mis en vente ou utilisé comme **carburant** pour moteur ou comme additif ou en vue d'accroître le volume final des carburants pour moteur ;

2) tout **hydrocarbure** destiné à être utilisé, mis en vente ou utilisé pour le **chauffage**, à l'exception du **gaz naturel et des hydrocarbures solides** tels que le charbon, le lignite et la tourbe, qui font l'objet de taxes intérieures de consommation spécifiques.

Le présent article modifie cette rédaction, afin **d'appliquer la clause générale d'assujettissement à la TIPP aux combustibles équivalents** au gaz naturel, au lignite et au charbon.

2. Modification du tarif de TIPP applicable aux produits pétroliers utilisés comme carburant ou combustible et de leur dénomination

Le 2° du V du présent article **modifie le tarif de TIPP applicable aux produits pétroliers utilisés comme carburant ou combustible et**

¹ A l'exception des mesures intéressant la taxation, notamment locale, de l'électricité, pour lesquelles la France dispose d'un délai courant jusqu'au 1^{er} janvier 2009.

actualise la dénomination de ces produits (tableau B de l'article 265 du code des douanes). Ces modifications de tarifs se traduisent par des **alignements, à la hausse ou à la baisse, sur les minima communautaires.**

Les **modifications significatives** concernent :

1) les **carburéacteurs** (pétrole lampant), types essence et gazole, qui sont exonérés de TIPP lorsqu'ils sont utilisés pour la navigation aérienne commerciale et de tourisme. Cette dérogation ayant expiré au 31 décembre 2006, seule la navigation aérienne commerciale demeure exonérée. La mesure proposée simplifie les conditions d'application des exonérations en matière de carburants aériens en étendant l'exonération à l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation commerciale. Par ailleurs **Le tarif de TIPP applicable aux carburants utilisés pour la navigation aérienne de tourisme (essence et carburéacteur) a donc été fixé aussi bas que possible pour limiter l'impact de l'assujettissement pour les aéroclubs, tout en respectant les niveaux minimums communautaires ;**

2) la fixation du tarif de TIPP le plus bas au fioul lourd qui, constituant un **produit « fatal » du raffinage** non utilisable autrement que comme combustible, doit voir son utilisation encouragée ;

3) la création d'une nouvelle sous-catégorie de gaz naturel, visant le **gaz destiné, sous condition d'emploi, à alimenter les moteurs stationnaires, y compris dans le cadre d'essais.** Cette catégorie se verra appliquer un tarif faible de TIPP (1,08 euro/mètre cube), **afin d'encourager la recherche sur les moteurs à gaz. De même, le gaz utilisé dans la mise au point de prototypes sera exonéré ;**

4) la création de deux nouvelles catégories de bitumes : les **bitumes de pétrole** et les **autres résidus des huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux**, qui pourront être produits **en suspension de taxes.** Cette inclusion de deux nouvelles catégories constitue une mesure de **coordination** avec le code général des impôts.

3. Autres huiles minérales

Le 4° du V du présent article actualise la liste et la numérotation du tarif des douanes des **autres huiles minérales exemptées de TIPP, sauf lorsqu'elles sont destinées à être utilisées comme carburant ou combustible** (tableau C de l'article 265 du code des douanes).

Ce tableau a une vocation avant tout informative, dans la mesure où il autorise l'utilisation hypothétique de certains produits énergétiques comme combustible ou carburant, sans prévoir de quotité de taxation. Prévoir

une telle quotité serait en effet **inutile**, en vertu de la **clause générale d'assujettissement** précédemment évoquée.

4. Mises hors champ de certains produits et de certaines utilisations de produits énergétiques

Le VII du présent article **adapte le champ d'application des diverses taxes intérieures de consommation et transpose certaines exonérations** (article 265 C nouveau du code des douanes).

Sont placés **hors champ** d'application des taxes intérieures de consommation :

1) **le bois et le charbon de bois**, désormais exonérés de taxe intérieure de consommation sur les charbons, les houilles et les lignites ;

2) les produits faisant l'objet d'un **double usage**, à la fois comme combustible ou carburant et pour un autre usage, pour la seule quantité faisant l'objet du double usage (notamment les combustibles utilisés dans des procédés métallurgiques ou de réduction chimique) ;

3) les produits utilisés dans un **procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques** (notamment pour fabriquer du ciment, de la chaux, du plâtre ou des céramiques).

Par ailleurs, la consommation de produits énergétiques **réalisée dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques** est désormais placée hors champ d'application de la TIPP et de la taxe spéciale de consommation applicable aux produits pétroliers dans les départements d'outre-mer, **lorsque cette consommation est effectuée pour la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication**. Selon le droit en vigueur, cette mise hors champ ne valait que pour la consommation effectuée dans les **usines exercées** au sens de l'article 165 du code des douanes, c'est-à-dire les **raffineries**.

Sont enfin placés hors champ de la TIPP les carburants **déjà soumis à taxation dans un autre Etat membre de la Communauté européenne et contenus dans les réservoirs normaux des véhicules**, ainsi que les **carburants contenus dans les réservoirs des conteneurs à usages spéciaux et qui assurent le fonctionnement des systèmes dont sont équipés ces conteneurs** (carburants alimentant les réfrigérateurs des camions frigorifiques par exemple).

5. Aménagement des exonérations de TIPP

En matière d'exonération¹ de TIPP, le principal aménagement concerne le régime fiscal des **chauffeurs de taxi**. En application de l'article 265 *sexies* du code des douanes, ces derniers bénéficient **d'un taux réduit de 100 % de TIPP dans la limite de 5.000 litres par an et par véhicule**. Cette limite équivaut à la consommation annuelle d'un véhicule, si bien que le dispositif s'apparente à une exonération totale de TIPP représentant un avantage fiscal de 2.100 euros par an pour un véhicule diesel et un **coût de 85 millions d'euros pour les finances publiques**.

Votre rapporteur général observe, au demeurant, qu'au titre de l'année 2007, **l'administration fiscale a continué à avancer aux chauffeurs de taxi la TIPP grevant leurs achats de carburants, alors que cette exonération a expiré au 31 décembre 2006**, en application de l'annexe II à la directive 2003/96/CE.

Le IX du présent article substitue au dispositif actuel un **remboursement de TIPP sur le carburant utilisé dans le cadre de leur activité professionnelle²**. Ce remboursement sera calculé en appliquant au volume des carburants acquis la **différence** entre le taux de TIPP applicable dans chaque région ou dans la collectivité territoriale de Corse et 30,20 euros par hectolitre pour le gazole et 35,90 euros par hectolitre pour le supercarburant³. Par ailleurs, **le plafonnement à 5.000 litres sera supprimé**.

Selon les estimations disponibles, la **dépense fiscale passerait de 85 à 25 millions d'euros par an**, sous réserve que le déplafonnement ne s'accompagne pas d'une augmentation sensible des volumes ouvrant droit à remboursement.

Les **autres aménagements** aux exonérations de TIPP figurent dans l'encadré qui suit.

¹ L'exonération diffère de la mise hors champ en ce que cette dernière constitue une exclusion pure et simple de périmètre de taxation. L'exonération concerne un produit ou une utilisation de produit normalement soumis à la taxation, mais y échappant sous certaines conditions.

² Il est toutefois douteux que l'administration des douanes puisse concrètement discriminer les usages professionnel et non professionnel des carburants.

³ Soit les minima communautaires.

Autres aménagements des exonérations de TIPP

Modification rédactionnelle tendant à préciser que l'exonération de TIPP applicable aux produits destinés à être utilisés comme combustible vise **tant la production de chaleur que les procédés de chauffage industriel**.

Précision selon laquelle l'exonération de TIPP des produits pétroliers destinés à être utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs **ne s'applique pas aux aéronefs privés**.

Exonération des produits énergétiques utilisés comme combustible pour la **navigation maritime** dans les eaux communautaires¹.

Précision selon laquelle tant les carburéacteurs **type** essence ou pétrole lampant que l'essence d'aviation sont exonérés de TIPP lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de **la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et de leurs moteurs**, qu'il s'agisse d'aéronefs commerciaux ou privés.

Exonération des produits énergétiques utilisés pour la **production d'électricité**, à l'exclusion des produits utilisés dans les installations de cogénération, ainsi que pour les **besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel**.

C. L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE GAZ NATUREL

Le second volet de la transposition opérée par le présent article (paragraphe X) concerne la **mise en conformité avec le droit communautaire de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**, dont le régime actuel est rappelé dans l'encadré qui suit.

Le régime actuel de la TICGN (article 266 *quinquies* du code des douanes)

La TICGN est exigible lorsque les quantités livrées au même utilisateur au cours des douze derniers mois précédant la période de facturation ont excédé 5 millions de kilowattheures. La taxe est due par les entreprises de transport et de distribution, pour chaque facturation mensuelle, sur la fraction des livraisons excédant 400.000 kilowattheures.

En application de ces critères, la charge de la TICGN est concentrée sur un nombre réduit de gros utilisateurs de gaz (environ 3.000).

Le tarif de la taxe est égal à 1,19 euro par millier de kilowattheures.

Sont exonérées les livraisons de gaz naturel destinées :

- a) au chauffage des immeubles à usage principal d'habitation ;
- b) à être utilisées comme matière première ou comme combustible pour la fabrication sous le régime de l'usine exercée des huiles minérales ;
- c) à être utilisées comme combustible pour la production d'électricité ;

¹ La nature exacte des combustibles visés par cette disposition n'est pas connue.

d) à être utilisées comme combustible pour le chauffage par des personnes qui exploitent des serres dans le cadre de leur activité de production agricole (remboursement égal à 1,071 euro par millier de kilowattheures pour les quantités livrées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006) ;

e) à être utilisées dans des installations de cogénération, pour la production combinée de chaleur et d'électricité, ou de chaleur et d'énergie mécanique, pour une durée de 5 ans à compter de la mise en service des installations.

En 2007, le produit de la TICGN est estimé à 193 millions d'euros. Il est affecté au budget général de l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2008.

1. Assiette, fait générateur et redevables

La définition de l'assiette, n'incluant actuellement que le gaz sous sa forme gazeuse, est **étendue au gaz sous sa forme liquide**¹. Le gaz récupéré lors de l'exploitation des mines de charbon, c'est-à-dire **le grisou, est exonéré**.

Le **fait générateur** intervient lors de la **livraison** du produit par un fournisseur à un utilisateur final et l'**exigibilité** prend naissance au moment de la **facturation**². **La condition liée au fait que les quantités livrées au cours des douze derniers mois précédant la période de facturation excèdent 5 millions de kilowattheures disparaît**.

Dans les autres cas, fait générateur et exigibilité interviennent au moment de la **consommation** par l'utilisateur final.

Actuellement acquittée par les **entreprises de transport et de distribution de gaz naturel**, la taxe sera désormais due :

1) par le **fournisseur de gaz naturel**, entendu comme toute personne titulaire de l'**autorisation nominative et incessible** délivrée par le ministre chargé de l'énergie en application de l'article 5 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie³ ;

¹ Il est rappelé que l'utilisation comme combustible est la condition indispensable de la taxation. La probabilité qu'un consommateur final reçoive du gaz liquide est assez faible s'agissant d'une énergie de réseau. Toutefois, pour éviter une lacune, même théorique, dans le champ de taxation, il convient de viser le gaz naturel sous sa forme liquide.

² Fait générateur et exigibilité interviennent au moment de l'importation, lorsque le gaz naturel est directement importé par l'utilisateur final pour ses besoins propres (cas d'un utilisateur final établi en France et important du gaz naturel depuis un port méthanier situé sur le territoire douanier français).

³ En pratique, GDF-Transport, Total, EDF et Poweo.

2) à l'**importation**, par la personne désignée comme **destinataire réel** des produits sur la déclaration en douane d'importation ;

3) par l'**utilisateur final**, dans les autres cas¹.

2. Mises hors champ et exonérations

Certaines utilisations du gaz naturel sont **mises hors champ** de la taxe. Il s'agit du gaz utilisé **autrement que comme combustible**², destiné à un **double usage**, utilisé dans un **procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques**, ou consommé pour la **production de produits énergétiques** ou pour la production de tout ou partie de **l'énergie nécessaire à leur fabrication**.

Est par ailleurs **exonérée** l'utilisation du gaz naturel pour la **production d'électricité** (sauf cogénération), pour les **besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel**, et pour la **consommation des particuliers**, y compris sous forme collective (cette dernière catégorie inclut le gaz de ville acheminé par réseau jusqu'à des habitations particulières ou collectives).

Il convient de mentionner que ces exonérations résultent de l'interprétation la plus extensive possible des marges laissées aux Etats membres par la directive.

Il résultera cependant de la **suppression de la condition** liée au fait que les quantités livrées au cours des douze derniers mois précédant la période de facturation **excèdent 5 millions de kilowattheures** et de la **suppression de la franchise** de 400.000 kilowattheures que les commerces, les collectivités territoriales, les établissements de santé, l'industrie textile, la construction navale ou les entreprises d'armement **paieront désormais** la TICGN sur leurs factures de gaz naturel, à condition qu'ils consomment le gaz naturel pour leur activité ou comme combustible de chauffage.

3. Tarif

Le dispositif proposé laisse le tarif de la TICGN **inchangé**, soit 1,19 euro par millier de kilowattheures et **le double du minimum communautaire**. La **franchise** sur les 400.000 premiers kilowattheures est, ainsi qu'il a déjà été indiqué, supprimée, car **contraire au droit communautaire**.

¹ Ces cas semblent résiduels.

² Sauf s'il est utilisé comme carburant, en application de l'article 265 du code des douanes.

Ces aménagements devraient faire passer **le rendement de la taxe à 242 millions d'euros en 2008, soit 50 millions d'euros de plus** qu'actuellement. Cette augmentation demeure **limitée**, en raison **des très faibles consommations** des nouveaux redevables¹.

4. Obligations des redevables

S'agissant de **l'enregistrement** :

1) les **fournisseurs établis en France** se feront enregistrer auprès de l'administration des douanes préalablement au commencement de leur activité, tiendront une comptabilité des livraisons effectuées en France et communiqueront à l'administration chargée du recouvrement les date et lieu effectif, les noms, raison sociale et adresse des destinataires ;

2) les **fournisseurs établis hors de France désigneront une personne établie en France** et enregistrée auprès des douanes, qui s'acquittera des obligations susvisées² ;

3) les **utilisateurs finals** autres que ceux important pour leurs besoins propres se feront enregistrer auprès des douanes et devront leur communiquer tous éléments d'assiette nécessaire à l'établissement de la taxe³.

S'agissant du **paiement**, les quantités de gaz naturel livrées, importées ou consommées au titre d'un mois pour lequel la taxe est devenue exigible seront **portées sur une déclaration mensuelle, déposée avant le 15 du mois suivant**. Le paiement sera concomitant au dépôt. La périodicité mensuelle du paiement est donc **inchangée** et le recouvrement est **déconcentré** au sein des bureaux des douanes.

5. Cas particuliers

Le dispositif proposé définit enfin les **cas particuliers** suivants :

1) les produits énergétiques bénéficiant d'un régime fiscal privilégié sous condition d'emploi peuvent faire l'objet d'une **utilisation détournée**. Ainsi, le gaz naturel échappant à la TICGN peut être utilisé à des fins pour lesquelles il en serait normalement passible. Dans ces cas, **où la taxe n'a pas été payée alors qu'elle était due**, les personnes qui ont **reçu** le gaz naturel sont tenues, sans préjudice des pénalités éventuellement applicables,

¹ La taxe mensuelle acquittée par une blanchisserie ou un restaurant est estimée à 50 euros.

² Inspirée de la « représentation fiscale », cette disposition sécurise le recouvrement de la TICGN en évitant le recours à la coopération fiscale internationale.

³ A défaut, les utilisateurs finals acquérant du gaz dans un autre Etat membre par leurs propres moyens demeuraient inconnus de l'administration fiscale.

d'acquitter la taxe ou le supplément de taxe dû. Ce paiement ne saurait en effet incomber au fournisseur, qui n'est pas responsable de la destination finale du gaz livré ;

2) dans l'hypothèse inverse où **la taxe a été acquittée alors qu'elle n'était pas due**, l'**utilisateur final** peut demander le **remboursement** de la taxe ou de la fraction de taxe due. Bien que le redevable de la taxe soit le fournisseur, ce sera l'utilisateur final qui demandera le remboursement ;

3) en cas de mauvaise appréciation par l'utilisateur des quantités nécessaires à son activité, le **fournisseur peut racheter le gaz livré**. Dans ce cas, le fournisseur pourra réclamer le **remboursement** de la taxe sous réserve de pouvoir justifier s'en être acquitté. Ce remboursement pourra s'imputer sur la taxe due.

D. L'AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE CIRCULATION ET DE CONTRÔLE DES PRODUITS SOUMIS À ACCISES

Le troisième volet de la transposition vise l'aménagement des règles de **circulation** et de **contrôle** applicables aux **produits soumis à accises**.

1. Adaptation du champ d'application

Le **champ d'application des accises**¹ intéresse :

1) les **huiles minérales**, les **alcools**, les **boissons alcooliques** et les **tabacs manufacturés** ;

2) les **droits et taxes** prévus aux articles 438 (droit de circulation), 403 (droit de consommation sur les alcools), 575 et 575 E *bis* (droit de consommation sur les tabacs manufacturés), 406 A (droit de fabrication), 520 A (droit spécifique sur les bières) du code général des impôts et aux articles 265 à 267 du code des douanes (taxes intérieures de consommation).

Le **XVII** du présent article, de portée rédactionnelle, **adapte la terminologie** aux évolutions intervenues depuis 1992.

2. Adaptation des règles applicables aux produits pétroliers

Sont en outre rendus applicables à une liste de **produits énergétiques** les règles² en vigueur pour les contrôles et la circulation des produits soumis à accises, et en particulier le **régime des entrepositaires agréés** seuls habilités à

¹ *Tel qu'il résulte de l'article 55 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992.*

² *Règles définies par les articles 60 à 75 de la loi n° 92-677 précitée.*

recevoir et expédier en suspension de droits, dans des entrepôts fiscaux, ces produits en provenance ou à destination d'Etats de l'Union.

Cette extension inclut des produits (cf. encadré) dont l'usage les place en dehors du champ d'application de la directive, et ce **afin d'éviter qu'ils échappent, à ce titre, aux formalités applicables lorsqu'ils circulent en suspension de droits au sein de l'Union européenne.**

En effet, la mise hors champ de certains produits **ne doit pas aboutir à suspendre tout contrôle de leur circulation au sein de l'Union, le contrôle de leur circulation conditionnant le contrôle de leur usage** et, partant, de la justification de l'absence de taxation.

Liste des produits visés par le XVII du présent article

Sont visés :

- les produits des codes NC 1507 à 1518 de la nomenclature douanière, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible, c'est-à-dire les huiles végétales ;

- les produits des codes NC 2707 10, 2707 20, 2707 30 et 2707 50 de la nomenclature douanière, c'est-à-dire le benzène, le toluol, le xylol et les autres mélanges d'hydrocarbures aromatiques ;

- les produits des codes NC 2710 11 à 2710 10 19 69 de la nomenclature douanière, c'est-à-dire les huiles légères et préparations ainsi que les huiles moyennes, à l'exception des produits relevant des codes NC 2710 11 21 (white spirit), 2710 11 25 (autres essences spéciales) et 2710 19 29 (autres huiles moyennes) expédiés autrement qu'en vrac ;

- les produits du code NC 2711 de la nomenclature douanière, c'est-à-dire le gaz de pétrole et les autres hydrocarbures gazeux, à l'exception des produits repris aux sous-positions 2711 11 (gaz naturel), 2711 21 (gaz naturel) et 2711 29 (autres gaz de pétrole et hydrocarbures gazeux à l'état gazeux) ;

- les produits du code NC 2901 10 de la nomenclature douanière, c'est-à-dire les hydrocarbures acycliques saturés ;

- les produits des codes NC 2902 20, 2902 30, 2902 41, 2902 42, 2902 43 et 2902 44 de la nomenclature douanière, c'est-à-dire le benzène, le toluène et le xylène ;

- les produits du code NC 2905 11 00 de la nomenclature douanière qui ne sont pas d'origine synthétique, c'est-à-dire le méthanol, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible ;

- les produits du code NC 3824 90 98 de la nomenclature douanière, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible, c'est-à-dire les produits et préparations chimiques dont certains biocarburants (superéthanol E85 et EMHV).

E. LES AUTRES DISPOSITIONS

1. Le « toilettage » du code des douanes

Le dispositif proposé vise enfin à actualiser certaines dispositions obsolètes du code des douanes. L'ensemble des modifications opérées a une **portée strictement rédactionnelle**. Ces modifications concernent les dispositions relatives aux entrepôts fiscaux, au régime de l'usine exercée, au régime fiscal privilégié sous condition d'emploi, aux taxes intérieures de consommation, à l'exécution des jugements, des avis de mise en recouvrement et des obligations en matière douanière, ainsi que des dispositions répressives.

Sont par ailleurs **abrogées** certaines dispositions relatives à la coopération administrative entre Etats membres de l'Union européenne.

2. L'entrée en vigueur

Le XIX du présent article fixe au **1^{er} janvier 2008** l'entrée en vigueur de ses dispositions.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des modifications de portée rédactionnelle ou de précision, l'Assemblée nationale n'a amendé **qu'à la marge** le texte du projet de loi. Ont été adoptés :

1) un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, **rehaussant à son niveau actuel le taux de TIPP applicable au fioul lourd**, au motif que cette substance était particulièrement polluante ;

2) le **report du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2008 de l'entrée en vigueur de la réforme de la TICGN**, afin de permettre aux fournisseurs de gaz naturel de se doter des **outils informatiques** nécessaires à l'accomplissement de leurs obligations.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit à la nécessité de transposer sans tarder et dans son intégralité la directive 2003/96/CE. Il regrette toutefois que **cette transposition, d'une extrême complexité, soit soumise au Parlement**

dans les délais contraints propres à l'examen de tout projet de loi de finances rectificative.

Outre la réforme de la TICGN, dont l'impact budgétaire modeste traduit le caractère **limité**, le présent article n'introduit cependant que des modifications de **portée technique**.

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

ARTICLE 23 bis (nouveau)

« Ecopastille verte » applicable à la première immatriculation des véhicules particuliers

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre partiellement en œuvre le dispositif d'« écopastille verte » élaboré dans le cadre des travaux du « Grenelle de l'environnement », fondé sur un mécanisme de « bonus-malus » applicable à la première immatriculation des véhicules particuliers.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel résulte d'un **amendement du gouvernement**, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale avec avis favorable de la commission.

A. LE SYSTÈME DE BONUS-MALUS

1. Un bonus mis en œuvre par voie réglementaire

Le mécanisme d'« écopastille verte » résultant des travaux du « Grenelle de l'environnement » consiste à allouer une **prime¹** (ou bonus) **pour toute acquisition d'une voiture neuve faiblement émettrice de CO₂**, complétée par une **prime à la casse de 300 euros** (ou superbonus) lorsque l'acquisition en question s'accompagne du retrait d'un véhicule **de plus de quinze ans**.

Selon les indications fournies par le gouvernement, ces dispositions **ne nécessitent pas de support législatif** et seront mises en œuvre par voie réglementaire, au cours des **premières semaines de l'année 2008**, selon les informations transmises par le cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

2. Le système de malus pour les véhicules les plus polluants

Le dispositif proposé par le présent article vise par conséquent à compléter le système de bonus par **l'instauration d'un malus pour l'acquisition des voitures neuves les plus fortement émettrices**.

¹ Les montants de la prime sont détaillés dans les développements qui suivent.

Le I du présent article introduit donc un **nouvel article 1011 bis** dans le code général des impôts, instituant une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quindecies* » du même code.

Cette taxe est due sur le **premier certificat d'immatriculation** délivré en France pour une voiture **particulière**¹, au sens du 1 du C de l'annexe II de la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970. Il en résulte que le mécanisme concerne les véhicules **neufs**.

La taxe est assise :

1) pour les voitures particulières ayant fait l'objet d'une **réception communautaire** au sens de la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, sur le **nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre** ;

2) pour les **autres** voitures particulières, sur la **puissance administrative**. Cette catégorie résiduelle vise les quelques milliers de véhicules importés d'Etats non membres de l'Union européenne, pour lesquels des données relatives aux émissions de dioxyde de carbone ne sont **pas disponibles**.

3. Un barème progressivement durci

Le **tarif** de la taxe applicable aux véhicules **ayant fait l'objet d'une réception communautaire** est fixé dans le tableau figurant à l'article 23 *bis* (ci-après reproduit), et sera **progressivement durci** en fonction de l'année d'acquisition du véhicule.

¹ Soit, selon l'article R. 311-1 du code de la route, tout véhicule à moteur ayant au moins quatre roues, à l'exclusion des quadricycles à moteur, destiné au transport de personnes, qui comporte au plus neuf places assises, y compris celle du conducteur, et dont le poids total autorisé en charge n'excède pas 3,5 tonnes.

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

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)					
	Année d'acquisition					
	2008	2009	2010	2011	2012	
Taux < 150	0	0	0	0	0	
151 < taux < 155					200	
156 < taux < 160			200	200	750	
161 < taux < 165	200	200				
166 < taux < 190	750	750	750	750	1.600	
191 < taux < 195						
196 < taux < 200						
201 < taux < 240	1.600	1.600	1.600	1.600	2.600	
241 < taux < 245						
246 < taux < 250						
250 < taux	2.600	2.600	2.600	2.600		

Par ailleurs, le tarif applicable aux **autres véhicules**, retrace dans le tableau qui suit, est **invariant**. L'absence de réception communautaire ne permet en effet pas de disposer de **données sur les émissions de dioxyde de carbone** de ces véhicules, et contraint au recours à un barème forfaitaire.

Tarifs applicables aux autres véhicules

* Puissance fiscale (en chevaux-vapeur)	* Montant de la taxe (en euros)
* Puissance fiscale inférieure ou égale à 7	* 0
* Puissance fiscale comprise entre 8 et 11	* 750
* Puissance fiscale comprise entre 12 et 16	* 1.600
* Puissance fiscale supérieure à 16	* 2.600

Le dispositif prévoit en outre que les véhicules **introduits en France après avoir été immatriculés dans un autre pays** verront leur **taxation réduite d'un dixième par année écoulée depuis cette immatriculation**. Cette disposition vise à prévenir des comportements **d'évasion fiscale**, et notamment **l'achat à l'étranger d'un véhicule qui serait immédiatement cédé puis ré-immatriculé** en France.

Il est enfin précisé :

1) que les modalités de **recouvrement** de la taxe sont les mêmes que celles de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, dont le CGI dispose qu'elle est recouvrée comme un **droit de timbre** ;

2) que l'Etat effectue un **prélèvement de 2 % de la taxe pour frais d'assiette et de recouvrement** (modification de l'article 1647 du CGI).

4. Exemple d'application en 2008

Pour 2008, et sur la base des dernières statistiques de vente disponibles, les **effets concrets** du dispositif seraient les suivants.

Exemple d'application du bonus-malus selon la grille définie pour l'année 2008

* Classe et émissions de CO ₂ en grammes par kilomètre	* Exemple de modèles	* Prix moyen TTC * (en euros)	* Bonus/Malus * (en euros)
* A ⁺ < 60	* Voiture électrique	* NC	* 5.000
* A < 100	* Fiat 500, smart	* 12.306	* 1.000
* B 101-120	* Citroën C1, Clio	* 15.374	* 700
* C ⁺ 121-130	* Citroën C4, VW Polo	* 18.244	* 200
* C ⁻ 131-140	* Citroën Xsara, Peugeot 307	* 18.244	* 0
* D 141-160	* Ford Focus	* 21.925	* 0
* E ⁺ 161-165	* Peugeot 607, Opel Zafira	* 27.530	* 200
* E ⁻ 166-200	* Mégane II Break, BMW Série 3	* 27.530	* 750

* F 201- 250	* Nissan X-Trail	* 35.606	* 1.600
* G 250 +	* Citroën C6, WV Touareg	* 53.240	* 2.600

Lorsque l'acquisition d'un véhicule éligible au bonus sera accompagnée de la mise au rebut d'un véhicule de plus de 15 ans, elle donnera droit à un super bonus de 300 euros.

Source : ministères chargés de l'écologie, de l'économie et du budget

La lecture du tableau enseigne que **44 % des véhicules immatriculés** (selon les statistiques 2006) **ne seraient concernés ni par le bonus, ni par le malus**. **31 %** bénéficieraient d'un **bonus** compris entre 200 et 700 euros et **25 %** paieraient un **malus** compris entre 200 et 1.600 euros. Pour mémoire, le nombre de véhicules neufs vendus annuellement en France avoisine les **2 millions**.

B. LA COORDINATION AVEC LES DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS

Deux coordinations sont effectuées avec les dispositifs fiscaux existants en matière de taxation des véhicules.

1. La coordination avec la taxe « cartes grises »

La première coordination consiste à rendre l'application de la nouvelle taxe exclusive du champ de la **taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules** (article 1635 *bis* O du CGI).

Cette dernière **ne s'appliquera donc plus qu'aux certificats d'immatriculation non concernés par la taxe nouvellement instaurée**, soit, concrètement, les **véhicules d'occasion** ré-immatriculés.

Votre rapporteur général observe en revanche que le mécanisme de bonus-malus **se cumulera avec la taxe sur les véhicules de sociétés** (article 1010 du CGI) et la **taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules affectée aux régions** (article 1599 *quindecies* du CGI), aucune disposition particulière de coordination n'étant prévue dans le présent dispositif avec ces prélèvements.

2. L'abrogation du crédit d'impôt « véhicules propres »

La seconde coordination consiste en la **suppression du crédit d'impôt « véhicules propres »** prévu à l'article 200 *quinquies* du code général des impôts (cf. encadré).

Le crédit d'impôt « véhicules propres »

Ce dispositif s'adresse aux contribuables qui ont leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B et s'élève à **2.000 euros** au titre des dépenses payées pour l'acquisition à l'état neuf ou pour la première souscription d'un contrat de location avec option d'achat ou de location souscrit pour une durée d'au moins deux ans d'un véhicule automobile terrestre à moteur qui satisfait à l'ensemble des conditions suivantes :

- 1) sa conduite nécessite la possession d'un **permis de conduire** ;
- 2) il fonctionne, exclusivement ou non, au moyen du **gaz de pétrole liquéfié**, de l'énergie **électrique** ou du **gaz naturel** véhicules ;
- 3) le **niveau d'émission de dioxyde de carbone** par kilomètre parcouru du véhicule lors de son acquisition ou de la première souscription du contrat de location n'excède pas 200 grammes en 2006, 160 grammes en 2007 et 140 grammes à compter de 2008.

Le crédit d'impôt s'applique également aux **dépenses afférentes à des travaux de transformation**, effectués par des professionnels habilités, destinées à permettre le fonctionnement au moyen du **gaz de pétrole liquéfié** de véhicules encore en circulation qui satisfont à l'ensemble des conditions suivantes :

- 1) leur première mise en circulation est intervenue depuis moins de trois ans ;
- 2) le moteur de traction de ces véhicules utilise exclusivement l'essence ;
- 3) le niveau d'émission de dioxyde de carbone par kilomètre parcouru du véhicule lors de son acquisition ou de la première souscription du contrat de location n'excède pas 200 grammes en 2006, 180 grammes en 2007 et 160 grammes à compter de 2008.

Il est porté à **3.000 euros** lorsque l'acquisition ou la première souscription d'un contrat de location avec option d'achat ou de location souscrit pour une durée d'au moins deux ans d'un véhicule répondant aux conditions énoncées au 1 **s'accompagne de la destruction d'une voiture particulière immatriculée avant le 1er janvier 1997, acquise depuis au moins douze mois à la date de sa destruction et encore en circulation à cette même date.**

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le ministre chargé du budget a indiqué que cette suppression était opérée « *dans un souci de simplification* » et revenait à **intégrer** le crédit d'impôt dans le dispositif. Selon les informations transmises par le cabinet du ministre chargé de l'écologie, un **bonus spécifique de 2.000 euros devrait être instauré au profit des véhicules actuellement éligibles au crédit d'impôt.**

Des éclairages seraient les bienvenus, de la part du gouvernement, sur les **modalités de financement** et la **base juridique** de ce bonus spécifique.

C. LA CRÉATION D'UN FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Le dispositif proposé, articulé avec le mécanisme de bonus introduit par voie réglementaire, permettra, selon les déclarations à l'Assemblée nationale du ministre chargé du budget, **de financer le bonus par le recouvrement du malus.** Les recettes du malus sont estimées à **462 millions d'euros** par an, tandis que le coût du bonus devrait atteindre

434 millions d'euros et celui du superbonus **26 millions d'euros** (soit 460 millions d'euros au total).

Dans cette optique d'**affectation directe** des ressources, les V et VI du présent article instituent un **fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres**, « *ayant pour mission, au moyen du produit de la taxe [...], l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres qui peuvent être complétées, le cas échéant, d'aides au retrait de véhicules polluants* ».

Ce fonds est adossé à un **compte de concours financiers intitulé « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres »**, dont le ministre chargé du budget est l'**ordonnateur principal**, et retraçant :

1) en **dépenses**, le montant des avances accordées au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres ;

2) en **recettes**, les remboursements d'avances correspondant au produit de la taxe instituée à l'article 1011 *bis* du CGI, déduction faite des **frais d'assiette et de recouvrement** (soit 9 millions d'euros) et du montant des **intérêts sur les avances** (non chiffré à ce stade).

La gestion du fonds est enfin confiée à un **organisme gestionnaire** fixé par décret, non encore désigné.

D. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le VII du présent article précise que le dispositif entre en vigueur le **1^{er} janvier 2008** et que la suppression du crédit d'impôt « véhicules propres » intervient à compter de **l'imposition des revenus de 2008**.

II. L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** l'amendement du gouvernement créant le présent article.

Le président et le rapporteur général de la commission des finances ont toutefois **regretté le dépôt tardif de l'amendement, n'en permettant pas une expertise approfondie**. Ils se sont également interrogés sur l'opportunité d'introduire ce mécanisme dans le présent projet de loi de finances rectificative, au lieu d'en débattre **dans le cadre du futur projet de loi sur l'environnement, de manière consolidée avec d'autres initiatives en matière de fiscalité écologique**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit au dispositif d'ensemble proposé, tout en constatant, à ce stade, qu'il **soulève plusieurs problèmes** mis en évidence par certains sous-amendements de nos collègues députés. Ces problèmes tiennent notamment :

1) à l'absence de prise en compte spécifique des véhicules utilisant des **biocarburants** ;

2) à la non-prise en considération de la **question familiale**, dont l'impact sur la **taille** des véhicules choisis, et par conséquent sur leur niveau d'émissions, est évident ;

3) à la situation particulière des **contribuables qui auraient commandé un véhicule passible du malus avant le 1^{er} janvier 2008**, en l'absence de toute information quant à l'introduction du dispositif, qui l'immatriculeraient après cette date en raison de **délais de livraison** et se verraient par conséquent assujettis à la taxe.

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

ARTICLE 24

Ajustement du taux de droit de licence dû par les débiteurs de tabac et mise en conformité communautaire de la fiscalité sur les cigarettes

Commentaire : le présent article comprend deux mesures : d'une part, il tend à ajuster le taux de droit de licence dû par les débiteurs de tabac ; d'autre part, il vise à relever les prix applicables aux cigarettes vendues en Corse, en vue de transposer des dispositions communautaires.

I. L'AJUSTEMENT DU DROIT DE LICENCE DÛ PAR LES DÉBITANTS DE TABAC

A. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 568 du code général des impôts, la vente du tabac en France métropolitaine fait l'objet d'un **monopole de vente au détail**, confié à l'administration.

Celle-ci ne l'exerce toutefois pas directement, mais par l'intermédiaire de **débiteurs désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires** réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés, fixé à 152.500 euros pour les débits de France continentale et à 106.750 euros pour ceux des départements de Corse. Ce monopole passe également par l'intermédiaire des titulaires du statut d'acheteur-revendeur ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés auprès des débiteurs de tabacs, et ce exclusivement.

Le taux du droit de licence acquitté par le débiteur est fixé à 23 % de la remise consentie par le fournisseur à chaque débiteur, cette remise comprenant l'ensemble des avantages directs ou indirects qui lui sont alloués.

La remise brute versée aux débiteurs de tabacs

Un débiteur de tabac est rémunéré au moyen d'une **remise brute égale à 8 % des ventes réalisées**. En pratique, celle-ci se décompose en deux parts :

- une **remise directe (« nette ») de 6 %** du montant des livraisons des tabacs est versée au débiteur, sur facture, par le fournisseur : un produit vendu au détail 15 euros est ainsi facturé 14,10 euros au débiteur ;

- les **2 % restants** sont versés par le fournisseur à l'administration qui prélève sur cette part le **droit de licence** (23 % du montant de la remise, soit 1,84 % du chiffre d'affaires) et la **cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs** (2 % du montant de la remise, soit 0,16 % du chiffre d'affaires). L'excédent éventuel ou « complément de remise » est reversé sur le compte bancaire du débiteur.

Par ailleurs, le contrat d'avenir pour les buralistes, signé le 18 décembre 2003 afin de compenser les effets de la hausse du prix du tabac, comportait, outre l'annonce d'une stabilisation de la fiscalité sur les tabacs, trois mesures principales ayant un impact financier :

1- la création d'une **remise additionnelle pour tous les buralistes** (au nombre de 32.000 environ) : chaque buraliste perçoit ainsi une remise nette, versée par le fabricant de tabac, représentant 6 % de la valeur du produit. Le plan crée une remise additionnelle égale à 2 % de la valeur du produit pour les premiers 152.000 euros de chiffre d'affaires et à 0,7 % de la valeur du produit pour la partie de chiffre d'affaires comprise entre 152.000 et 300.000 euros.

2- la création d'un **complément de rémunération pour compenser la baisse du chiffre d'affaires**, la compensation variant en fonction de l'ampleur des pertes de revenus.

3- la revalorisation de 25 % de l'aide au financement des **équipements de sécurisation des commerces** : cette aide, portée de 8.000 à 10.000 euros, peut être versée tous les trois ans au buraliste qui en fait la demande pour améliorer la sécurité de son débit de tabac.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le contrat d'avenir des buralistes 2008-2011 prévoit une augmentation de la remise nette revenant aux débiteurs de tabacs

Les mesures proposées par le présent article, qui s'appliqueraient à compter du **1^{er} janvier 2008**, s'inscrivent dans le cadre du nouveau « **contrat d'avenir des buralistes 2008-2011** », signé le 21 décembre 2006. Celui-ci prévoit, en effet, un accroissement de la remise nette revenant au débiteur de tabac :

« A compter du 1^{er} janvier 2008 :

« - la remise versée par le fournisseur au débiteur de tabac sera augmentée d'un point sur les cigares et cigarillos ;

« - pour les autres produits de tabacs manufacturés, la remise sera majorée de 0,125 point par an soit 0,5 point sur la durée du contrat.

« Le taux de cotisation au RAVGDT¹ restera stable, pour correspondre à 0,16 % du montant annuel des livraisons de tabacs ».

On relèvera, pourtant, que **le rapport remis au gouvernement par notre collègue député Richard Mallié² ne jugeait pas cette disposition la plus opportune**, le montant de remise perçu par les débitants étant déjà plus élevé que dans les pays limitrophes :

« Une augmentation générale de la commission, sans considération des situations et des chiffres d'affaires réels des débits de tabac, telle que certains l'envisagent, par référence au chiffre de 6 % (remise nette), ne semble donc guère appropriée. D'autant que la comparaison avec les pays limitrophes ne révèle pas de distorsion particulièrement préoccupante :

	France	Espagne	Italie	Belgique	Luxembourg	Allemagne
Taux de remise	8%	8,75%	10%	5,7%	11%	7,5%
Montant perçu pour 1.000 cigarettes (en euros)	20	9,63	16,50	10,72	15,84	16,76

« Une telle augmentation remettrait en cause l'équilibre interne de l'ensemble du dispositif de rémunération des débitants, alors même que la commission réelle dépasse d'ores et déjà de 11 % à 64 % la commission théorique.

« En outre, elle obligerait à relever le prix des cigarettes pour que l'actuelle répartition de leur produit (Etat : 80,4 %, fabricants : 11,6 % et débitants 8 %) ne soit remise en cause ni au détriment de l'Etat ni au détriment des fabricants ».

2. L'abaissement du taux du droit de licence

Le contrat d'avenir des buralistes 2008-2011 évoquait l'augmentation de la remise nette revenant aux débitants de tabacs mais ne précisait pas la répartition de cette charge entre les acteurs.

C'est ce que fait le **B du I** du présent article. En effet, il **abaisse le taux du droit de licence**, aujourd'hui fixé à 23 % de la remise brute, quel que soit le produit du tabac considéré.

Une distinction serait désormais opérée entre les produits du tabac, puisque **deux taux** de droit de licence seraient retenus :

¹ Régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs.

² « L'avenir des buralistes : propositions pour un nouveau partenariat », 4 décembre 2006.

- d'une part, un taux de **20,44 %** de la remise brute pour les **cigares et cigarillos** ;

- d'autre part, un taux de **22,07 %** de la remise brute pour les **autres produits du tabac**.

Cette distinction traduit une différence de mode de financement de l'augmentation de cette remise nette entre les cigares et cigarillos d'une part, et les autres produits du tabac d'autre part. Dans le premier cas, les fournisseurs supporteront l'intégralité de l'augmentation de la remise nette : la remise brute passera ainsi à 9 %. Dans le second cas, l'effort sera partagé entre les fournisseurs et l'Etat, qui connaîtra une diminution du montant du droit de licence qui lui revient. Le tableau suivant rend compte de ce nouvel équilibre, qui devrait se traduire par une **perte de recettes évaluée à 9 millions d'euros pour l'Etat**.

Architecture générale de la réforme proposée

	Cigares et cigarillos		Autres produits du tabac	
	Situation actuelle	Situation en 2008	Situation actuelle	Situation en 2008
Remise brute	8%	9%	8%	8,065%
Droit de licence	1,84 (8 x 23 %)	1,84 (9 x 20,44 %)	1,84 (8 x 23 %)	1,78 (8,065 x 22,07 %)
Cotisation retraite	0,16	0,16	0,16	0,16
Remise nette	6%	7%	6%	6,125%

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce partage de l'effort entre l'Etat et les fournisseurs de cigarettes et produits du tabac autres que les cigares et les cigarillos **ne vaudrait que pour l'exercice 2008**. On rappellera, en effet, que l'augmentation de la remise nette intervient en une seule fois pour les cigares et les cigarillos, mais en quatre fois pour les autres produits du tabac.

La différence de traitement opérée entre les fournisseurs de cigares et cigarillos, qui supportent l'intégralité du surcoût, et les fournisseurs d'autres produits du tabac, qui n'en supportent que la moitié en 2008, serait principalement justifiée, selon les services du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, par la différence de fiscalité et donc de rentabilité des produits pour les fournisseurs. Le prix hors taxes et remises des cigares et cigarillos est ainsi nettement plus élevé que celui des autres produits du tabac. D'après les données communiquées à votre rapporteur général, il représenterait 48 % du prix de vente au détail pour un cigare vendu à 7 euros et 36 % pour un paquet de cigarillos vendu à 4,50 euros, contre 11,6 % pour un paquet de cigarettes vendu à 5,30 euros.

3. Le relèvement du seuil de chiffre d'affaires retenu pour l'application du droit de licence

Par ailleurs, le **A du I** du présent article propose de relever le seuil de chiffre d'affaires retenu pour l'application du droit de licence.

Les débitants seraient ainsi tenus à droit de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés, fixé à :

- **157.750 euros** (contre 152.500 euros aujourd'hui) pour les débits de **France continentale** ;

- **118.238 euros** (contre 106.750 euros aujourd'hui) pour ceux des départements de **Corse**.

Il s'agit d'une **mesure de coordination** avec la mesure précédente, destinée à ne pas accroître le nombre de débitants assujettis au droit de licence et à **maintenir la situation des débitants ne payant pas de droit de licence**.

En effet, le droit de licence n'étant dû qu'au-delà d'un certain chiffre d'affaires mais étant directement payé par les fournisseurs à l'administration, celle-ci verse une remise complémentaire égale au montant de ce droit de licence aux débitants dont le chiffre d'affaires n'atteint pas le seuil d'assujettissement à ce droit.

Cette mesure vise à maintenir le montant de la remise complémentaire¹ accordée aux débitants qui n'acquittent pas le droit de licence, soit un peu plus de 2.800 euros.

II. LA MODIFICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS APPLICABLES EN CORSE

A. LE DROIT ACTUEL

L'article 575 E *bis* du code général des impôts fixe le cadre applicable aux départements de Corse en matière de droit de consommation sur les tabacs.

En effet, le régime applicable en Corse est dérogatoire par rapport à celui en vigueur en France continentale², comme le montre le tableau qui suit :

¹ Montant qui correspond à $1,84 \times 152.500 = 2.806$ euros dans le système actuel et à $1,78 \times 157.500 = 2.803,50$ euros dans le système en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008.

² Le produit du droit de consommation applicable en Corse est affecté, en application du même article, « au financement de travaux de mise en valeur de la Corse ». Son montant est réparti entre les départements (25 %) et la collectivité territoriale de Corse (75 %).

**Taux de droit de consommation sur les tabacs
applicables en Corse**

(en % du prix de vente au détail)

Groupe de produits	Taux normal	Rappel : Taux normal applicable en France continentale
Cigarettes	36,5	64
Cigares	10	27,57
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	27	58,57
Autres tabacs à fumer	22	52,42
Tabacs à priser	15	45,57
Tabacs à mâcher	13	32,17

Les **cigarettes** font l'objet de précisions complémentaires. En effet, le taux indiqué ci-dessus ne s'applique que **dans la limite d'un contingent de 1.200 tonnes par an**. En outre, la part spécifique est égale à 5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée et comprenant le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée, contre 7,5 % en France continentale.

Par ailleurs, l'article 575 E *bis* du code général des impôts dispose que **le prix de vente au détail appliqué dans les départements de Corse doit atteindre un certain pourcentage des prix de vente continentaux des mêmes produits**. Ce pourcentage est fixé à

- au moins 70 % pour les cigarettes ;
- au moins les deux tiers pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher ;
- au moins 85 % pour les cigares et les cigarillos.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **II** du présent article modifie, à compter du 1^{er} janvier 2008, le **régime applicable aux seules cigarettes**, par le biais de deux mesures complémentaires :

- le taux normal de droit de consommation serait porté **de 36,5 % à 44 %** du prix de vente au détail. Ce dispositif constitue une **transposition de la directive 2003/117/CE¹**, dont l'article 1^{er} dispose que « *pour la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2009, le taux réduit doit au moins correspondre à 44 % du prix de la cigarette de la classe de prix la plus demandée en Corse* » ;

¹ Directive 2003/117/CE du Conseil du 5 décembre 2003 modifiant les directives 92/79/CEE et 92/80/CEE en vue d'autoriser la République française à proroger l'application d'un taux d'accise réduit sur les produits du tabac mis à la consommation en Corse.

- par coordination et afin de préparer l'alignement, prévu au 1^{er} janvier 2010, du prix de vente au détail des produits du tabac sur ceux applicable en France continentale, le prix de vente au détail devrait atteindre au moins **75 %** (contre 70 % aujourd'hui) du prix de vente constaté en France continentale.

III. LA POSITION 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 traite deux problèmes différents.

L'adaptation de la législation applicable en Corse ne soulève pas de difficulté, dès lors qu'il s'agit de la simple transposition d'une directive communautaire.

L'ajustement du taux du droit de licence dû par les débiteurs de tabacs pose des questions différentes. Il s'inscrit, certes, dans le cadre général du contrat d'avenir des buralistes 2008-2011, mais celui-ci n'apportait aucune précision quant à la répartition de la charge résultant de l'accroissement de la remise nette entre l'Etat et les fournisseurs.

Dès lors, il conviendra que le gouvernement confirme devant le Sénat que ce partage du coût entre l'Etat et les fournisseurs de cigarettes et de produits du tabac autres que les cigares et cigarillos ne vaut que pour 2008, d'une part afin de maîtriser le coût de ces dispositions pour l'Etat, d'autre part afin d'assurer une certaine égalité de traitement entre les fournisseurs des différents produits du tabac.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 24

Augmentation du plafond de rhum pouvant être importé des départements d'outre-mer en bénéficiant d'une réduction des droits de consommation

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de relever le plafond de rhum pouvant être importé en métropole, en provenance des départements d'outre-mer, en bénéficiant d'une réduction des droits de consommation, conformément à une nouvelle décision du Conseil de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 403 du code général des impôts soumet, conformément à la réglementation européenne, les importations de rhum des DOM vers la métropole à un droit de consommation par hectolitre d'alcool pur¹.

Il prévoit notamment, toujours conformément à la réglementation européenne, qu'une quantité de rhum, **dans la limite de 90.000 hectolitres d'alcool pur** par an, peut être exportée des départements d'outre-mer vers la métropole en bénéficiant d'un **droit de consommation réduit**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Conseil de l'Union européenne a **relevé le plafond pouvant bénéficier d'un droit de consommation réduit**.

Suite aux négociations menées par le gouvernement, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la France, dans une décision du 9 octobre 2007², à **augmenter de 90.000 à 108.000 hectolitres d'alcool pur la quantité de rhum pouvant être soumise à cette réduction de droits**, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2012.

Ainsi, votre rapporteur général vous propose de faire passer ce plafond, inscrit à l'article 403 du code général des impôts, de 90.000 à 108.000 hectolitres d'alcool pur.

¹ En effet, le territoire communautaire, tel qu'il est défini par l'article 227 du traité du 25 mars 1957, exclut les départements français d'outre-mer.

² Décision n° 2007/659/CE.

Par coordination, le présent article additionnel modifie de manière identique ce même plafond à l'article 362 du code général des impôts, qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe la répartition du contingent bénéficiant de droits réduits.

Il est à noter que les importations en métropole de rhum en provenance des DOM ne dépassent pas, pour le moment, le plafond fixé par l'article 403 du code général des impôts. Ainsi, cette mesure ne réduit pas les recettes procurées à l'Etat par les droits de consommation sur ces importations.

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

ARTICLE 25

Simplification du régime de taxe intérieure sur les produits pétroliers applicable aux stocks de carburants et aux opérations de remboursement pour les transporteurs routiers

Commentaire : le présent article propose de simplifier le régime de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) applicable aux stocks de carburants et aux opérations de remboursement pour les transporteurs routiers.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA REPRISE SUR STOCK

En application de l'article 266 *bis* du code des douanes, **lorsque les tarifs de la TIPP sont relevés ou abaissés, cette modification s'applique aux produits pétroliers déjà mis à la consommation et stockés** chez les importateurs, producteurs, raffineurs, négociants et distributeurs de produits pétroliers et assimilés, à l'exception des produits se trouvant dans les cuves des stations-services.

Dans ce cas, **l'administration des douanes doit appliquer le nouveau tarif à des produits pour lesquels la TIPP a déjà été acquittée** (à l'ancien tarif) et qui sont stockés hors d'un entrepôt fiscal.

La reprise sur stock consiste donc soit en un remboursement par l'administration des douanes, soit en un paiement, par les importateurs, producteurs, raffineurs, négociants mais essentiellement par les distributeurs de produits pétroliers et assimilés, d'une fraction de TIPP égale à la différence entre la TIPP acquittée lors de la mise à la consommation et le nouveau tarif de TIPP appliquée au volume de produits pétroliers que ceux-ci ont en stock.

B. LE REMBOURSEMENT PARTIEL DE TIPP EN FAVEUR DES ENTREPRISES DE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES OU DE VOYAGEURS

Aux termes des articles 265 *septies* et 265 *octies* du code des douanes, **peuvent obtenir le remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole :**

- d'une part, **les entreprises propriétaires de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises** et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes ou de véhicules tracteurs routiers dont le poids total roulant est égal ou supérieur à 7,5 tonnes ;

- d'autre part, **les exploitants de transport public en commun de voyageurs.**

Ce remboursement est calculé en appliquant au volume de gazole utilisé comme carburant dans les véhicules utilisés par les entreprises bénéficiaires, acquis dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse, **la différence entre 39,19 euros par hectolitre et le tarif qui y est applicable** aux termes des dispositions de l'article 265 du code des douanes. Ledit tarif s'établissant à 41,69 euros par hectolitre, le montant du remboursement s'établissait donc, jusqu'au 31 décembre 2006, à 2,50 euros par hectolitre.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, **le coût de ce dispositif est estimé à 310 millions d'euros pour 2008** (soit 280 millions d'euros pour les entreprises de transport routier de marchandises et 30 millions d'euros pour les entreprises de transport en commun de voyageurs).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose de compléter l'article 266 *bis* du code des douanes par un troisième alinéa disposant que **le dispositif de reprise sur stocks ne s'appliquera pas, à compter du 1^{er} janvier 2008, aux réductions ou augmentations du taux de la TIPP votées par les conseils régionaux ou l'Assemblée de Corse.**

Les II et III présent article ont pour objet de substituer au deuxième alinéa des articles 265 *septies* et 265 *octies* du code des douanes trois alinéas qui ouvrent aux entreprises concernées le **choix entre deux modalités de calcul de leur remboursement de TIPP :**

- d'une part, **le mode de calcul actuel ;**
- d'autre part, **un calcul établi en appliquant au total des volumes de gazole utilisés comme carburant par les véhicules éligibles un taux moyen pondéré de remboursement** calculé en pondérant les différents taux régionaux par les volumes de gazole respectivement mis à la consommation dans chaque région.

Ces nouvelles modalités de calcul du remboursement partiel de TIPP seront applicables aux demandes de remboursement déposées à compter du 1^{er} juillet 2008 (IV de cet article).

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article constituent une **simplification bienvenue de l'environnement des entreprises, compte tenu de la possibilité désormais offerte aux régions de moduler une fraction de tarif de la TIPP.**

Il convient, à cet égard, de rappeler que, conformément à l'article 265 du code des douanes dans sa rédaction issue de la loi de finances initiale pour 2005, depuis le 1^{er} janvier 2007, il est loisible aux régions de moduler les fractions de tarifs de la TIPP qui leur sont attribuées au titre de la compensation financière des transferts de compétences pratiqués sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹. Cette modulation permet d'assurer, non seulement l'autonomie financière des régions, au sens de la loi organique du 29 juillet 2004, mais encore leur **autonomie fiscale**, à laquelle votre commission des finances est particulièrement attachée.

En conséquence de la modulation régionale précitée, le montant du remboursement partiel de TIPP n'est plus de 2,50 euros par hectolitre comme indiqué *supra*, mais varie selon la région dans laquelle se sont approvisionnées les entreprises, ce qui est une source certaine de complexité, tant pour l'administration que pour les entreprises, à laquelle le présent article propose de répondre, tout en maintenant le système actuel pour les entreprises qui y trouveraient un avantage financier.

De la même façon, la gestion des variations de tarif de TIPP sur une base régionale complexifie grandement le mécanisme de reprise sur stocks, le tarif à retenir étant celui de la région où se situe le dépôt en acquitté. D'ailleurs, **en raison de cette complexité, la reprise sur stocks n'a pas été appliquée, en 2007, aux modulations régionales des tarifs de TIPP.** De ce point de vue, le présent article ne propose donc que d'aligner le droit sur le fait.

Il convient cependant de signaler que cette exclusion du régime de reprises sur stock des modulations décidées par les régions, d'après les indications transmises à votre rapporteur général par l'administration des douanes, est de nature à engendrer **d'éventuels pertes ou gains par rapport aux effets attendus de la modulation.** Toutefois, ces pertes ou gains, qui **n'affecteront pas le niveau de la compensation due au titre des transferts de compétence, resteront marginaux** par rapport aux recettes de TIPP des régions. En effet :

- d'une part, les modulations votées par les régions concernent seulement une partie de la fraction de tarif de TIPP qui leur est attribuée ;

¹ Votre rapporteur général renvoie aux rappels sur ce dispositif qu'il a eu l'occasion d'effectuer dans le cadre de son rapport n° 91 (2006-2007), tome III, fascicule 1, sur le projet de loi de finances pour 2008 (commentaire de l'article 13 de ce projet de loi de finances).

- d'autre part, la fourchette dans laquelle les régions peuvent moduler leurs fractions de tarif de TIPP est de faible amplitude ;

- enfin, les stocks en acquitté détenus par les opérateurs sont eux-mêmes de faible importance, en comparaison des volumes directement versés sur le marché à la sortie du régime fiscal suspensif.

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

ARTICLE 25 bis (nouveau)

Création d'un fonds social pour le chauffage des ménages abondé par une taxe exceptionnelle sur la provision pour hausse des prix des sociétés pétrolières

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Frédéric Lefebvre, avec l'avis favorable du gouvernement, qui l'a complété par un sous-amendement, a pour objet de soumettre les sociétés pétrolières à une taxe exceptionnelle sur leur provision pour hausse des prix afin d'abonder un fonds social pour le chauffage des ménages.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

1. La provision pour hausse des prix

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

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

L'exonération d'impôt dont bénéficient les entreprises constituant une provision pour hausse de prix n'est **pas définitive**. En effet, la provision pratiquée à la clôture d'un exercice est rapportée de plein droit aux bénéfices imposables de l'exercice en cours à **l'expiration de la sixième année** suivant la date de cette clôture¹.

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

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

2. Les taxes sur la PHP des sociétés pétrolières instaurées par les lois de finances pour 2001 et pour 2002

L'article 11 de la loi de finances initiale pour 2001 a institué, pour les seules entreprises pétrolières, une taxe exceptionnelle assise sur la fraction excédant alors 100 millions de francs (soit 15,244 millions d'euros) du montant de la provision pour hausse des prix inscrite au bilan à la clôture du premier exercice clos à compter du 20 septembre 2000, ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant correspondant était supérieur.

Cette taxe exceptionnelle était toutefois **imputable** sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise était réintégrée (au plus tard à l'expiration de la sixième année suivant la date de la clôture de l'exercice où la provision a été dotée). Cette disposition visait à limiter le risque de double imposition.

L'année suivante, **l'article 25 de la loi de finances pour 2002** assujettissait les seules entreprises pétrolières ayant du acquitter la taxe exceptionnelle de 25 % en 2001 à **une taxe complémentaire** égale à 8,33 % de l'assiette de la taxe exceptionnelle, c'est à dire **égale au tiers de la taxe exceptionnelle**.

3. Les dispositions proposées

Le I du présent article propose **d'assujettir** « *les entreprises dont l'objet principal est d'effectuer la première transformation du pétrole brut ou de distribuer les carburants issus de cette transformation* » à **une taxe exceptionnelle**, au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2007, **assise sur la fraction excédant 15 millions d'euros du montant de la provision pour hausse des prix**, et inscrite au bilan à la clôture de cet exercice, ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant correspondant est supérieur.

Le taux de cette taxe est fixé à 25 %.

La taxe devra être acquittée dans les quatre mois de la clôture de l'exercice. Elle devra être liquidée, déclarée, recouvrée et contrôlée comme en matière de taxe sur le chiffre d'affaires et sous les mêmes garanties et sanctions. Le montant brut de cette taxe serait imputable, par le redevable de cet impôt, sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise serait réintégrée (soit, au plus tard, au

bout de 6 ans). Elle n'est pas admise en charge déductible pour la détermination du résultat imposable.

Selon les données transmises à votre rapporteur général, **le produit de cette taxe devrait être compris entre 130 millions d'euros et 150 millions d'euros.**

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

Le **II** du présent article, issu d'un sous-amendement du gouvernement, propose de **créer un fonds social pour le chauffage des ménages**. Il reviendrait à ce fonds de **collecter des versements destinés aux actions d'aide sociale générale mises en œuvre par l'Etat en faveur des ménages modestes chauffés au fioul**. Ce fonds serait donc chargé de traduire l'annonce faite par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, le 10 novembre 2007, d'une « **aide exceptionnelle** » **de 150 euros au remplissage de la cuve de fioul** en raison de l'évolution du cours du pétrole. Selon les estimations du ministère, **environ 680.000 foyers non imposables devraient en bénéficier, pour un coût total supérieur à 100 millions d'euros**. Cette aide sera réservée aux foyers non imposables ayant été livrés en fioul entre le 10 novembre 2007 et le 31 janvier 2008.

L'organisme gestionnaire de ce fonds et les modalités de sa gestion seraient fixés par décret.

Il est précisé que les sommes versées à ce fonds par des entreprises ne seraient pas déductibles de leur bénéfice imposable et n'ouvriraient pas droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts.

En outre, le **III** du présent article propose que les sommes versées au plus tard dans les quatre mois suivant la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2007 à ce fonds ouvrent droit à une réduction d'impôt égale au montant de ces versements, laquelle s'imputerait sur le montant de la taxe exceptionnelle susmentionnée. Il est précisé que si le montant de cette réduction d'impôt excède le montant de la taxe due, le solde non imputé ne serait pas restituable.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général mesure les difficultés rencontrées par de nombreux ménages du fait du renchérissement très sensible du cours du pétrole. **Il souscrit donc à l'idée d'une « prime à la cuve » afin d'aider les ménages non imposables à se chauffer cet hiver.**

Par ailleurs, il relève que la mesure proposée pour abonder le fonds que le présent article propose de créer est une taxe exceptionnelle ayant vocation à être restituée aux sociétés assujetties lorsqu'elles procéderont à la

reprise de la provision pour hausse des prix. **Cette taxe est donc assimilable à une avance sur trésorerie et ne présente donc pas de caractère pénalisant sur le long terme pour les groupes pétroliers les plus actifs sur le territoire national.**

Cependant, **cette taxe ne serait pas remboursable pour les entreprises qui seraient déficitaires l'année où elles réintègrent la provision pour hausse des prix.** Pour ces seules entreprises, la taxe se transformerait donc en un impôt définitif, alors que le texte visait à instaurer un prélèvement temporaire. Une telle situation pourrait apparaître contraire au principe d'égalité devant l'impôt. **C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose un amendement visant à permettre l'imputation de la taxe sur les deux exercices suivant celui de la reprise de la PHP si l'imputation n'a pu être effectuée en totalité l'année de la réintégration.**

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

ARTICLE 26

Transfert du recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle à la direction générale des impôts

Commentaire : le présent article tend à transférer le recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle de la direction générale de la comptabilité publique à la direction générale des impôts.

I. LE CONTEXTE ACTUEL

A. LA CONSTITUTION D'UN INTERLOCUTEUR FISCAL UNIQUE POUR LES ENTREPRISES

Dans le cadre de la **mise en place de l'interlocuteur fiscal unique pour les petites et moyennes entreprises**, le présent article propose de transférer le recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle de la direction générale de la comptabilité publique à la direction générale des impôts à compter de 2008 et d'harmoniser les modalités de paiement de cette cotisation avec celles des autres taxes.

Après la création de la direction des grandes entreprises (DGE), qui assure la gestion de l'assiette, le recouvrement et le contrôle de tous les impôts professionnels acquittés par 31.000 grandes entreprises (impôt sur les sociétés, contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, imposition forfaitaire annuelle, taxe professionnelle, cotisation minimum de taxe professionnelle, TVA et taxes assimilées, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, taxe sur les véhicules de société, et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sur option), l'administration fiscale a entrepris de créer un interlocuteur fiscal unique pour les petites et moyennes entreprises.

Dans ce contexte, le regroupement de la gestion de leurs impôts à la direction générale des impôts s'opère progressivement. La direction générale des impôts assure la gestion de tous les impôts professionnels (impôt sur les sociétés, contributions additionnelles, imposition forfaitaire annuelle, taxes sur le chiffre d'affaires, taxes assises sur les salaires), à l'exception de la taxe professionnelle et de la cotisation minimale de taxe professionnelle. Cette dernière fait l'objet du présent article.

B. LA DÉFINITION DE LA COTISATION MINIMALE DE TAXE PROFESSIONNELLE

L'article 1647 E du code général des impôts, introduit par l'article 11 de la loi de finances pour 1996¹, prévoit, pour les entreprises, dont le chiffre

¹ Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

d'affaires excède 7,6 millions d'euros au cours de l'exercice de douze mois clos pendant l'année d'imposition ou, à défaut d'un tel exercice, pendant l'année d'imposition, une imposition minimale de taxe professionnelle égale à 1,5 % de la valeur ajoutée produite au cours de la même période.

Dans le cas où la cotisation de taxe professionnelle de l'entreprise est inférieure à 1,5 % de la valeur ajoutée produite, l'entreprise est redevable d'un supplément d'imposition égal à la différence entre ces deux montants. Le supplément d'imposition ainsi déterminé constitue un impôt d'Etat.

La cotisation minimale s'élève à 2,5 milliards d'euros, dont 64 % sont recouverts par la direction des grandes entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **1° du I** du présent article tend à supprimer le deuxième alinéa du I de l'article 1647 E fixant le taux de la cotisation minimale pour 1999 et 2000.

Plusieurs dispositions du présent article visent à substituer aux termes « supplément d'imposition » l'expression « cotisation minimale de taxe professionnelle » pour désigner une imposition versée par les entreprises qui est distincte de la taxe professionnelle, et régie par des procédures et des délais de rectification différents de ceux applicables en matière de taxe professionnelle.

Le **2° du I** modifie ainsi le II de l'article 1647 E du code général des impôts afin de définir la cotisation minimale de taxe professionnelle : les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros sont redevables d'une cotisation minimale de taxe professionnelle, égale à la différence entre l'imposition minimale égale à 1,5 % de la valeur ajoutée et la cotisation de taxe professionnelle.

En conséquence, l'expression « cotisation minimale de taxe professionnelle » remplace les termes « supplément d'imposition » dans toutes les références du code général des impôts visés par les **a)** du **3° du I**, les **1°, 2°, 3° et 4° du II** ainsi que le **V** du présent article.

Le **b)** du **3° du I** modifie le IV de l'article 1647 E du code général des impôts et transfère le recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle de la direction générale de la comptabilité publique à la direction générale des impôts.

Le **c)** du **3° du I** et le **3° du II** prévoient que la liquidation définitive de la cotisation minimale et de dépôt de la déclaration des éléments permettant son calcul doit intervenir « *au plus tard le 30 avril* », conformément aux dispositions du code général des impôts, et non plus « *avant le 1^{er} mai* ».

De même, le 1° du II prévoit que l'acompte de la cotisation minimale doit être versé « *au plus tard le 15 décembre* » de l'année d'imposition, et non « *avant le 15 décembre* ».

Le 4° du II du présent article vise à préciser que le recouvrement de sommes non réglées spontanément sera poursuivi par voie d'*avis de mise en recouvrement*, conformément aux principes régissant les impôts recouvrés par les comptables de la DGI, et non plus par voie de rôles, comme le pratique la DGCP.

Le III du présent article prévoit une obligation de paiement par virement pour les versements excédant 50.000 euros.

Le IV du présent article tend à prévoir que tout défaut ou retard de paiement de l'acompte et du solde de la cotisation minimale sera sanctionné par l'application des pénalités applicables aux impôts recouvrés par les comptables de la DGI : intérêt de retard de 0,40 % et majoration de 5 % des sommes dont le paiement a été différé. Les règles applicables à la DGCP sont celles d'une majoration des 10 % des sommes payées avec retard.

Enfin, le VI du présent article propose que les modifications proposées entrent en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2009.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite d'une disposition qui constitue un facteur de simplification pour les petites et moyennes entreprises. Elle ne manque pas pour autant de s'étonner des **écarts existant encore en matière de modalités de recouvrement et de pénalités de retard entre la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts**, alors que ces deux directions doivent, selon les projets du gouvernement, fusionner dans les prochains mois. Il y a là un chantier d'harmonisation non négligeable.

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

ARTICLE 26 bis (nouveau)

**Précision relative au calcul du ticket modérateur
des EPCI à fiscalité additionnelle**

Commentaire : le présent article propose de rendre obligatoire, dans les délibérations relatives au transfert de compétences vers des EPCI à fiscalité additionnelle, la définition du coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût.

I. LE DROIT EXISTANT

A l'initiative de votre commission des finances, l'article 85 de la loi de finances initiale pour 2006 prévoit, dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle, un dispositif destiné à neutraliser l'impact des transferts de compétences des communes vers les EPCI, dans le calcul du « ticket modérateur » de taxe professionnelle.

Ce dispositif est présenté plus en détails par votre rapporteur général, dans son commentaire de l'article 26 *quinquies* du présent projet de loi de finances rectificative.

Il suppose, en particulier, que les communes et les EPCI parviennent à un accord sur le montant des charges transférées.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Jean-Pierre Balligand, adopté avec un avis **favorable** de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi que du gouvernement.

Il prévoit de modifier le troisième alinéa de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que **ce n'est plus « le cas échéant »** que, pour les EPCI à fiscalité additionnelle, la délibération définit le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que les taux représentatifs de ce coût.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable au présent article, qui apporte une utile précision à un dispositif qui avait été adopté à son initiative.

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

ARTICLE 26 ter (nouveau)

**Exonération de taxe professionnelle
pour les activités de groupage et de distribution de presse**

Commentaire : adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, le présent article étend l'exonération de taxe professionnelle pour les activités de groupage et de distribution des entreprises de presse à leurs filiales.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 122 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a étendu l'**exonération de taxe professionnelle** dont bénéficiaient déjà les éditeurs de feuille périodique, les agences de presse et les correspondants locaux de la presse régionale ou départementale **aux activités de groupage et de distribution des titres de presse réalisées par les sociétés « dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messagerie de presse »**.

Cette disposition, dont le coût annuel avait été évalué à **2,3 millions d'euros**, avait permis de clarifier une situation juridique faisant l'objet de plusieurs contentieux.

Elle a bénéficié aux Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) et aux Messageries lyonnaises de presse (MLP), dont le capital est détenu respectivement à 51 % et à 100 % par des sociétés coopératives de presse, les NMPP étant économiquement contrôlées par le groupe Lagardère.

En revanche, n'étaient pas concernés deux des titres du groupe Amaury (*Le Parisien* et *Aujourd'hui en France*) qui assurent lui-même leur distribution.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, **le présent article étend l'exonération de taxe professionnelle** dont bénéficient les entreprises coopératives de presse pour leurs activités de groupage et de distribution **aux filiales des entreprises de presse**.

Compte tenu du petit nombre d'opérateurs dans ce secteur d'activité économique, la mesure proposée concernerait d'abord les deux titres précités du groupe Amaury.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions de l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2006 précitée créaient une distorsion de concurrence entre les entreprises de presse, source de contentieux. **Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale permettrait ainsi de lever cette différence de régime fiscal.**

S'agissant des deux titres du groupe Amaury, le **coût annuel** à la charge des collectivités territoriales est **estimé entre 450.000 et 500.000 euros.**

Votre rapporteur général souhaite toutefois disposer de réponses sur la possibilité, pour certains titres de la presse quotidienne régionale, de bénéficier également du dispositif proposé au présent article. Des précisions sont également nécessaires sur l'inclusion ou non, dans le champ de la mesure proposée, des activités de distribution de la presse par portage.

Enfin, votre rapporteur général rappelle la **position de principe de la commission des finances sur les exonérations d'impôts locaux : ces exonérations doivent pouvoir être décidées par les conseils municipaux.**

Compte tenu de ces différentes observations, votre commission des finances a décidé de réserver sa position.

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

ARTICLE 26 quater (nouveau)

**Exonération de taxe professionnelle
en faveur des « librairies indépendantes de référence »**

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Jérôme Chartier, tend à favoriser le développement des librairies indépendantes de référence en instituant une exonération de taxe professionnelle compensée par l'Etat.

I. LES LIBRAIRIES INDÉPENDANTES ONT FAIT L'OBJET D'UNE RÉFLEXION RÉCENTE

Les librairies indépendantes ont récemment fait l'objet de plusieurs études et rapports :

- d'une part, le ministère de la Culture et de la Communication, le Syndicat national de l'édition (SNE) et le Syndicat de la librairie française (SLF), ont mené conjointement en 2005-2006, **une étude sur l'économie de la librairie indépendante** ;

- d'autre part, **un rapport de réflexion sur les librairies indépendantes** a été rendu en septembre 2007 par M. Antoine Gallimard.

Le rapport « Gallimard » propose plusieurs recommandations en faveur des librairies indépendantes, dont le rôle culturel et intellectuel serait aujourd'hui mis en danger par le développement de la concurrence et la santé économique fragile de ce secteur.

La principale proposition du rapport concerne la **création d'un label « Librairie Indépendante de Référence » (« LIR »)**, afin de donner une certaine visibilité à ce secteur.

Ce label serait assorti d'un certain nombre d'avantages :

- une aide des éditeurs et du Centre national du livre (CNL) à l'acquisition de fonds ;

- une réduction de charges sociales ;

- **des exonérations ou des allègements fiscaux parmi lesquels le rapport cite l'exonération de la taxe professionnelle (TP) ou l'allègement de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA).**

Il convient de remarquer que les librairies peuvent d'ores et déjà aujourd'hui bénéficier d'allègement ou d'exonération de taxe professionnelle lorsqu'elles répondent notamment aux critères des régimes spéciaux qui ont été instaurés dans le cadre des zones franches urbaines, des

zones de redynamisation urbaine... **Mais il n'existe pas de disposition spécifique à l'ensemble des librairies.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Jérôme Chartier, avec l'avis favorable du gouvernement.

Il propose **d'instaurer une exonération de taxe professionnelle en faveur des librairies labellisées** « librairie indépendante de référence » conformément aux recommandations du rapport d'Antoine Gallimard ci-dessus cité. Il est prévu que **l'Etat compense cette exonération.**

A. L'EXONÉRATION DE TAXE PROFESSIONNELLE EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS POSSÉDANT LE LABEL DE LIBRAIRIE INDÉPENDANTE DE RÉFÉRENCE

1. L'introduction d'un nouvel article 1464 I dans le code général des impôts

a) Le principe : une exonération en faveur des librairies labellisées

Le **I** du présent article propose d'insérer un nouvel article 1464 I dans le code général des impôts, tendant à exonérer de taxe professionnelle « *les établissements réalisant une activité de vente de livres neufs au détail qui disposent au 1^{er} janvier de l'année d'imposition du label de librairie indépendante de référence* », selon le **I** de la rédaction proposée pour ce nouvel article.

Si certaines exonérations sont facultatives et relèvent d'une délibération ad hoc, la présente disposition s'applique à l'ensemble des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre, **sauf délibération contraire** de la collectivité ou de l'établissement (cf. *infra*).

Cette exonération serait applicable à compter des impositions établies à compter de l'année 2009 (V de l'article).

b) Les conditions à remplir

Afin de bénéficier de cette exonération, **la librairie doit remplir un certain nombre de conditions** au cours de l'avant dernière année précédant celle de l'imposition ou, pour les immobilisations et les recettes imposables, le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile.

Ces conditions sont fixées par le **II**, le **III** et le **IV** de la rédaction proposée pour l'article 1464 I du CGI :

- la librairie est **une PME au sens communautaire** du terme ;
- **le capital de l'entreprise est détenu de manière continue à hauteur de 50 % au moins par des personnes physiques** ou par une entreprise répondant elle-même aux présentes conditions ;
- **l'entreprise n'est pas liée à une autre entreprise par un contrat d'exclusivité** tel qu'il est mentionné à l'article L.330-3 du code du commerce ;
- **l'établissement est labellisé « LIR »**. Le **IV** de la rédaction proposée pour le nouvel article 1464 I du CGI précise les conditions d'octroi de ce label « LIR », qui devront toutefois être encore plus détaillées par un décret en conseil d'Etat.

Délivré par « l'autorité administrative », ce label serait réservé aux établissements qui :

- « - réalisent une activité principale de ventes de livres neufs au détail ;
- « - disposent de locaux ouverts à tout public ;
- « - proposent un service de qualité reposant notamment sur une offre diversifiée de titres, la présence d'un personnel affecté à la vente de livres en nombre suffisant et des actions régulières d'animation culturelle. »

c) Les modalités de l'exonération

Le **III** du présent article précise que la demande d'exonération doit être adressée chaque année au service des impôts dont l'établissement relève.

Par ailleurs le **V** du présent article soumet le présent régime aux dispositions du règlement 1628/2006 de la Commission européenne concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale.

2. Les dispositions de coordination

En conséquence du **I** du présent article, le **II** et le **III** proposent de **modifier, par coordination**, les articles 1466 A et 1639 A *ter* du code général des impôts.

L'article 1466 A est relatif aux exonérations de taxe professionnelle décidées par les collectivités dans le cadre des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine, des zones franches urbaines. L'entreprise ne peut opter que pour un régime d'exonération de taxe professionnelle, ce qui nécessite de prévoir l'exercice d'une option entre les différents régimes.

Le **IV** de l'article 1639 A *ter* concerne les modalités de délibération prises en matière de taxe professionnelle par un établissement public intercommunal issu d'une fusion de plusieurs EPCI.

B. LES MODALITÉS DE COMPENSATION

Le **IV** du présent article prévoit de compenser aux collectivités territoriales les pertes de recettes découlant du présent article.

1. Le taux de référence serait celui de l'année 2008

La compensation serait égale au produit de la perte de base constatée chaque année, et du taux de taxe professionnelle appliqué en **2008**.

On peut s'interroger sur la pertinence du choix du taux de 2008 comme taux de référence. En effet, l'usage est de retenir un taux déjà appliqué lors de l'entrée en vigueur de la loi. Retenir le taux de 2008 pourrait avoir pour effet d'inciter certaines collectivités à augmenter leur taux en 2008, afin de bénéficier d'une compensation plus élevée.

2. Diverses mesures de coordination technique

Les 2° et 3° du **IV** du présent article adaptent techniquement ces modalités de compensation au cas particulier des communes membres d'un EPCI sans fiscalité propre, et des EPCI à taxe professionnelle unique.

Le **V** du présent article est une disposition de coordination, relative au cas particulier des EPCI issus d'une fusion. La disposition visée, le II de l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dresse en effet la liste des compensations d'allègements de fiscalité locale qu'ils perçoivent au lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale préexistants. Le présent article insère donc une référence à lui-même dans l'article 154 précité.

Il en profite pour **insérer dans cette liste d'autres compensations**, jusque là omises par le législateur :

- dans le cas des EPCI à fiscalité additionnelle, le II de l'article 24 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ;

- dans le cas des EPCI à taxe professionnelle unique, le V de l'article 22 de la loi de finances pour 2004.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA MISE EN PLACE D'UN SOUTIEN SECTORIEL

Votre rapporteur général est attentif aux mesures qui sont prises pour revaloriser les professionnels du livre, notamment dans le but de préserver

certains équilibres entre les différents circuits de vente. **Le « recul » de la librairie indépendante constitue un sujet de préoccupation légitime.**

Selon le rapport « Gallimard » précité, « *La librairie indépendante reste le premier réseau de vente au détail avec 41 % de ce marché en 2006, mais ses positions ont régressé sur les dix dernières années. Si elle maintient sa place en littérature et en sciences humaines (50 % du marché), elle fléchit de façon inquiétante pour la littérature de jeunesse, les dictionnaires et le domaine pratique. Pour certains types de fonds, quantitativement marginaux (théâtre, poésie, édition d'art), certaines nouveautés ou certains éditeurs, elle représente quasiment le seul marché* » .

La concurrence des trois autres canaux de diffusion du livre s'est nettement intensifiée ces dernières années : progression des grande surfaces multimédia (34 % des parts de marché de détail), qui adossées à des groupes puissants bénéficient de moyens importants pour se développer, essor du réseau de la grande distribution (25 % de parts de marché) pour qui le livre est devenu un produit essentiel, montée en puissance des sites de vente sur Internet.

Cette concurrence fragilise des établissements déjà économiquement mal en point. En effet, l'étude sur la situation économique de la librairie indépendante révèle que la rentabilité moyenne d'une librairie est de 1,4 % de son chiffre d'affaires. Ce constat doit être affiné en fonction de la catégorie de la librairie concernée. Si, pour une librairie importante (employant plus de 34 personnes et d'un chiffre d'affaires supérieur à 2 millions d'euros), ce taux de rentabilité est de 2 %, il tombe en revanche à 0,6 % pour une petite structure qui n'emploie que deux personnes et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300.000 euros. La rentabilité nette moyenne annuelle d'une petite librairie est donc de 1.800 euros. En outre, 23 % des librairies ont un résultat courant négatif et ce chiffre monte à 31 % pour les petites librairies.

Le présent article, qui met en œuvre une des préconisations du rapport « Gallimard », **propose de soutenir ce secteur en les exonérant de taxe professionnelle.**

Si votre rapporteur général comprend les préoccupations qui ont pu être exprimées ces derniers mois, **il rappelle que votre commission est réticente à la multiplication de niches fiscales sectorielles.** En outre, **il s'interroge sur les modalités de labellisation des librairies**, et notamment sur la définition objective d'une librairie « de référence ». Enfin, il remarque que le **dispositif proposé n'est pas conforme à la « doctrine » de votre commission** s'agissant de la mise en place d'exonérations de taxe professionnelle (*cf. infra*).

B. UN ARTICLE QUI N'EST PAS CONFORME À LA « DOCTRINE » DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES EN MATIÈRE D'EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ LOCALE

Conformément à sa « doctrine », exposée dans un rapport d'information présenté par son président en mai 2003¹, votre commission des finances juge nécessaire de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

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

Ainsi, à l'initiative de votre commission des finances, l'article 1382 B du code général des impôts, instauré par l'article 52 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, précise que l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages **exige une délibération de la collectivité territoriale concernée.**

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

(extrait de la séance du 16 décembre 2002)

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

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

¹ Jean Arthuis, rapport d'information n° 289 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale, annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 2003.

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

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

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

Le présent article ne satisfait pas à ce double critère :

- **l'exonération de taxe professionnelle qu'il propose est de fait automatique**, les collectivités territoriales n'ayant que la possibilité, on le conçoit purement virtuelle, de la supprimer par une délibération contraire ;

- en conséquence, **l'exonération est compensée** aux collectivités territoriales.

C. DES RÉFÉRENCES CONTESTABLES

1. La question de la référence au taux 2008 pour le calcul de la compensation

Par ailleurs, comme indiqué lors de la présentation du dispositif, la compensation serait calculée sur la base du taux de taxe professionnelle de 2008, ce qui pourrait inciter certaines collectivités à augmenter leur taux de taxe professionnelle en 2008 afin de bénéficier d'une compensation plus importante.

Lors de la création de ce type de dispositif, il est d'usage de prendre comme référence le dernier taux connu, soit en l'espèce 2007. Toutefois, il convient de remarquer que le présent article **s'appliquera aux impositions établies à compter de l'année 2009, c'est-à-dire à un moment où le taux 2008 sera connu**. Compte tenu de la faible portée du dispositif, on peut estimer que l'évolution des taux de taxe professionnelle décidés par les collectivités ne devrait pas être influencée – ou de manière marginale – par l'adoption du présent article.

2. Une référence inappropriée au règlement communautaire relatif aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale

Le V du présent article mentionne le règlement n° 1628/2006 relatif aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale. **Cette référence**

est injustifiée car ces librairies n'ont pas vocation à être situées exclusivement dans des zones faisant l'objet de mesures particulières.

Il conviendrait de soumettre, de manière désormais classique, le présent dispositif au règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre janvier 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 26 quinquies (nouveau)

Validation d'un assouplissement de procédure, relatif au calcul du ticket modérateur des EPCI à fiscalité additionnelle ayant augmenté leur taux en 2005 du fait d'un transfert de compétences

Commentaire : le présent article prévoit, dans le cas particulier des EPCI ayant augmenté leur taux en 2005 du fait d'un transfert de compétences, que la date avant laquelle les EPCI et les communes concernées doivent évaluer le coût des charges transférées est repoussée du 31 janvier 2007 au 15 avril 2007. Il s'agit de la validation législative d'une décision ministérielle du 19 février 2007, répondant à la demande de nombreuses collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2006

A l'initiative de votre commission des finances, la réforme de la taxe professionnelle réalisée en 2006 comprend, en particulier, une disposition tendant à neutraliser les conséquences des transferts de compétences entre communes et **EPCI à fiscalité additionnelle** pour le calcul du ticket modérateur.

Ainsi, dans le cas des EPCI à **fiscalité additionnelle** et de leurs communes membres, le calcul du **taux de déclenchement** du ticket modérateur est modifié, afin de **prendre en compte un « *taux représentatif du coût des dépenses liées aux compétences* »** transférées à l'EPCI. Il s'agit de neutraliser l'impact que les augmentations de taux d'un EPCI liées à des transferts de compétences pourraient avoir sur le calcul du ticket modérateur. Il serait en effet injustifié qu'un EPCI doive payer un ticket modérateur, sous le prétexte que des transferts de compétences l'auraient obligé à augmenter son taux.

De manière symétrique, cette disposition prévoit que quand une **commune** transfère des compétences à un EPCI, le taux au-delà duquel elle paie le ticket modérateur est réduit en conséquence.

B. DES DISPOSITIONS ÉTENDUES, PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2007, AUX EPCI AYANT AUGMENTÉ LEUR TAUX EN 2005 DU FAIT D'UN TRANSFERT DE COMPÉTENCES

1. Les EPCI ayant augmenté leur taux en 2005 du fait d'un transfert de compétences n'étaient pas couverts par les dispositions de droit commun

Les EPCI ayant réalisé un transfert de compétences en 2004, et ayant en conséquence augmenté leur taux en **2005, n'étaient pas couverts** par la disposition précitée de la loi de finances initiale pour 2006. Ils pouvaient donc devoir payer un **ticket modérateur**.

Tout d'abord, les EPCI qui avaient augmenté leur taux en **2005** en conséquence d'un transfert de compétence étaient pénalisés par le fait que si le taux de déclenchement du ticket modérateur est bien celui de l'année 2005, c'est seulement **dans la limite d'une augmentation de 5,5 % par rapport à celui de 2004**.

Ensuite, ces EPCI – tout comme ceux ayant augmenté leur taux en 2006 du fait d'un transfert décidé en 2005 – n'avaient pas pu satisfaire à la règle, formelle, selon laquelle le coût du transfert en « points de taxe professionnelle » **devait figurer dans la délibération** afférente au transfert. En effet, la loi de finances initiale pour 2006, qui contient cette obligation, n'avait pas encore été promulguée. Il fallait donc prévoir, pour régler le problème de ces EPCI, une disposition de précision.

2. La prise en compte des EPCI concernés par la loi de finances rectificative pour 2006

L'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2006, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Yves Cousin, a donc étendu la disposition précitée au cas particulier des EPCI ayant augmenté leur taux en 2005 (du fait d'un transfert de compétences décidé en 2004).

A l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a modifié l'article 131 précité, afin de corriger un problème de procédure. Comme on l'a indiqué ci-avant, l'article 85 de la loi de finances initiale pour 2006 prévoyant que le montant des transferts de compétences devait figurer dans les délibérations relatives au transfert, les EPCI ayant réalisé un transfert avant la promulgation de la loi de finances initiale pour 2006 (soit en 2004 ou en 2005) ne pouvaient pas bénéficier de l'article 131 précité. La modification apportée par le Sénat consistait à préciser que, dans le cas des collectivités ayant décidé d'un transfert en 2004, 2005 ou 2006, la délibération fixant le taux représentatif des transferts devait être prise au plus tard **le 31 janvier 2007**.

Cette date du 31 janvier 2007 était plus tardive que celle qui avait été proposée par le ministère du budget, fixée au 15 janvier 2007.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean Launay, avec un avis **favorable** du gouvernement et de la commission des finances.

Il prévoit, dans le cas particulier des EPCI ayant augmenté leur taux en 2005 du fait d'un transfert de compétences, que la date avant laquelle les EPCI et les communes concernées doivent évaluer le coût des charges transférées est repoussée du 31 janvier 2007 au **15 avril 2007**.

Il s'agit de la validation législative d'une décision ministérielle du 19 février 2007, répondant à la demande de nombreuses collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère que le présent article apporte une **modification utile**.

Si elle s'oppose à toute remise en cause de la réforme votée il y a deux ans, elle relève qu'il propose simplement d'en **corriger un effet non souhaité** découlant d'un simple problème de procédure.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 26 quinquies (nouveau)

Réforme des trois taxes communales sur la publicité

Commentaire : le présent article additionnel propose de réformer les trois taxes communales sur la publicité :

- la taxe sur les véhicules publicitaires serait supprimée ;
- les tarifs maximaux de la taxe sur les emplacements seraient revalorisés, de manière à rendre la taxe sur les emplacements aussi rentable pour les communes que la taxe sur les affiches ;
- la discrimination dont font actuellement l'objet les communes de moins de 30.000 habitants, dont les tarifs maximaux de la taxe sur les affiches sont inférieurs à ceux des autres communes, serait supprimée ;
- le régime de la taxe sur les affiches serait simplifié ;
- les régimes de la taxe sur les affiches et de la taxe sur les emplacements seraient harmonisés et modernisés ;
- les dispositions selon lesquelles les concessions municipales, le mobilier urbain et les enseignes et préenseignes ne peuvent être soumis à la taxe sur les emplacements seraient supprimées ;
- la commune pourrait moduler la taxe sur les affiches et la taxe sur les emplacements, selon la situation d'implantation du dispositif ;
- la commune pourrait, pour les deux taxes, fixer des tarifs moins élevés dans le cas des enseignes et préenseignes ;
- les tarifs des deux taxes seraient indexés sur la croissance du PIB nominal.

I. LES TROIS TAXES COMMUNALES SUR LA PUBLICITÉ

Il existe **trois taxes** communales sur la publicité :

- une taxe sur les affiches (dont l'intitulé complet est « *taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses* »), instaurée en 1950 et parfois dénommée « taxe sur la publicité » ;
- une taxe sur les véhicules publicitaires, instituée en 1979 ;
- une taxe sur les emplacements publicitaires fixes, instaurée en 1981 et présentant, pour les communes, l'intérêt d'être d'application plus facile que la taxe sur les affiches, mais l'inconvénient d'être d'un rendement moins élevé.

Ces trois taxes sont **facultatives**.

La taxe sur les affiches et la taxe sur les emplacements fixes concernent en pratique à peu près les **mêmes supports**, et sont **exclusives** l'une de l'autre.

Le tableau ci-après indique les **principales caractéristiques** de chaque taxe.

	Taxe sur les affiches	Taxe sur les véhicules	Taxe sur les emplacements fixes
Instauration	Article 3 de la loi n° 50-939 du 8 août 1950	Articles 14 et 40 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes	Article 55 de la loi de finances pour 1981
Redevable	Ceux dans l'intérêt desquels l'affiche a été apposée	Propriétaire du véhicule	Exploitant de l'emplacement
Exclusivité	Institution exclusive de l'application de la taxe sur les emplacements fixes	Pas de règle d'exclusivité	Institution exclusive de celle de la taxe sur les affiches, ainsi que de la perception, au titre de cet emplacement, de tout droit de voirie ou de redevance d'occupation du domaine public
Fixation initiale des tarifs (montants apparaissant dans le CGCT)	1984 puis 2007 (article 116 de la LFR 2006)	Même montant que celui de la « vignette » automobile	1984
Indexation des tarifs <i>Remarque : les tarifs résultant de l'indexation ne sont pas intégrés au CGCT, mais publiés dans des circulaires du ministère de l'intérieur.</i>	De 1984 à 2006 : indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation) A partir de 2008 : indexation sur la DGF	-	Indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation)
Recouvrement	Services municipaux	Services municipaux	Services municipaux
Recettes (2005)	15.000.000	1.584	25.500.000
Nombre de communes (2005)	moins de 100	très faible nombre	plus de 3.000
Produit moyen par commune (2005)	170.000	-	8.000

Sources : code général des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales

A. DES TAXES AU PRODUIT MODESTE

On observe en particulier que :

- la taxe sur les véhicules publicitaires n'est quasiment pas utilisée (elle n'a rapporté que 1.584 euros en 2005) ;
- la taxe sur les affiches rapporte peu d'argent au total (15 millions d'euros), mais est efficace pour les communes qui l'utilisent (170.000 euros en moyenne) ;
- la taxe sur les emplacements rapporte davantage d'argent (25,5 millions d'euros), mais correspond à très peu d'argent par commune (8.000 euros en moyenne).

Le produit des trois taxes communales sur la publicité est modeste par rapport au chiffre d'affaires du secteur de la **publicité dite « extérieure »** (c'est-à-dire celle utilisant l'affichage), de plus de **1 milliard d'euros** en 2006¹, comme l'indique le tableau ci-après.

Le chiffre d'affaire de la publicité dite « extérieure » (2006)

(en millions d'euros)

	Montant
Affichage grand format	461
Transport	271
Mobilier urbain	259
Autres	95
Total	1.085

Source : Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP)

Ainsi, les trois taxes communales sur la publicité, correspondant à des recettes totales de l'ordre de 40 millions d'euros, taxent la « publicité extérieure » à hauteur de **4 % de son chiffre d'affaires.**

¹ Soit environ 10 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des médias de la publicité (de 12 milliards d'euros en 2006), dont les deux principales composantes sont la télévision (30 %) et la presse (40 %).

B. LA TAXE LA PLUS RENTABLE POUR LES COMMUNES, MAIS LA PLUS COMPLEXE À METTRE EN OEUVRE : LA TAXE SUR LES AFFICHES

La taxe la plus intéressante pour les communes, mais la plus complexe à mettre en oeuvre, est la taxe sur les **affiches**.

1. Une comparaison rendue difficile par l'extrême complexité du régime de la taxe sur les affiches

Le principal obstacle à une comparaison entre les deux taxes est constitué par **l'extrême complexité du régime de la taxe sur les affiches**.

a) Les tarifs de la taxe sur les affiches : une incroyable complexité

Le tableau ci-après, extrait d'une **circulaire du ministère de l'intérieur**, indique les tarifs de la taxe sur les affiches en 2007.

La lecture de ce tableau est **pour le moins complexe**.

Les tarifs de la taxe sur les affiches (2007)

(en euros par m²)

NATURE DES AFFICHES		TARIFS APPLICABLES EN 2006		TARIFS APPLICABLES EN 2007		
		Ville de - 100 000 hab.	Ville de + 100 000 hab.	Ville de - 30 000 hab.	Ville de + 30 000 hab.	
1^{ère} catégorie • Affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites.		0,7 €	0,7 €	0,8 €	0,8 €	
2^{ème} catégorie • Affiches ayant subi une préparation quelconque en vue d'en assurer la durée, soit que le papier ait été transformé ou préparé, soit qu'elles se trouvent protégées par un verre, un vernis ou une substance quelconque, soit qu'antérieurement à leur apposition, on les ait collées sur une toile, plaque de métal, etc. • Affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites, qui sont apposées soit dans un lieu couvert public, soit dans une voiture servant au transport du public.		3 fois le tarif des affiches de 1 ^{ère} catégorie	2,1 €	2,1 €	2,4 €	2,4 €
		2 fois le tarif des affiches de 1 ^{ère} catégorie	1,4 €	1,4 €	1,6 €	1,6 €
3^{ème} catégorie • Affiches peintes et généralement toutes les affiches, autres que celles sur papier, qui sont inscrites dans un lieu public, quand bien même ce ne serait ni sur un mur, ni sur une construction.		Par m ² ou fraction de m ² et par période quinquennale	2,8 €	2,8 €	3,2 €	3,2 €
Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m ²						

NATURE DES AFFICHES		TARIFS APPLICABLES EN 2006		TARIFS APPLICABLES EN 2007	
		Ville de - 100 000 hab.	Ville de + 100 000 hab.	Ville de - 30 000 hab.	Ville de + 30 000 hab.
<p><i>4^{ème} catégorie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Affiches, réclames et enseignes lumineuses constituées par la réunion de lettres ou de signes installés spécialement sur une charpente ou sur un support quelconque pour rendre une annonce visible tant la nuit que le jour. • Affiches sur papier, affiches peintes et enseignes éclairées la nuit au moyen d'un dispositif spécial. • Ainsi que les affiches éclairées apposées sur les éléments de mobilier urbain. 	Par m ² ou fraction de m ² par an	2,8 €	5,6 €	3,2 €	6,4 €
	A la demande des assujettis par périodes mensuelles	0,7 €	1,4 €	0,8 €	1,6 €
	Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m ²				
<p><i>5^{ème} catégorie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Affiches, réclames et enseignes lumineuses obtenues, soit au moyen de projections intermittentes ou successives sur un transparent ou sur un écran, soit au moyen de combinaison de points lumineux susceptibles de former successivement les différentes lettres de l'alphabet dans le même espace, soit au moyen de tout procédé analogue. 	Par m ² ou fraction de m ² et par mois quel que soit le nombre des annonces	2,8 €	4,2 €	3,2 €	4,8 €
	Tarif automatiquement doublé pour la fraction de la superficie excédant 50 m ²				

Source : ministère de l'intérieur (actualisation des tarifs figurant dans le code général des collectivités territoriales)

(1) La taxe sur les affiches : une « taxe sur les emplacements déguisée » pour les affiches des 3^{ème} à 5^{ème} catégories

On remarque en particulier que si tous les tarifs sont exprimés en euros par mètre carré, **l'unité utilisée n'est pourtant pas la même, la taxe sur les affiches étant en réalité, pour les 3^{ème} à 5^{ème} catégories, une « taxe sur les emplacements déguisée » :**

- dans le cas des affiches de 1^{ère} et 2^{ème} catégories, le tarif s'entend **par affiche**. Le rendement annuel de la taxe dépend donc alors du « taux de rotation » des affiches ;

- pour les affiches de 3^{ème} catégorie, le tarif est exprimé **par an, quelle que soit la rotation des affiches ;**

- pour les affiches de 4^{ème} et 5^{ème} catégories, il s'entend **par mois**, là encore **quelle que soit la rotation des affiches**.

Il peut sembler étonnant qu'une taxe définie comme portant sur les affiches et distincte d'une seconde taxe, portant quant à elle sur les emplacements, ait un régime correspondant, pour certains types de supports, à celui d'une taxe sur les emplacements. C'est pourquoi **l'Etat et les communes ont pris, jusqu'au début des années 2000, certaines libertés vis-à-vis du code général des collectivités territoriales**, considérant que, même pour les affiches de 4^{ème} et 5^{ème} catégories, le tarif s'entendait bien **par affiche**.

Cette interprétation favorable aux communes a pris fin au début des années 2000, avec un arrêt du tribunal de grande instance de Nice, comme l'indique l'encadré ci-après.

La confirmation de la nature de « taxe sur les emplacements déguisée » de la taxe sur les affiches, dans le cas des affiches de 4^{ème} et 5^{ème} catégories

A la suite d'un recours de l'afficheur Decaux, une jurisprudence du début des années 2000 vide la taxe sur les affiches de l'essentiel de son intérêt, dans le cas des quatrième et cinquième catégories (correspondant aux affiches lumineuses), en les transformant de fait en une seconde taxe sur les emplacements.

L'interprétation de l'administration (de la DGCL en particulier) était que chaque nouvelle affiche donnait lieu au paiement de la taxe, ce qui semblait logique pour une taxe sur les affiches.

Pendant, le tribunal de grande instance de Nice, saisi par l'afficheur Decaux, a estimé que la mention légale d'un tarif s'appliquant par année impliquait qu'un seul droit était dû chaque année.

En conséquence, le décret n° 2002-1550 du 24 décembre 2002 a inséré au dernier paragraphe de l'article D. 2331-21 du code général des collectivités territoriales une mention précisant que seules les modifications apportées aux affiches des catégories 1 à 3 (le cas échéant) entraînaient de nouvelles déclarations et donc nouveau paiement. En revanche, les affiches classées en 4^{ème} et 5^{ème} catégorie selon l'article L. 2333-7 du CGCT ne donnent plus lieu à déclaration, et donc à taxation, lors de chaque renouvellement.

Selon la DGCL, cette interprétation est contestable. En tout état de cause, elle n'est pas favorable aux communes.

(2) Une faculté de moduler les tarifs qui rend les chiffres du tableau ci-avant peu significatifs

Le régime de la taxe sur les affiches est d'autant moins lisible que les conseils municipaux ont la faculté de **doubler tous ces tarifs**. Comme ils y recourent presque tous, dès lors qu'ils ont instauré la taxe sur les affiches, les tarifs figurant dans le tableau ci-avant doivent être multipliés par 2 pour avoir une signification.

Par ailleurs, les conseils municipaux peuvent même, dans les communes de **plus de 30.000 habitants** :

- soit **tripler ou quadrupler** les tarifs pour les 4^{ème} et 5^{ème} catégories ;
- soit instituer, pour les affiches de 4^{ème} et 5^{ème} catégories, une échelle de tarifs variables selon les rues et allant **du double au quadruple** des tarifs prévus.

(3) Une nomenclature obsolète

Il faut en outre souligner que la nomenclature de la taxe sur les affiches est **obsolète**.

Ainsi, elle ne mentionne pas le cas particulier des **supports déroulants** (qui peuvent comprendre jusqu'à 12 affiches) et les **supports à lamelles** (qui comprennent généralement 3 affiches), qui sont d'apparition récente. Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, certains afficheurs considèrent que ces supports relèvent de la 4^{ème} catégorie, et sont donc imposés pour seulement 1,6 euro par mètre carré et par mois, ce qui, compte tenu du « taux de rotation » élevé de leurs affiches, et donc de leur rentabilité, est paradoxal. Le fait que pour ces supports la taxe sur les affiches est une « taxe sur les emplacements déguisée » fait donc perdre aux communes des sommes considérables.

De même, les **panneaux publicitaires numériques n'entrent dans aucune des catégories de la taxe sur les affiches**, à laquelle ils ne peuvent donc être imposés.

b) La taxe sur les emplacements : des tarifs plus simples, mais correspondant à une typologie différente

(1) Présentation générale

Le régime de la taxe sur les emplacements est plus simple.

Cependant, la **comparaison** avec les tarifs de la taxe sur les affiches est **délicate** :

- tout d'abord, les tarifs de la taxe sur les emplacements sont définis en fonction du seul emplacement, quelle que soit la rotation des affiches ;
- ensuite, **la nomenclature retenue n'est pas la même**.

Les maxima légaux de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes (2007)

(en euros par m²)

CATEGORIES D'EMPLACEMENTS TAXABLES	TARIFS 2007 PAR M ² (*)
1^{ère} catégorie : emplacements non éclairés autres que ceux supportant de la publicité phosphorescente ou fluorescente	13,8 €
2^{ème} catégorie : emplacements non éclairés supportant de la publicité phosphorescente ou fluorescente	21,3 €
3^{ème} catégorie : emplacements éclairés par un dispositif lumineux extérieur à l'emplacement ou fixé sur ce dernier.....	28,2 €
4^{ème} catégorie : caissons publicitaires destinés à supporter des affiches éclairées par transparence et dispositifs lumineux installés sur toitures, murs ou balcons	42,7 €
(*) : toute fraction de mètre carré est considérée comme équivalente à un mètre carré pour l'application du tarif	

Source : ministère de l'intérieur (actualisation des tarifs figurant dans le code général des collectivités territoriales)

(2) Le droit exclut explicitement les concessions d'affichage, le mobilier urbain et les enseignes de la taxe sur les emplacements

Deux types de supports sont **explicitement exclus** du champ de la taxe sur les emplacements.

Dans le cas des **concessions d'affichage** et du **mobilier urbain**, l'article L. 2333-22 du code général des collectivités territoriales prévoit que sont exonérés de la taxe « *les emplacements dépendant des concessions municipales d'affichage, ainsi que les abribus et autres éléments de mobilier urbain* », et « *les emplacements utilisés pour recevoir des plans, des informations ou des annonces dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Ces supports ne peuvent donc être soumis qu'à la taxe sur les affiches.

Dans le cas des **enseignes**, alors que l'article L. 2333-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que la taxe sur les emplacements « *est assise sur la superficie des emplacements publicitaires fixes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique au sens du chapitre unique du titre VIII du livre V du code de l'environnement* », l'article L. 581-3 du code de l'environnement, qui fait partie de ce chapitre, prévoit que les enseignes et les préenseignes (apposées respectivement sur l'immeuble ou à proximité de

l'immeuble concerné) ne constituent pas des publicités, ce dont il découle qu'elles ne peuvent être soumises à la taxe sur les emplacements.

Il convient cependant de préciser que cette exonération concerne seulement les préenseignes dites « dérogatoires », c'est-à-dire de petite taille. En effet, l'article L. 581-19 du code de l'environnement distingue deux types de préenseignes :

- celles soumises aux dispositions qui régissent la publicité, et concernent des panneaux de grande taille, parfois dénommés « panneaux longue conservation » ;

- celles dérogeant à ces dispositions, soit en raison de leurs faibles dimensions, soit en raison de leurs fonctions¹.

La taxation des **enseignes** peut constituer un enjeu local important, dans la mesure où elle revient à taxer des **commerçants**. Il en découle une situation paradoxale :

- d'un côté, certaines communes déplorent cette limitation de la taxe sur les enseignes, qui les empêche d'imposer, en particulier, les enseignes de certaines grandes surfaces. Si en plus cette enseigne ne se situe pas sur le domaine public de la commune, celle-ci ne peut percevoir aucune redevance ;

- en sens inverse, certaines communes qui souhaiteraient recourir à la taxe sur les affiches instaurent la taxe sur les emplacements, pour ne pas se trouver obligés de taxer les enseignes et préenseignes.

(3) L'impossibilité de percevoir un droit de voirie ou une redevance d'occupation du domaine public

Par ailleurs, l'article L. 2333-25 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« la perception de la taxe communale sur un emplacement publicitaire fixe exclut la perception par la commune, au titre de cet emplacement, de tout **droit de voirie** ou de **redevance d'occupation du domaine public** »*.

2. La taxe sur les affiches : un taxe 10 fois plus rentable environ que la taxe sur les emplacements, mais pas pour tous les types d'affiche

Afin de permettre une comparaison entre les tarifs des deux taxes, **votre rapporteur général s'est efforcé d'établir, à titre indicatif, une nomenclature commune.**

Cet exercice repose, par nature, sur certaines **hypothèses**, concernant la taxe sur les affiches. Ces hypothèses sont les suivantes :

¹ Lorsqu'il s'agit de signaler les activités soit particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou liées à des services publics ou d'urgence, soit s'exerçant en retrait de la voie publique, soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales.

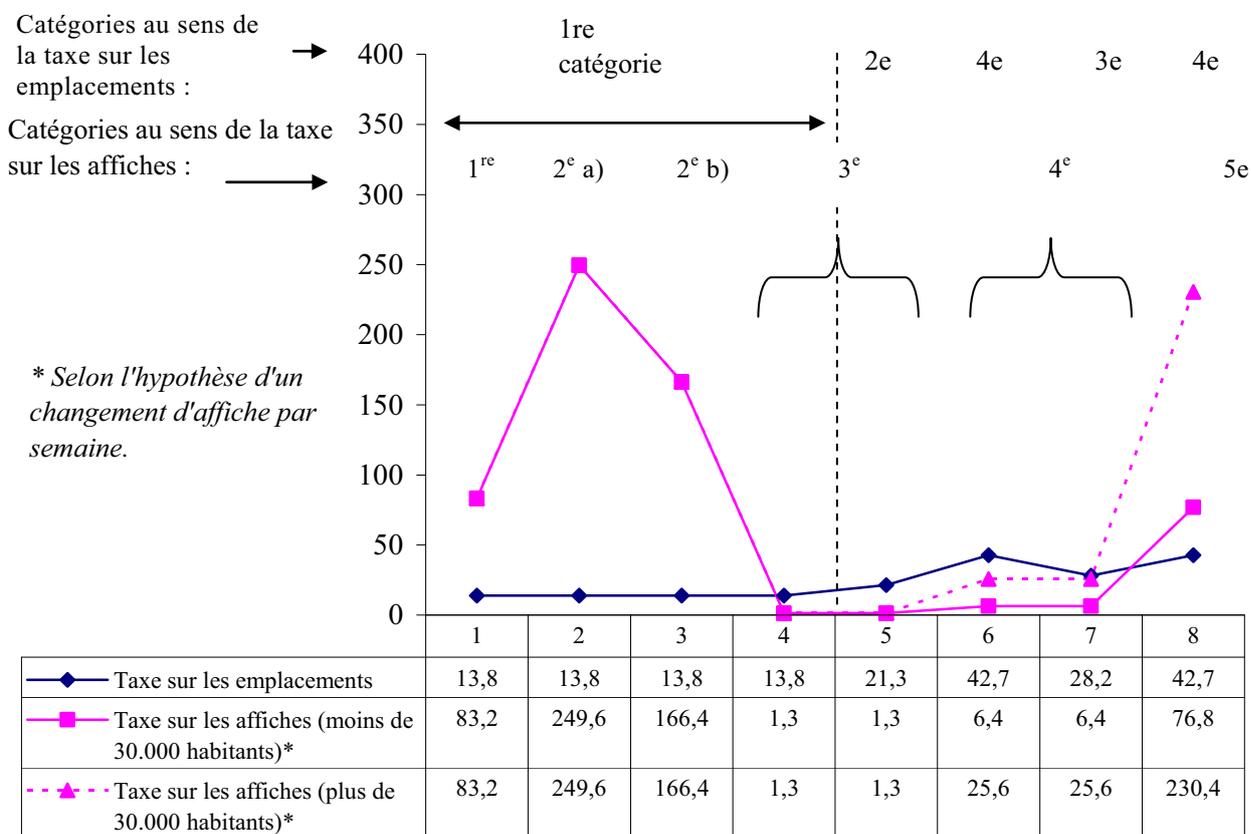
- les communes utilisent au maximum leur capacité de majorer leurs taux ;

- le taux de rotation des affiches est **d'une affiche par semaine.**

Les résultats de cet exercice sont synthétisés par le graphique et le tableau ci-après.

Une tentative de comparaison des tarifs des deux taxes (2007)

(en euros au m²)



Schématiquement, la situation est la suivante.

En combinant les nomenclatures des deux taxes, on arrive à la nomenclature ci-après, **par ordre de « technicité » croissante** :

1. affiches sur papier non éclairées « ordinaires » ;
2. affiches sur papier non éclairées « durables » ;
3. affiches sur papier non éclairées dans un lieu couvert ;
4. affiches non éclairées autres que celles sur papier ;
5. affiches non éclairées phosphorescentes ou fluorescentes ;
6. signes lumineux ;
7. affiches lumineuses ou éclairées « simples » (éclairées de l'extérieur pour la taxe sur les emplacements, dont le message n'apparaît pas par éléments successifs pour celle sur les affiches), ce qui inclut semble-t-il certains supports « modernes », comme les supports déroulants et les supports à lamelles ;
8. affiches lumineuses ou éclairées « perfectionnées » (éclairées par transparence pour la taxe sur les emplacements, dont le message apparaît par éléments successifs pour celle sur les affiches).

Pour les affiches non éclairées sur papier (catégories 1 à 3 de la nomenclature synthétique retenue ici pour permettre la comparaison entre les deux taxes), **la taxe sur les affiches est de loin la plus rentable** pour les communes.

En effet, alors que la taxe sur les emplacements ne rapporte alors que **13,7 euros** par mètre carré, la taxe sur les affiches rapporte, selon le cas, **entre 100 et 250 euros** par mètre carré, si l'on suppose que les communes utilisent leur possibilité de doubler leurs tarifs (compris, selon le cas, entre 0,8 et 2,4 euros par mètre carré), et que le support reçoit une affiche différente par semaine.

En revanche, si une affiche **n'est ni éclairée, ni sur papier** (4ème catégorie de la nomenclature synthétique retenue ici pour permettre la comparaison), **la taxe sur les emplacements devient la plus rentable**. Cela provient d'un double phénomène :

- les tarifs de la taxe sur les emplacements sont à peu près multipliés par 3, passant de 13,8 euros par mètre carré à 42,7 euros par mètre carré ;

- surtout, comme la taxe sur les affiches est en réalité, à partir de la 3^{ème} catégorie (la 4^{ème} catégorie de la nomenclature synthétique utilisée ici pour permettre la comparaison), et de manière paradoxale, une taxe sur les emplacements, son rendement devient presque nul pour les affiches non éclairées autres que celles sur papier.

Les simples signes lumineux correspondent à une situation analogue.

En revanche, **pour les affiches lumineuses ou éclairées, la taxe sur les affiches redevient la plus rentable** pour les affiches de 5^{ème} catégorie (au sens de la taxe sur les affiches, soit la 8^{ème} au sens de la nomenclature synthétique utilisée ici pour permettre la comparaison), correspondant, en gros, aux affiches éclairées dont le message apparaît par éléments successifs.

Au total, la taxe sur les affiches est bien la plus rentable. Comme on l'a indiqué, le produit moyen par commune est de 170.000 euros pour la taxe sur les affiches, et 8.000 euros pour la taxe sur les emplacements fixes.

3. La taxe sur les affiches permet la perception d'un droit de voirie ou d'une redevance d'occupation du domaine public

La taxe sur les **affiches** présente en outre l'avantage de ne pas être exclusive de la perception, pour l'emplacement concerné, d'un **droit de voirie** ou d'une **redevance d'occupation du domaine public**.

Cela présente un **intérêt financier** évident pour la commune. Le régime des redevances d'occupation domaniale, certes limité aux emplacements publicitaires se trouvant sur le domaine public, est en effet plus avantageux pour la commune, puisque le montant de ces redevances fait généralement l'objet d'une négociation globale, dans le cadre d'une délégation de service public.

Le montant de ces recettes peut être considérable. Par exemple, dans le cas de la ville de Paris, en 2001 le montant total des redevances a été de 11 millions d'euros, et en 2004 le montant de la taxe sur les affiches de 7 millions d'euros¹.

¹ Source : Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, « Rapport d'observations définitives, Ville de Paris, publicité et mobilier urbain », février 2006.

4. Le principal inconvénient de la taxe sur les affiches : sa complexité de mise en oeuvre

Si les communes recourent peu à la taxe sur les affiches, c'est à cause de la complexité de sa mise en oeuvre :

- ses tarifs sont, on l'a vu, d'une grande complexité ;
- sa nomenclature, qui date de 1950, est plus archaïque que celle de la taxe sur les emplacements, qui date de 1981 ;
- contrairement aux emplacements fixes, les affiches sont fréquemment renouvelées, ce qui oblige les communes à effectuer un suivi.

II. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 116 DE LA LFR 2006

A. UNE RÉFORME À LA MARGE DE LA TAXE SUR LES AFFICHES

L'article 116 de la LFR 2006, inséré à l'initiative de votre commission des finances, apporte tout d'abord quelques modifications « à la marge » à la taxe sur les affiches.

Ces modifications consistent :

- à revaloriser d'environ 15 %¹ en 2007 les tarifs (qui depuis 1984 n'avaient été revalorisés chaque année qu'en fonction de l'inflation) ;
- à indexer les tarifs sur la DGF (alors que jusqu'alors ils étaient indexés sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, soit en pratique sur l'inflation) ;
- à abaisser le seuil de population à partir duquel les communes peuvent effectuer certaines majorations, ou instituer une échelle de tarifs variable selon les rues² : ce seuil, jusqu'alors de 100.000 habitants, a été abaissé à 30.000 habitants.

¹ La revalorisation exacte a été de 14,29 %, afin d'inscrire dans le code général des collectivités territoriales des chiffres « ronds ».

² Allant du double au quadruple des tarifs les concernant.

**Un amendement de votre commission des finances qui faisait suite
à trois amendements du groupe socialiste**

L'amendement de votre commission des finances faisait suite à trois amendements du groupe socialiste, présentés dans un premier temps par notre collègue Marc Massion dans le cadre du PLF 2007, puis par notre ancien collègue Jean-Marie Bockel dans celui du PLFR 2006. Dans les deux cas, leurs auteurs avaient accepté de les retirer. Un premier amendement (171-rect bis) :

- revalorisait les tarifs de la taxe sur les affiches de manière identique à celle proposée par votre commission des finances, soit un peu plus de 14 % (la version initiale de l'amendement proposait 40 %) ;

- indexait leur évolution sur l'inflation.

Un deuxième amendement (172 rect) accroissait les facultés des communes en matière de fixation des tarifs de la taxe sur les affiches :

- dans le cas des communes de moins de 100.000 habitants, il leur permettait non seulement de doubler tous les taux, mais aussi de les tripler et de les quadrupler ;

- dans le cas des communes de plus de 100.000 habitants, il leur permettait non seulement de les tripler ou de les quadrupler, mais aussi de les multiplier jusqu'à 6 fois.

Un troisième amendement (173) proposait de scinder les affiches de l'actuelle 4^{ème} catégorie, relative aux affiches lumineuses, en deux catégories :

- seules restaient dans la 4^{ème} catégorie les enseignes lumineuses utilisées par les commerçants ;

- une 6^{ème} catégorie aurait été créée, concernant les autres affiches lumineuses, en particulier celles apposées sur le mobilier urbain.

B. LA DEMANDE D'UN RAPPORT RELATIF A LA RÉFORME DES TROIS TAXES

L'article 116 de la LFR 2006 demande en outre au gouvernement de présenter, d'ici fin septembre 2007, un rapport sur les perspectives de réforme des trois taxes sur la publicité (sur les affiches, sur les véhicules et sur les emplacements fixes).

III. QUELLES RÉFORMES POUR LES TROIS TAXES COMMUNALES SUR LA PUBLICITÉ ?

A. SUPPRIMER LA TAXE SUR LES VÉHICULES À MOTEUR

Dans le rapport prévu par l'article 116 précité de la loi de finances rectificative pour 2006, transmis à votre commission des finances, le gouvernement juge nécessaire de **supprimer la taxe sur les véhicules à moteur.**

« Il faut observer, à titre liminaire, que la taxe sur les véhicules à moteur génère un produit très faible, de l'ordre de 1.500 euros en 2006 et que la catégorie des véhicules concernés, définie comme étant ceux « utilisés ou équipés aux fins essentiellement de servir de support à la publicité ou à des préenseignes », ouvrait largement débat sur son interprétation et était potentiellement source de contentieux. Il apparaît donc opportun d'en proposer la suppression pure et simple ».

Votre rapporteur général considère en effet que la taxe sur les véhicules à moteur n'a plus lieu d'être.

B. COMMENT RÉFORMER LA TAXE SUR LES AFFICHES ET LA TAXE SUR LES EMPLACEMENTS

La question qui se pose est de savoir comment réformer la **taxe sur les affiches** et la **taxe sur les emplacements**.

Dans son rapport précité transmis au Parlement, le gouvernement évoque quatre pistes :

- instauration d'une taxe unique, qui serait une **taxe sur les emplacements rénovée** (solution privilégiée par le gouvernement) ;
- maintien des deux taxes, **harmonisées** et **modernisées** ;
- maintien des deux taxes, dont on se contenterait **d'augmenter les tarifs**, et **que l'on indexerait** selon des modalités identiques ;
- suppression des deux taxes sur la publicité, qui seraient remplacées par **une taxe unique sur le chiffre d'affaires**.

La **première solution**, privilégiée par le **gouvernement**, semble *a priori* présenter le double avantage du bon sens et de la simplicité. Le choix de maintenir la taxe sur les emplacements, plutôt que celle sur les affiches, vient du fait que, comme on l'a indiqué ci-avant, cette taxe est la plus utilisée par les communes, en raison de la complexité excessive de la taxe sur les affiches. Il s'agirait donc, pour le gouvernement, de moderniser la taxe sur les emplacements, tout en augmentant son rendement.

Votre rapporteur général considère néanmoins que la solution la plus satisfaisante est la **deuxième**, consistant à prévoir le maintien de **deux taxes**, harmonisées et modernisées. En effet, il ne semble pas souhaitable de réduire la liberté des communes, en les obligeant à recourir à une taxe sur les emplacements, alors que, dans certains cas, il pourrait être, pour elles, plus rentable de taxer les affiches.

La réforme proposée par votre rapporteur général consiste donc :

- à **revaloriser** les tarifs maximaux de la taxe sur les **emplacements**, de manière à ce que la taxe sur les emplacements devienne aussi rentable que la taxe sur les affiches. Il n'y a en effet pas de raison que les « petites » communes, incapables de gérer une taxe sur les affiches, soient pénalisées par rapport aux « grandes » ;

- à **supprimer la discrimination** dont font actuellement l'objet les communes de **moins de 30.000 habitants**, dont les tarifs maximaux de la taxe sur les affiches sont inférieurs à ceux des autres communes ;

- à **simplifier** le régime de la taxe sur les **affiches**, dont la complexité est manifestement excessive ;

- à **harmoniser et moderniser** le régime des deux taxes, en particulier en prenant en compte les types d'affichage qui n'existaient pas lors de l'instauration de ces taxes ;

- à **supprimer** les dispositions selon lesquelles les concessions municipales, le mobilier urbain et les enseignes et préenseignes ne sont pas soumis à la taxe sur les emplacements ;

- à permettre une **modulation** des taxes par la commune, selon la situation d'implantation du dispositif ;

- à permettre aux communes, pour les deux taxes, de fixer des tarifs moins élevés dans le cas des **enseignes et préenseignes** ;

- à **indexer** les tarifs des deux taxes de manière identique (sur la croissance du **PIB nominal**, alors qu'actuellement la taxe sur les affiches est indexée sur la DGF, et la taxe sur les emplacements sur l'inflation).

Le tableau ci-après présente les tarifs proposés par votre rapporteur général, en les comparant, dans la mesure du possible, avec ceux actuellement en vigueur.

L'harmonisation et la modernisation du régime des deux taxes : les tarifs proposés par votre rapporteur général

(en euros par mètre carré et par an)

Catégorie proposée	Exemples	Droit actuel (rendements annuels maximaux)		Droit proposé (plafonds)	
		Taxe sur les emplacements	Taxe sur les affiches*	Taxe sur les emplacements	Taxe sur les affiches
1. Panneaux non numériques ni éclairés, ni lumineux	affiches « classiques », supports déroulants, supports à lamelles, mobilier urbain...	13,8	de 83,2 à 249,6 pour les affiches sur papier (affiches autres que sur papier : 1,28)	100**	2/affiche
2. Panneaux non numériques éclairés ou lumineux		28,2 à 42,7	de 76,8 à 230,4 (simples lettres ou signes : 25,6)	150**	3/affiche
3. Panneaux numériques ne permettant pas l'affichage d'images en couleurs	Panneaux permettant de faire défiler du texte (« afficheurs graphiques à diodes électroluminescentes (DEL) »...)	42,7	6,4 à 25,6 (selon que la commune a moins ou plus de 30.000 hab.)	200	
4. Panneaux numériques permettant l'affichage d'images en couleurs	Ecrans vidéo, souvent à diodes électroluminescentes (DEL), couramment utilisés aux Etats-Unis (cf. <i>Times Square</i>)	42,7	6,4 à 25,6 (selon que la commune a moins ou plus de 30.000 hab.)	300	
Régime particulier proposé pour les enseignes et préenseignes :					
5. Enseignes et préenseignes « dérogatoires »	Panneau indiquant un commerce (l'enseigne est posée sur l'immeuble, la préenseigne à proximité)	0	Selon le droit commun : de 1,28 (non éclairées) à 230,4 (dont le message apparaît par éléments successifs)	Plafonds de droit commun ; taxation optionnelle, possibilité d'une tarification spécifique.	
<i>Préenseignes « non dérogatoires » (« panneaux longue conservation »)</i>	<i>Panneau de grandes dimensions indiquant un commerce</i>	<i>13,8 à 28,2 (selon qu'il est éclairé ou non)</i>	1,28	<i>25 (non éclairé) ou 37,5 (éclairé)</i>	

* Communes de plus de 30.000 habitants, une affiche différente par semaine.

** Par nombre d'affiches contenues dans le dispositif à un moment donné (cf. supports à lamelles, déroulants...).

Source : commission des finances du Sénat

Dans le dispositif proposé par votre rapporteur général, il existerait, pour la taxe sur les **emplacements** comme pour la taxe sur les **affiches**, **cinq catégories** de supports :

1. Panneaux non numériques ni éclairés, ni lumineux ;
2. Panneaux non numériques éclairés ou lumineux ;
3. Panneaux numériques ne permettant pas l'affichage d'images en couleurs (ce qui concerne en pratique les panneaux permettant de faire défiler du texte, comme les « afficheurs graphiques à diodes électroluminescentes (DEL) »...)
4. Panneaux numériques permettant l'affichage d'images en couleurs (écrans vidéo, souvent à diodes électroluminescentes (DEL), couramment utilisés aux Etats-Unis ; *Times Square*, à New York, en est un exemple célèbre) ;
5. Enseignes et préenseignes, c'est-à-dire panneaux indiquant un commerce (l'enseigne est posée sur l'immeuble, la préenseigne à proximité).

Les **tarifs** seraient déterminés de la manière suivante :

- la taxe sur les emplacements devant devenir aussi rentable que la taxe sur les affiches, les tarifs de la taxe sur les emplacements seraient fixés, pour les panneaux non numériques, de manière à être équivalents à ceux de la taxe sur les affiches, en retenant l'hypothèse d'un changement d'affiche par semaine, ce qui porterait les tarifs maximaux à 100 euros par m² et par an et 150 euros par m² et par an pour les panneaux non numériques (catégories 1 à 2) ;

- comme le principe actuel, selon lequel un support est d'autant plus taxé que sa « technicité » est importante, semble devoir être préservé, il conviendrait par ailleurs de retenir, pour les panneaux numériques (catégories 3 et 4), des tarifs maximaux supérieurs à ceux des panneaux non numériques (catégories 1 et 2) ; ces tarifs maximaux pourraient donc être portés à 200 euros par m² et par an ou 300 euros par m² et par an, selon qu'ils permettent ou non d'afficher des images.

Compte tenu de la difficulté de comptabiliser le nombre d'« affiches » se succédant sur ces panneaux numériques, et du nombre potentiellement très élevé de celles-ci, il est proposé que le régime de la taxe sur les affiches équivale, dans leur cas, à celui de la taxe sur les emplacements.

Dans le cas des panneaux non numériques, les tarifs de la taxe sur les emplacements s'entendraient **par nombre d'affiches contenues dans le dispositif** à un moment donné. Cela permettrait de prendre en compte le cas particulier des supports à double face, ou de ceux permettant de montrer successivement plusieurs affiches, comme les supports dits « à lamelles » ou « déroulants ».

Dans le cas des **enseignes et préenseignes**, qui constituent un sujet souvent « sensible » localement, puisqu'il s'agit de taxer les commerçants, et sont actuellement soumises à la seule taxe sur les affiches, les communes auraient la faculté :

- de ne pas imposer les enseignes et préenseignes ;
- dans le cas contraire, de retenir dans leur cas un tarif inférieur au droit commun.

Le tarif maximal des « **panneaux longue conservation** », c'est-à-dire de celles des préenseignes qui sont soumises aux taxes sur la publicité, serait défini par année, et égal au quart de celui de la taxe sur les emplacements pour les panneaux de 1^{re} catégorie.

C. ENTRE 100 ET 200 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES SUPPLÉMENTAIRES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Le **supplément de recettes** pour les collectivités territoriales permis par le présent article additionnel est **difficile à chiffrer**.

Dans le cas de la taxe sur les **emplacements**, l'alignement sur les tarifs actuels de la taxe sur les affiches conduirait à des tarifs **de 5 à 10 fois supérieurs** aux tarifs actuels, ce qui représenterait **des recettes supplémentaires comprises entre 100 et 200 millions d'euros**.

Le supplément de recettes pourrait être **encore supérieur** :

- la simplification du droit pourrait inciter certaines communes à instaurer l'une ou l'autre des taxes ;
- par ailleurs, les panneaux numériques, qui pourraient se développer au cours des prochaines années, seraient davantage taxés que les autres, en particulier pour ceux permettant d'afficher des images.

Compte tenu de la complexité du sujet (il s'agit de réformer 20 articles du code général des collectivités territoriales), il serait précisé que ces dispositions n'entreraient en vigueur qu'en **2009**, afin de permettre en 2008 les ajustements qui pourraient se révéler nécessaires, ainsi que l'élaboration des dispositions d'application.

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

ARTICLE 27

Modernisation du système d'immatriculation des véhicules (SIV)

Commentaire : dans le cadre de la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), le présent article a pour objet d'autoriser les professionnels de la vente automobile titulaires d'une commission délivrée par l'administration des finances à percevoir les taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA RÉFORME DU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (SIV)

La réforme du système d'immatriculation des véhicules (SIV) a pour objet de simplifier les démarches des automobilistes notamment par la mise en place d'un **numéro d'immatriculation à vie**.

Actuellement, les automobilistes sont contraints de faire procéder au changement de l'immatriculation de leur voiture à chaque fois qu'ils changent de département ou qu'ils font l'acquisition d'un véhicule d'occasion issu d'un autre département.

Grâce au numéro à vie, le véhicule conservera **la même immatriculation depuis la date de sa première mise en circulation jusqu'à sa destruction ou son exportation**, quelle que soit l'identité ou l'adresse de son propriétaire. L'utilisateur pourra demander sa carte grise en tout lieu du territoire, quel que soit son département de résidence. Les véhicules d'occasion feront l'objet d'une immatriculation dans le nouveau système, soit lors d'une cession, soit à l'occasion d'un changement d'adresse ou de toute autre modification entraînant l'émission d'une nouvelle carte grise.

Le nouveau SIV comporte, au-delà d'une nouvelle plaque, d'importantes modifications des procédures d'immatriculation destinées à **faciliter les démarches** nécessaires à l'obtention du certificat. Il repose sur un renforcement du partenariat entre l'administration et les professionnels de la vente automobile.

Ainsi, pour l'achat de véhicules neufs vendus par **les professionnels du commerce automobile**, les usagers pourront-ils faire leur demande de carte grise auprès des vendeurs (garagistes, concessionnaires, vendeurs indépendants...) qui prendront en charge les démarches. Ces professionnels seront habilités par convention conclue avec le préfet de leur département.

Pour les véhicules d'occasion, les usagers pourront faire leur demande de carte grise en préfecture ou chez un professionnel de l'automobile habilité.

Dans tous les cas, les usagers pourront toutefois continuer à s'adresser aux guichets des préfectures s'ils le souhaitent. Les sites de demande de cartes grises seront ainsi plus nombreux et plus diversifiés que l'actuel réseau des préfectures et sous-préfectures, offrant à l'utilisateur une plus **grande proximité du service**.

De plus, les automobilistes pourront payer les taxes afférentes à la carte grise sur le lieu même de la vente du véhicule par **tout moyen de paiement**, si le professionnel est agréé par convention avec le Trésor public pour percevoir les taxes au nom du Trésor public. Si tel n'est pas le cas, l'automobiliste pourra payer les taxes directement au Trésor public en utilisant sa carte bancaire dans les locaux du professionnel.

Les principes et les modalités de fixation de la taxe régionale sur les cartes grises ne seront pas modifiés. Tous les cas actuels de paiement de la taxe régionale ou de gratuité subsisteront.

Les demandes de carte grise seront adressées par téléprocédure au système national d'immatriculation qui effectuera les contrôles et enverra le numéro d'immatriculation définitif, dès paiement des taxes. Le particulier pourra donc connaître son numéro d'immatriculation dès le moment de l'acquisition de son véhicule. Pour lui permettre de circuler immédiatement, le professionnel agréé (ou la préfecture) lui remettra **un certificat provisoire d'immatriculation (CPI)** comportant le numéro définitif et valable un mois. Le certificat d'immatriculation définitif lui sera adressé dans un délai maximum de quinze jours, par envoi postal.

Il a été retenu **un déploiement progressif du SIV** en trois phases d'une durée totale de sept mois :

– la première phase, à compter du 1^{er} janvier 2009, permettra **l'immatriculation des véhicules neufs** et la reprise des immatriculations des cyclomoteurs ;

– la deuxième phase, débutant le 1^{er} mars 2009, correspondra à **l'ouverture des autres opérations donnant lieu à la production d'un certificat d'immatriculation** (immatriculation des véhicules d'occasion, changement de domicile ou d'état civil...) ;

– la troisième phase, à partir du 1^{er} juin 2009, sera celle de l'ouverture à **l'ensemble des opérations** ne donnant pas lieu à la production de titres.

La fin de la période transitoire de déploiement est fixée au 1^{er} août 2009. Il est toutefois probable que le basculement de l'ensemble des véhicules actuellement immatriculés au fichier national des immatriculations (FNI) dans le SIV nécessitera au moins cinq ans, au fur et à mesure des opérations de cession ou d'acquisition et de celles entraînant l'émission d'un nouveau certificat d'immatriculation.

B. LES TAXES SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES

1. La taxe régionale sur les certificats d'immatriculation

La loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983 a institué au profit des **régions** une taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises) délivrés dans leur ressort territorial. Cette taxe est assise et recouvrée comme un droit de timbre. Elle est régie par les dispositions des articles 1599 *quindecies* et suivants du code général des impôts (CGI).

En application de l'article 1599 *sexdecies* du CGI, il s'agit d'une **taxe proportionnelle** dont le taux unitaire par cheval-vapeur est déterminé chaque année par délibération du conseil régional. La taxe est calculée en multipliant le montant du taux unitaire par la puissance fiscale du véhicule.

En 2007, ce taux unitaire s'établit **en moyenne à 36 euros par cheval-vapeur** au niveau national et varie entre 27 euros en Corse et 46 euros en Ile-de-France.

Cependant, certaines catégories de véhicules bénéficient d'une **réduction de moitié** de ce taux unitaire : véhicules utilitaires d'un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes, tracteurs non agricoles, motocyclettes, véhicules de plus de dix ans.

En outre, en application de l'article 1599 *novodecies* A du CGI, sur délibération du conseil régional, certains **véhicules dits propres** peuvent être exonérés de moitié ou totalement de taxe proportionnelle sur les cartes grises.

Enfin, pour certaines catégories de véhicules (remorques, véhicules agricoles, véhicules immatriculés dans la série spéciale dite TT...), le taux de la taxe est **fixe** et déterminé légalement par référence au taux unitaire.

Aucune taxe n'est due lorsque la délivrance du certificat d'immatriculation est consécutive à un changement d'état matrimonial ou à un changement de domicile.

La taxe sur les cartes grises est **perçue par les services des préfectures au moment de la délivrance des certificats d'immatriculation.**

2. La taxe perçue au profit de l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports

En application de l'article 1635 *bis* M du CGI, une taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les transports est perçue **en addition à la taxe sur les certificats d'immatriculation** lors de la délivrance des certificats d'immatriculation.

Cette taxe concerne les véhicules automobiles de **transport de marchandises**, les tracteurs routiers et les véhicules de **transport en commun** de personnes.

Cette taxe est destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers. Son produit est affecté à l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT). **Le montant de cette taxe est fixé par arrêté** dans des limites fixées par le II de l'article 1635 *bis* M du CGI.

Par arrêté du 24 janvier 2007, les montants de la taxe instituée en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers ont été modifiés. Les nouveaux tarifs sont entrés en vigueur le 1^{er} février 2007.

Tarifs de la taxe instituée en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers

(en euros)

*	* Montant
* Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le PTAC ⁽¹⁾ est inférieur ou égal à 3,5 tonnes	* 32
* Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le PTAC ⁽¹⁾ est supérieur à 3,5 tonnes et inférieur à 6 tonnes	* 124
* Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le PTAC ⁽¹⁾ est égal ou supérieur à 6 tonnes et inférieur à 11 tonnes	* 186
* Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le PTAC ⁽¹⁾ est égal ou supérieur à 11 tonnes, tracteurs routiers et véhicules de transport en commun de personnes	* 279

⁽¹⁾ PTAC : poids total autorisé en charge.

Cette taxe est **recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation**.

3. La taxe sur les véhicules polluants perçue au profit de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

L'article 18 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, codifié à l'article 1635 *bis* O du CGI, a instauré une taxe sur les véhicules polluants, **additionnelle à la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation** et perçue au profit de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Cette taxe est due sur tout certificat d'immatriculation d'un véhicule particulier mis en circulation depuis le 1^{er} juin 2004. La taxe se calcule en **fonction du nombre de grammes de dioxyde de carbone (CO₂) émis par kilomètre** pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception.

Le propriétaire d'une voiture particulière ayant fait l'objet d'une réception communautaire doit s'acquitter d'une **majoration** de 2 euros par gramme de CO₂ rejeté si son véhicule émet entre 200 et 250 grammes de CO₂ par kilomètre et de 4 euros par gramme au-delà. Pour les voitures particulières n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire, le tarif de la taxe est de 100 euros pour une puissance comprise entre 10 et 14 chevaux fiscaux et de 300 euros pour un véhicule dont la puissance est au moins égale à 15 chevaux.

Cette taxe est **recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à insérer un article 1723 *ter*-0 B après l'article 1723 *ter*-0 A du CGI afin de préciser que **le paiement des taxes sur les certificats d'immatriculation** (taxe régionale mentionnée à l'article 1599 *quindecies* du CGI, et taxes additionnelles perçues au profit de l'AFT et de l'ADEME visées respectivement aux articles 1635 *bis* M et 1635 *bis* O du même code) peut être effectué soit directement à l'administration (comme c'est le cas actuellement) soit « *auprès des personnes, titulaires d'une commission délivrée par l'administration des finances, qui transmettent à l'administration les données relatives aux demandes d'immatriculation des véhicules donnant lieu au paiement de ces taxes.* ».

Un décret devra fixer les conditions d'application de ce dispositif, en précisant les conditions dans lesquelles l'administration des finances autorisera les professionnels concernés à encaisser des fonds publics.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PLUS GRANDE PROXIMITÉ DU SERVICE APPORTÉ À L'USAGER

La réforme du SIV concerne plus de 36 millions de conducteurs. **Chaque année, environ 13 millions de cartes grises sont délivrées** : 3 millions pour les achats de véhicules neufs, plus de 6 millions pour les véhicules d'occasion changeant de propriétaire et le reste pour diverses opérations affectant l'immatriculation des véhicules. Par ailleurs, plus de

10 millions d'opérations ne donnent pas lieu à la délivrance de cartes grises (certificats de non gage, déclarations d'achat...).

En tout, ce sont ainsi **23 millions d'opérations liées à des immatriculations** (cartes grises et autres) qui sont réalisées annuellement.

Comme il a été indiqué précédemment, les trois taxes en question sont **actuellement perçues par les services des préfectures** au moment de la délivrance des certificats d'immatriculation.

La modernisation du SIV mise en œuvre par le présent article correspond à **une amélioration sensible du service rendu à l'utilisateur**, en rapprochant et en diversifiant les guichets en charge de la délivrance des certificats d'immatriculation et de collecte des taxes.

Dans tous les cas, la délivrance des certificats d'immatriculation **demeurera possible aux guichets des préfectures** avec paiement des taxes correspondantes aux régies de recettes afférentes.

Mais cette procédure coexistera désormais avec un **dispositif nouveau de paiement des taxes directement auprès des professionnels de la vente automobile** avec délivrance concomitante d'un certificat provisoire d'immatriculation, le certificat définitif étant ensuite adressé par voie postale au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation.

Ainsi, **l'utilisateur n'aura plus l'obligation de se déplacer en préfecture pour régler ses formalités administratives et déposer sa demande de carte grise.**

B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FACILITÉE GRÂCE AU PARTENARIAT RENFORCÉ AVEC LES PROFESSIONNELS DE LA VENTE AUTOMOBILE

Le nouveau SIV permet une immatriculation à vie pour chaque véhicule : **le numéro d'immatriculation suivra le véhicule de sa mise en circulation jusqu'à sa destruction** et l'immatriculation sera possible partout en France.

Il est attendu de cette réforme une meilleure fiabilité des informations contenues dans le FNI, une **plus grande traçabilité** du véhicule et une **facilitation de la lutte contre les fraudes.**

Ces avancées sont rendues possible par **un partenariat renforcé** avec les professionnels de la vente automobile (constructeurs, importateurs, concessionnaires automobiles, agents indépendants...).

Ils pourront être habilités par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à participer au dispositif de « **télé-délivrance** », c'est-à-dire à enregistrer dans le SIV les données nécessaires à la réalisation des opérations d'immatriculation des véhicules et à délivrer un certificat d'immatriculation provisoire, le paiement des taxes s'effectuant directement par l'acquéreur avec sa propre carte bancaire qu'il

présente au vendeur pour réaliser la transaction. L'agrément sera délivré au professionnel par la préfecture.

En sus de l'habilitation permettant la délivrance du certificat d'immatriculation, les professionnels de la vente automobile pourront également être agréés. L'agrément autorisera le professionnel à **percevoir les taxes** (par chèque, carte bancaire ou espèces) qu'il devra restituer ensuite, soit par prélèvement périodique de l'Etat sur le compte de la société, soit par règlement par carte bancaire du professionnel. L'agrément, soumis à la décision du Trésor public (via le trésorier payeur général local), sera délivré par le préfet sur décision du Trésor public.

Ce volet du partenariat requiert une modification du CGI afin de donner aux professionnels de la vente automobile qui seront « habilités » par la préfecture le **statut de « commis » de l'administration** (cette commission correspondant à l'agrément évoqué précédemment), à l'instar des buralistes pour la vente des timbres fiscaux (en application de l'article 893 du CGI, aucune personne ne peut vendre ou distribuer des timbres qu'en vertu d'une commission de l'administration). Sans cette modification, ces professionnels n'auraient pas qualité pour manier des fonds publics et pourraient être déclarés comptables de fait.

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

ARTICLE 27 bis (nouveau)

**Report de l'entrée en vigueur de la taxe d'habitation
sur les résidences mobiles terrestres**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, résulte de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue député Jérôme Chartier, sous-amendé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général. Il vise à reporter de deux ans, au 1^{er} janvier 2010, l'entrée en vigueur de la taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres, créée par la loi de finances initiale pour 2006.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. UNE TAXE D'HABITATION POUR LES RÉSIDENCES MOBILES
TERRESTRES INTRODUITE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2006***

Introduit par l'article 92 de la **loi de finances initiale pour 2006** (loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), l'article 1595 *quater* du code général des impôts institue, à compter du **1^{er} janvier 2007, une taxe annuelle d'habitation sur les résidences mobiles terrestres**. Le législateur a entendu viser ainsi les caravanes et maisons mobiles « *susceptibles d'être déplacées à tout moment* », au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, et servant d'habitation principale. Ces résidences ne faisaient pas, jusqu'alors, l'objet d'une taxation à ce titre, l'article 1407 du code général des impôts, relatif à la taxe d'habitation, ayant été jugé non applicable à leur cas².

Aux termes de l'article 1595 *quater* précité, la nouvelle taxe est assise sur la superficie de la résidence. Cependant, elle n'est pas exigible pour les superficies inférieures à 4 mètres carrés.

Le tarif de la taxe a été fixé à 25 euros par mètre carré. Les redevables devront s'en acquitter suivant une procédure de paiement sur déclaration : la taxe devra être acquittée, lors du dépôt de cette déclaration, au service des impôts du département de stationnement de la résidence mobile terrestre (au jour du paiement) ; un récépissé sera délivré. Des exonérations sont prévues, « *dans les mêmes conditions que pour la taxe d'habitation* ».

¹ Conseil d'Etat, 13 avril 1988, Descarsin (req. n° 64.547).

² Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Descarsin cité note précédente, considérait ainsi que « le législateur, en soumettant à la taxe d'habitation [...] tous les locaux meublés affectés à l'habitation, n'a pas entendu inclure dans ceux-ci les caravanes, ou maisons mobiles, susceptibles d'être déplacées à tout moment ». Il convient de noter que cette jurisprudence reste valable pour les habitats terrestres mobiles utilisés à titre secondaire, ou accessoire, d'une autre résidence.

Il a été décidé que le produit recouvré de la taxe serait affecté à un « *fonds départemental d'aménagement, de maintenance et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, à hauteur du montant perçu dans le département* ». Les ressources de ce fonds seront réparties, par le préfet, entre les collectivités territoriales, au prorata de leurs dépenses engagées en ce domaine, en application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

B. LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2007

Dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2007, un article a été introduit par l'Assemblée nationale, avec l'**avis favorable du gouvernement**, sur l'**initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, et Jérôme Chartier**.

Modifiant le I de l'article 1595 *quater* du code général des impôts, il a **reporté d'un an, au 1^{er} janvier 2008 au lieu du 1^{er} janvier 2007, l'entrée en vigueur de cette taxe**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par notre collègue député Jérôme Chartier, sous-amendé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, qui vise à **reporter à nouveau, au 1^{er} janvier 2010, la date d'entrée en vigueur de la taxe** instituée par l'article 1595 *quater* du code général des impôts.

L'amendement initialement proposé par notre collègue député Jérôme Chartier visait à reporter l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} janvier 2013. Cette date a été avancée au 1^{er} janvier 2010 par l'adoption d'un sous-amendement proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'**avis favorable du gouvernement**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES MOBILES TERRESTRES RÉPOND AUX EXIGENCES DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

Votre commission des finances, lors de la création de la taxe d'habitation sur les résidences mobiles terrestres dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2006, a estimé que **cette innovation**

revêtait un caractère fondamentalement juste, eu égard au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

Les personnes habitant à titre principal une résidence terrestre mobile bénéficient de services publics et d'équipements collectifs, notamment les réseaux de distribution d'eau et d'électricité, auxquels ils peuvent être raccordés. Pourtant, ces mêmes personnes étaient les seules, avant l'instauration d'une taxe spéciale, à ne pas acquitter de taxe d'habitation sur leur résidence principale. Il convient de préciser, en particulier, que la jurisprudence reconnaît comme redevables de la taxe d'habitation de « droit commun » (prévue par l'article 1407 précité du code général des impôts) les habitants de résidences initialement mobiles mais structurellement immobilisées¹. Il en va de même des occupants de bateaux aménagés à usage d'habitation².

Le bien-fondé de l'institution de la taxe, au plan des principes, n'était donc pas douteux.

B. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE CET ARTICLE AU 1^{ER} JANVIER 2008

On ne peut négliger les obstacles auxquels est susceptible de se heurter le recouvrement d'une taxe sur les résidences mobiles terrestres habitées à titre principal qui, par nature, vise des populations nomades. En outre, c'est avec quelque vraisemblance qu'il a été avancé que des contrôles fiscaux systématiques, pratiqués sur place, pourraient être la cause de troubles à l'ordre public.

Au demeurant, force est d'admettre que **l'article 1595 quater du code général des impôts n'est pas applicable dans la mesure où le décret en Conseil d'Etat dont l'intervention a été prévue par le paragraphe VIII de ce texte, précisément en vue d'en fixer les modalités d'application, n'a toujours pas été pris.**

Votre commission des finances rappelle que **la volonté du législateur doit être mise en œuvre par l'administration, à commencer par l'édiction du décret prévu pour l'application de la taxe.**

Votre commission **juge donc sévèrement l'inertie du gouvernement dans l'adoption des mesures d'application de la loi votée par le Parlement** et exclut que la date d'entrée en vigueur de cette taxe soit perpétuellement repoussée, comme elle l'a déjà été en loi de finances initiale pour 2007.

¹ *L'administration fiscale taxe légalement les habitations légères de loisirs* « qui n'ont pas vocation à être normalement déplacées à tout moment par simple traction et dont la mobilité sur route nécessite l'emploi de moyens exceptionnels » : *Cour administrative d'appel de Lyon, 19 janvier 1994, Ravelet (req. n° 92LY01469 et n° 92LY01470).*

² *Cf. la réponse du ministre délégué au budget à la question écrite de notre ancien collègue André Pourny (n° 14859, JO Sénat du 18 avril 1991, p. 790) : JO Sénat du 4 juillet 1991, p. 1379.*

Elle vous propose donc l'adoption d'un **amendement** qui, d'une part, **abroge l'article 1594 *quater* du code général des impôts** et, d'autre part, **demande au gouvernement de déposer, dans un délai de six mois, un rapport formulant des propositions sur la meilleure manière, en cette matière, de se conformer au principe d'égalité devant l'impôt.**

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

ARTICLE 28

Mise en œuvre au niveau national d'un télé-service de gestion des documents d'accompagnement des produits soumis à accises

Commentaire : le présent article tend à mettre en œuvre, au niveau national, un télé-service de gestion des documents d'accompagnement des produits soumis à accises.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE SUSPENSION DE DROITS POUR LES PRODUITS SOUMIS À ACCISES EN CAS DE MOUVEMENTS INTRACOMMUNAUTAIRES

L'expédition de produits soumis à accises (alcools, boissons alcooliques, tabacs manufacturés, produits énergétiques) dans un autre Etat membre de la Communauté européenne par un entrepositaire agréé s'effectue en suspension de droits lorsqu'elle est réalisée soit à destination d'un autre opérateur, soit en en vue d'une exportation par un bureau de douane de sortie. En effet, ces produits sont en principe acquittés lors de la mise à la consommation.

Les produits en suspension de droits circulent alors sous couvert d'un document administratif d'accompagnement (DAA), qui est établi lorsque les droits ont été consignés ou garantis. L'expéditeur est déchargé du paiement de ces droits par l'opérateur recevant les produits, qui doit lui retourner un exemplaire du document administratif d'accompagnement visé par son administration fiscale. Il peut toutefois être appelé à payer les droits, si ces derniers n'ont pas été apurés dans un délai de quatre mois à compter de la date d'expédition.

Ce régime est défini par les articles 302 L et suivants du code général des impôts pour les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés. Il est défini à l'article 131 *bis* du code des douanes pour les produits pétroliers.

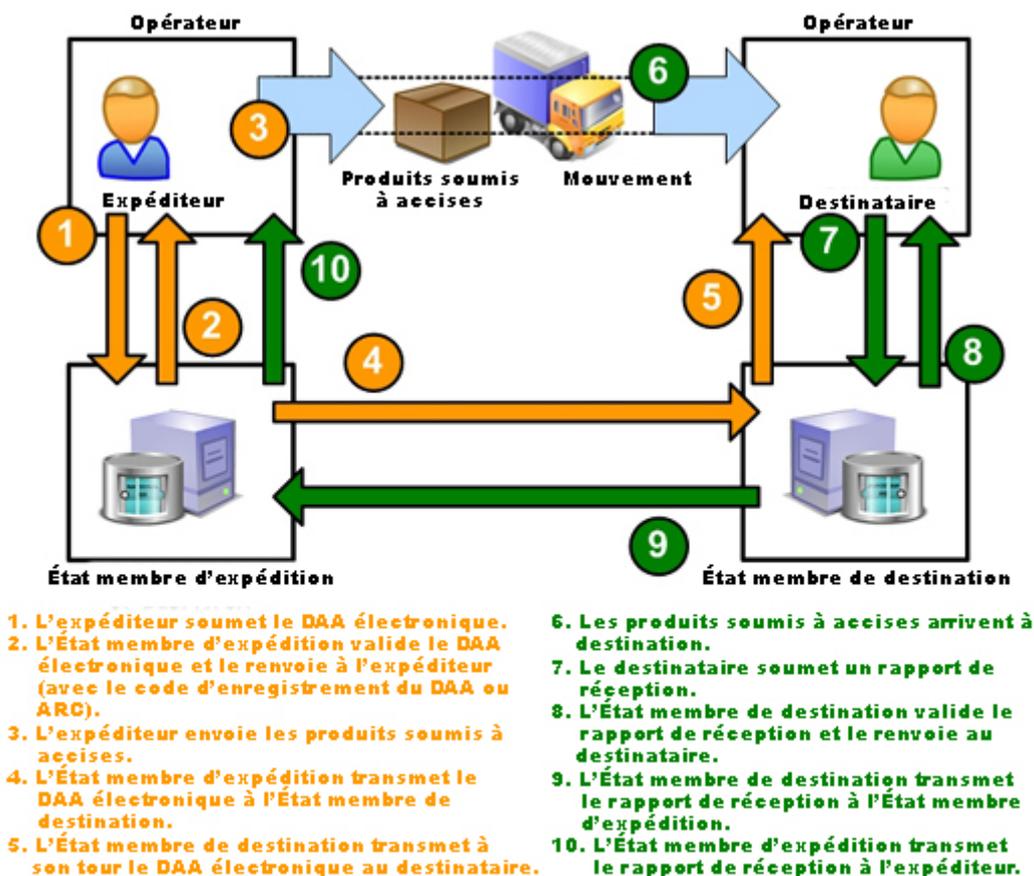
Ce système a été instauré pour contrôler les mouvements intracommunautaires de produits soumis à accises afin de garantir le paiement de la taxe dans l'Etat membre de la mise à la consommation, tout en respectant le principe de libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur. En effet, avant 1993, ces mouvements étaient suivis par le biais des contrôles douaniers aux frontières entre les Etats membres.

La fraude s'est toutefois révélée importante, notamment dans les secteurs du tabac et de l'alcool. Aussi le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN) a-t-il adopté, le 19 mai 1998, le rapport d'un groupe de haut niveau recommandant la création d'un lien informatisé entre opérateurs, *via* les administrations nationales des Etats membres. Ce système, développé sur le fondement d'une décision du Parlement et du Conseil du 16 juin 2003¹, est baptisé « **EMCS** » : Excise Movement and Control System.

B. LE SYSTÈME « EMCS »

Le système « EMCS » vise, grâce à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises, à remplacer le document administratif d'accompagnement actuel par des messages électroniques entre l'expéditeur et le destinataire, par le biais des administrations des Etats membres.

Le fonctionnement du système EMCS



Source : Commission européenne

¹ Décision n° 1152/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises.

Ce système devrait ainsi améliorer le suivi des mouvements des produits soumis à accises en suspension de droits et s'appliquera à tous les secteurs soumis à accises (alcool et boissons alcoolisées, produits du tabac, produits énergétiques), et à tous les opérateurs concernés.

Il doit être mis en œuvre entre le **1^{er} avril 2009** (date à laquelle tous les opérateurs européens devront être capables, au minimum, de recevoir à travers leurs applications nationales des documents d'accompagnement dématérialisés émis par des opérateurs situés dans d'autres Etats membres et de produire, en retour, les certificats de réception correspondants) et le **1^{er} janvier 2010** (date à laquelle tous les opérateurs européens devront être en mesure d'émettre des documents administratifs d'accompagnement dématérialisés).

La France a toutefois décidé, dans le cadre d'une phase nationale préalable, de déployer, à compter du **1^{er} juillet 2008**, un télé-service appelé GAMMA (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises), sur la base du volontariat des opérateurs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de mettre en place ce dispositif, **le I** du présent article modifie l'article 302 M du code général des impôts, relatif aux alcools, aux boissons alcooliques et aux tabacs, afin de prévoir que, à compter du **1^{er} juillet 2008**, les documents administratifs d'accompagnement pourront être établis au moyen du service de suivi informatique des mouvements de marchandises soumises à accises, sur autorisation du directeur régional des douanes et droits indirects.

Le III du présent article procède à la même modification s'agissant des produits énergétiques, en complétant l'article 131 *bis* du code des douanes.

Le II du présent article tend à abroger, à compter de la même date, l'article 443 du code général des impôts. Celui-ci dispose que lorsque des alcools, des produits intermédiaires, des vins ou des bières circulent en régime de suspension des droits d'accises entre deux entrepôts fiscaux suspensifs de ces droits, le titre de mouvement n'est pas exigé si les informations qu'il contient sont transmises par voie télématique et si l'opérateur a fait l'objet, à cet effet, d'une procédure d'agrément par l'administration. Cet article, qui n'a jamais été mis en œuvre, apparaît aujourd'hui **obsolète**. En outre, en application de l'article 442 *septies* du code général des impôts, il ne s'appliquait pas aux expéditions ou aux transports de produits à destination ou en provenance d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, ce qui constitue pourtant l'enjeu essentiel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, deux amendements de coordination présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tendant à permettre une pleine application d'un dispositif communautaire destiné à renforcer le suivi des mouvements des produits soumis à accises en suspension de droits, votre rapporteur général y est favorable.

Il convient toutefois d'apporter une légère modification au texte proposé, dans le cas des produits pétroliers, afin de soumettre la mise en œuvre du suivi informatique de ces produits à l'autorisation du **directeur général** des douanes et droits indirects, et non à celle du directeur régional. En effet, contrairement à la procédure applicable aux alcools et aux tabacs, la délivrance d'une telle autorisation dans le domaine des produits énergétiques demeure centralisée.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)

**Conditions d'exonération du droit spécifique
sur les eaux minérales naturelles**

Commentaire : le présent article tend à préciser les conditions d'exonération du droit spécifique sur les eaux minérales naturelles ou artificielles ainsi que sur les eaux de source et les autres eaux potables.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 520 A du code général des impôts, il est perçu un **droit spécifique** sur les bières et sur certaines boissons non alcoolisées¹, en particulier les **eaux minérales naturelles minérales ou artificielles ainsi que les eaux de source et les autres eaux potables**.

Le tarif applicable aux eaux et boissons non alcoolisées est fixé à **0,54 euro par hectolitre**.

Dans ce cas, le droit est dû par les fabricants, les exploitants de sources, les importateurs et les personnes qui réalisent des acquisitions intracommunautaires sur toutes les quantités livrées à titre onéreux ou gratuit sur le marché intérieur, y compris la Corse et les départements d'outre-mer.

Le droit est liquidé lors du dépôt, au service de l'administration dont dépend le redevable, du relevé des quantités livrées au cours du mois précédent. Ce relevé doit être déposé et l'impôt acquitté avant le 25 de chaque mois.

Il est précisé que les expéditions vers un autre Etat membre de la Communauté européenne et les exportations vers un pays tiers sont **exonérées** du paiement du droit spécifique, **lorsqu'elles sont réalisées directement et sans intermédiaire par les fabricants, les exploitants, les importateurs ou les personnes réalisant des acquisitions intracommunautaires ou par leurs sociétés de distribution**.

¹ *Entrent dans ce champ : les eaux minérales naturelles minérales ou artificielles, les eaux de source et les autres eaux potables, les eaux de laboratoire filtrées, stérilisées ou pasteurisées, ainsi que sur les boissons gazéifiées ou non, ne renfermant pas plus de 1,2 % d'alcool par volume, livrées à titre onéreux ou gratuit en fûts, bouteilles ou boîtes, à l'exception des sirops et des jus de fruits et de légumes et des nectars de fruits.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par notre collègue député Michel Bouvard, sous-amendé par la commission des finances, avec l'avis favorable du gouvernement, qui a levé le gage.

Il tend à modifier, à compter du **1^{er} janvier 2008**, les conditions d'exonération de ce droit spécifique pour les boissons non alcoolisées.

Les expéditions vers un autre Etat membre de la Communauté européenne et les exportations vers un pays tiers seraient ainsi exonérées du paiement du droit spécifique, lorsqu'elles sont réalisées :

- soit directement et sans intermédiaire, comme c'est le cas aujourd'hui, par les fabricants, les exploitants, les importateurs ou les personnes réalisant des acquisitions intracommunautaires ;

- soit par **une société de distribution**, et non plus, comme c'est le cas actuellement, par **leurs sociétés** de distribution.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **clarifier un problème d'interprétation** du texte existant, afin de permettre aux exploitants de sources ayant recours à une société de distribution, quelle qu'elle soit, en vue de l'exportation des eaux produites, de bénéficier de l'exonération du paiement de ce droit spécifique.

Il s'agit, comme le soulignait notre collègue député Michel Bouvard, d'éviter que « *les sociétés produisant de l'eau minérale payent deux fois la même taxe, à l'embouteillage et à l'export* ».

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

ARTICLE 28 ter (nouveau)

Conditions d'institution de la taxe spéciale d'équipement

Commentaire : le présent article, adopté sur amendement de notre collègue député Michel Bouvard, propose de modifier la date limite de fixation du produit de la taxe spéciale d'équipement qui peut être instituée par les établissements publics fonciers.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, sur l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, un amendement portant article additionnel dont l'objectif est d'aménager la procédure de fixation du produit de la taxe spéciale d'équipement définie à l'article 1607 *ter* du code général des impôts.

Les établissements publics fonciers visés au b de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme peuvent instituer une taxe spéciale d'équipement pour financer leurs interventions foncières.

Aux termes de l'article 1607 *ter* du code général des impôts, « *le produit de cette taxe est arrêté avant le 31 décembre de chaque année pour l'année suivante par le conseil d'administration de l'établissement public dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant résidant sur le territoire relevant de sa compétence* ».

Ce produit doit être notifié au ministre chargé de l'économie et des finances dans les mêmes conditions de délai.

Le présent article vise à modifier la date limite prévue par le code général des impôts dans l'hypothèse où les établissements publics sont constitués en fin d'année.

Il prévoit à cet effet d'autoriser les établissements publics fonciers à fixer le produit de la taxe jusqu'au 31 mars de la première année de perception.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure d'adaptation technique qui permettra aux établissements publics fonciers, dès leur première année, de bénéficier de la taxe spéciale d'équipement pour financer leur action.

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

II. - AUTRES MESURES

ARTICLE 29

Reprise par l'Etat de la dette de la SNCF au titre du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD)

Commentaire : le présent article vise à permettre à l'Etat de reprendre, par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique (CDP), la dette de la SNCF cantonnée au sein du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD). A cette fin, les compétences de la CDP sont élargies en direction de la SNCF.

I. LA DETTE DU SAAD

A. UNE COMPOSANTE DE LA « DETTE FERROVIAIRE »

Au cours des années 1980, le développement du système ferroviaire national a entraîné un important endettement, résultant à la fois des déficits d'exploitation passés, des pertes liées aux investissements non amortissables et du système de financement des lignes à grande vitesse, alors assuré par la seule SNCF.

Actuellement, la « dette ferroviaire » française (41 milliards d'euros à la fin de l'année 2006) se compose de trois éléments distincts :

– la dette de la SNCF *stricto sensu*, soit un encours de **7 milliards d'euros** à la fin de l'année 2006 (17 % du total de la dette ferroviaire) ;

– la dette transférée à **Réseau ferré de France (RFF)**¹, représentant un encours de **26 milliards d'euros** à la fin de l'année 2006 (63,5 % du total de la dette ferroviaire) ;

– la dette logée au sein du **SAAD**, objet du présent article, pour un encours de **8 milliards d'euros** à la fin de l'année 2006 (19,5 % du total de la dette ferroviaire).

Les deux premières de ces dettes ne sont pas prises en compte pour le calcul de la dette publique, dans la mesure où la SNCF et RFF constituent des établissements publics *industriels et commerciaux*, en tant que tels situés en dehors du périmètre des administrations publiques. La dette du SAAD, en revanche, se trouve désormais comptabilisée dans la dette publique (cf. *infra*).

¹ Créé en 1997, propriétaire et gestionnaire des infrastructures ferroviaires, RFF a pour objet l'aménagement, le développement et la mise en valeur du réseau ferré national. C'est en contrepartie du transfert des infrastructures ferroviaires qu'une part de la dette de la SNCF lui a été transmise.

B. UN SCHÉMA COMPLEXE DE FINANCEMENT

1. Le cantonnement d'une partie de la dette de la SNCF

Le SAAD a été créé en application du contrat de plan liant l'Etat à la SNCF pour la période 1990-1994, et mis en place à partir du 1^{er} juin 1991. Ce service est logé au sein même de la SNCF, doté d'une comptabilité distincte mais dénué de personnalité morale.

Sa création a anticipé la faculté ouverte par la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, dont l'article 9 prévoit que *« les Etats membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci. A cette fin, les Etats membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour que soit créé, au sein de la comptabilité de ces entreprises, un service distinct d'amortissement des dettes. Au passif de ce service peuvent être transférés, jusqu'à extinction, tous les emprunts de l'entreprise contractés tant pour le financement des investissements que pour la couverture d'excédents de dépenses d'exploitation résultant de l'activité de transport par chemin de fer ou de la gestion de l'infrastructure ferroviaire [...] »*.

Initialement, la dette cantonnée au sein du SAAD, qui correspondait aux déficits cumulés constatés à l'issue du contrat de plan Etat-SNCF pour la période 1985-1989, s'élevait à 38 milliards de francs, soit **5,8 milliards d'euros**. Par la suite, le SAAD a été « rechargé » par deux nouveaux transferts de dette :

- en **1997**, à hauteur de **4,3 milliards d'euros** ;
- en **1999**, à hauteur de **0,6 milliard d'euros**.

Le tableau ci-après retrace l'évolution parallèle de la dette de la SNCF au sens strict et de la dette du SAAD de 1997, année de création de RFF, à 2006. En ce qui concerne le SAAD, **les projections pour la fin 2007 et pour la fin 2008 s'établissent respectivement à 8 milliards d'euros et 7,6 milliards d'euros**. Hors effet du présent article, **l'amortissement complet de cette dette interviendrait à l'horizon 2028** (en supposant constante la contribution annuelle actuelle de l'Etat – cf. *infra*).

Evolution de la dette de la SNCF *stricto sensu* et de la dette du SAAD*

(en millions d'euros)

au 31 décembre	SNCF	SAAD	Total
1997	6.898	8.540	15.438
1998	7.197	8.414	15.611
1999	6.711	8.946	15.657
2000	6.384	8.930	15.314
2001	6.758	8.930	15.688
2002	7.291	8.854	16.145
2003	7.294	8.769	16.063
2004	6.880	8.499	15.379
2005	6.726	8.260	14.986
2006	7.044	8.007	15.051

* Dette après opérations d'échange de taux (swaps) et hors intérêts courus non échus

Source : ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

Il convient de noter que la dette du SAAD, pour environ 85 % de son encours, est une dette à taux fixe, et qu'à la différence de la dette de l'Etat, elle est partiellement libellée en devises étrangères (pour 20 % de son encours fin 2006).

2. Un transfert économique du financement de cette dette

Le remboursement de la dette inscrite au SAAD, en principal et en intérêts, **est assuré par la SNCF**, qui demeure juridiquement titulaire de cette dette dès lors que le service n'est pas doté d'une personnalité propre. Aussi, les décisions relatives à la gestion de la dette du SAAD relèvent de la SNCF, comme celles qui concernent la gestion de la dette de l'entreprise *stricto sensu*. Cependant, depuis 1991, **l'Etat verse chaque année à la SNCF une subvention budgétaire**, représentative d'un concours au désendettement ferroviaire. Il y a donc un transfert économique du financement, l'Etat assurant en quelque sorte un « remboursement du remboursement » de la dette du SAAD.

La subvention précitée, actuellement inscrite sur le programme « Passifs financiers ferroviaires » de la mission « Transports »¹, a été fixée à **677 millions d'euros chaque année entre 1997 et 2005**, et réduite à **627,2 millions d'euros en 2006 et en 2007**. Le projet de loi de finances pour 2008 (sans tenir compte du présent article) la prévoit à hauteur de 597,2 millions d'euros.

Cette subvention vise principalement à couvrir la **charge d'intérêts** de l'année : le coût moyen annuel du stock de dette étant de l'ordre de 5 %, les frais financiers représentent environ **400 millions d'euros** (soit, en 2006 et en

¹ Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la subvention figurait au chapitre 45-43 de la section budgétaire « Transports ». Le projet de loi de finances pour 2008 rattache le programme « Passifs financiers ferroviaires » à la nouvelle mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

2007, plus de 60 % de la subvention de l'Etat). Le solde de la subvention permet de rembourser une **partie du capital** de la dette. D'une année sur l'autre, cependant, en fonction du profil d'amortissement des titres du SAAD, ce solde peut être supérieur ou inférieur aux besoins effectifs de refinancement : **lorsque les remboursements au titre du SAAD s'avèrent supérieurs à la capacité de désendettement de la SNCF, cette insuffisance est couverte par un financement** dit « intercalaire », constitué d'emprunts en euros réalisés, sur les marchés, par l'entreprise.

Dans ce contexte, la SNCF ne verse chaque année qu'une contribution égale à 2,6 % de la subvention de l'Etat, soit 16 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, il convient de noter qu'un mécanisme annuel d'égalisation de taux permet d'équilibrer les charges financières supportées par le SAAD et la SNCF au sens strict, les stocks de dettes respectifs n'étant pas composés de façon identique. Une soulte annuelle est versée ou reçue par la SNCF, en tant que de besoin, en débit ou au crédit du SAAD : l'opération permet aux deux entités de supporter un taux de charge identique.

C. UNE INTÉGRATION COMPTABLE RÉCENTE

1. L'intégration dans le bilan de la SNCF

La dette cantonnée dans le SAAD n'apparaît dans le bilan comptable de la SNCF que depuis 2007. Auparavant, cette dette faisait l'objet d'un traitement particulier, en annexe des comptes consolidés du groupe SNCF, mais hors bilan, dans la mesure où l'Etat en supporte l'essentiel.

C'est le passage de la SNCF aux **normes IAS/IFRS**¹ qui a rendu obligatoire la consolidation du SAAD dans le bilan du groupe. La dette afférente a donc été enregistrée, dans ce bilan, à sa valeur historique, retraitée conformément aux normes précitées.

Cependant, cette consolidation aurait dû entraîner une très importante dégradation des capitaux propres de la SNCF. Pour éviter cette situation, par échange de lettres, à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007, entre la SNCF et les ministres chargés des transports, de l'économie et du budget, **il a été convenu d'inscrire à l'actif du bilan de la SNCF les concours de l'Etat au titre du SAAD.** Cette nouvelle présentation comptable n'affecte pas, en pratique, les modalités d'amortissement de la dette ci-dessus décrites.

¹ International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards, dont l'application est notamment régie par le règlement communautaire n° 1606/2002 du 19 juillet 2002.

2. L'intégration dans le calcul de la dette publique

La dette du SAAD n'a été prise en compte dans le calcul de la dette publique que tout récemment. En effet, bien que la dette cantonnée dans le SAAD soit essentiellement supportée par l'Etat, dans la mesure où cette dette correspond à une dette de la SNCF et se trouve gérée par celle-ci, elle n'avait pas été considérée comme un passif de l'Etat. Tout au plus était-elle regardée comme un élément « hors bilan » de ce dernier, c'est-à-dire un passif *éventuel*.

Cependant, le versement annuel, par l'Etat, d'une subvention pour le désendettement ferroviaire était sujet à caution. Pendant longtemps, l'INSEE a considéré que cette contribution n'avait pas de conséquence sur la dette publique, compte tenu de l'absence de base juridique (réglementaire ou contractuelle) à l'engagement de l'Etat en la matière, et faute d'un mécanisme permettant que des créanciers de la SNCF, dans le cas où l'entreprise serait défaillante, puissent s'adresser directement à l'Etat. Néanmoins, à la demande de la Cour des comptes¹, **une provision pour charges a été constituée à la clôture des comptes de l'Etat de 2006** : son montant est égal à celui de la contribution de l'Etat au remboursement ferroviaire inscrite en loi de finances initiale pour 2007 (soit 627,2 millions d'euros). Par ailleurs, **le SAAD se trouve inscrit dans les participations financières de l'Etat**, en tant qu'entité contrôlée ; dans les comptes 2006, cette situation se traduit par une minoration des actifs financiers de l'Etat d'un montant de 8,3 milliards d'euros.

Un pas supplémentaire a été franchi en **septembre 2007** : **à la demande d'Eurostat, l'INSEE a intégré la dette du SAAD dans la dette publique française.** Cette opération a été faite, de manière rétroactive, **à compter de 1993**, date à laquelle la contribution de l'Etat au titre du SAAD a alors été versée pour la troisième année consécutive – ce qui, selon l'interprétation d'Eurostat, vaut reconnaissance *de facto*, par l'Etat, d'une dette en faveur de la SNCF.

Ce retraitement statistique a fait franchir deux paliers au niveau de l'endettement public, en 1997 et en 1999, années des « rechargements » précités du SAAD. **A l'issue de cette révision, la dette publique a été établie à 64,2 % du PIB à la fin 2006**, au lieu de 63,7 % auparavant.

¹ Rapport sur les comptes de l'Etat pour l'exercice 2005, mai 2006.

Impact du retraitement comptable du SAAD sur la dette publique

(en milliards d'euros et en points de PIB)

	Avant retraitement		Après retraitement		Ecart avant/après	
1992	440,1	39,7	440,1	39,7	-	-
1993	510,0	45,8	515,4	46,2	+ 5,4	+ 0,4
1994	564,8	48,9	570,0	49,4	+ 5,2	+ 0,5
1995	657,9	55,1	662,8	55,5	+ 4,9	+ 0,4
1996	707,2	57,6	711,8	58,0	+ 4,6	+ 0,4
1997*	742,5	58,6	751,3	59,3	+ 8,8	+ 0,7
1998	778,0	58,8	786,6	59,4	+ 8,6	+ 0,6
1999*	795,3	58,1	804,5	58,8	+ 9,2	+ 0,7
2000	817,2	56,7	826,4	57,3	+ 9,2	+ 0,6
2001	842,5	56,3	851,6	56,9	+ 9,1	+ 0,6
2002	901,8	58,2	910,9	58,8	+ 9,1	+ 0,6
2003	994,5	62,4	1.003,4	62,9	+ 8,9	+ 0,5
2004	1.068,3	64,3	1.076,9	64,9	+ 8,6	+ 0,6
2005	1.136,8	66,2	1.145,2	66,7	+ 8,4	+ 0,5
2006	1.142,2	63,7	1.150,3	64,2	+ 8,1	+ 0,5

* Année de « rechargement » du SAAD.

Source : INSEE

En matière de déficit public, le retraitement comptable du SAAD emporte des conséquences plus nuancées. Pour les années 1993, 1997 et 1999, le déficit public a dû être revu à la hausse, les transferts de dette de la SNCF au SAAD s'analysant comme des opérations patrimoniales affectant le résultat annuel de l'Etat. En revanche, pour les autres années, le déficit public a été diminué du montant correspondant au remboursement du capital de la dette du SAAD. Ainsi, désormais, seule est comptabilisée dans le déficit public annuel la partie de la subvention de l'Etat correspondant à la charge d'intérêts du SAAD.

Impact du retraitement comptable du SAAD sur le déficit public

(en milliards d'euros et en points de PIB)

	Avant retraitement		Après retraitement		Ecart avant/après	
1992	50,3	4,5	50,3	4,5	-	-
1993	66,1	5,9	71,6	6,4	+ 5,5	+ 0,5
1994	63,1	5,5	62,9	5,4	- 0,2	- 0,1
1995	65,5	5,5	65,2	5,5	- 0,3	n.s.
1996	49,8	4,1	49,5	4,0	- 0,3	- 0,1
1997*	37,8	3,0	42,0	3,3	+ 4,2	+ 0,3
1998	34,6	2,6	34,5	2,6	- 0,1	n.s.
1999*	23,6	1,7	24,1	1,8	+ 0,5	0,1
2000	21,1	1,5	21,0	1,5	- 0,1	n.s.
2001	23,2	1,5	23,2	1,5	n.s.	n.s.
2002	48,8	3,2	48,7	3,1	- 0,1	- 0,1
2003	65,6	4,1	65,4	4,1	- 0,2	n.s.
2004	59,8	3,6	59,6	3,6	- 0,2	n.s.
2005	50,9	3,0	50,6	2,9	- 0,3	- 0,1
2006	45,5	2,5	45,3	2,5	- 0,2	n.s.

* Année de « rechargement » du SAAD.

n.s. : non significatif

Source : INSEE

En soi, la nouvelle appréciation en comptabilité nationale de la dette du SAAD ne modifie en rien les modalités d'amortissement de cette dernière. Toutefois, le présent article entend tirer les pleines conséquences logiques du retraitement comptable, en permettant à l'Etat de reprendre cette dette.

II. LE DISPOSITIF DE REPRISE DE DETTE PROPOSÉE

Le présent article permet la **reprise par l'Etat de la dette du SAAD, mais indirectement**. Serait en effet reprise, par l'Etat, une dette « miroir » de celle du SAAD, **par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique (CDP)**¹. Ces modalités visent à **ne pas modifier la situation des créanciers de la SNCF**. L'opération de reprise se ferait donc en deux temps, auxquels correspondent les deux premiers alinéas du présent article.

A. UN ÉLARGISSEMENT PRÉALABLE DES COMPÉTENCES DE LA CDP EN DIRECTION DE LA SNCF

Le **I** du présent article **autorise la CDP à contracter avec la SNCF « tout prêt, emprunt ou instrument financier à terme, en euros et en devises »**, afin de mettre en place **des emprunts répondant aux caractéristiques financières** (maturité, conditions d'intérêt, instruments de couverture – *swaps* de taux ou de devises) **des titres qui composent la dette du SAAD**.

Précisons que la portée du dispositif est expressément limitée à la dette cantonnée dans le SAAD à la date de la promulgation de la loi de finance rectificative issue du présent projet.

B. LA POSSIBILITÉ POUR L'ETAT DE REPRENDRE LES CONTRATS D'EMPRUNT DE LA SNCF AVEC LA CDP

Le **II** du présent article, en son premier alinéa, autorise l'Etat à **« reprendre les droits et obligations afférents aux contrats d'emprunts contractés auprès de la Caisse de la dette publique par la [SNCF] ainsi qu'aux instruments financiers à terme qui y sont associés »**. Ce faisant, **l'Etat se substituerait à la SNCF en tant que débiteur de la CDP**.

Le second alinéa du même II précise que **« les intérêts afférents aux contrats d'emprunts [contractés par la SNCF auprès de la CDP et repris par**

¹ On rappelle que la CDP, établissement public administratif, a été créée, par l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2003, par la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique et du Fonds de soutien des rentes. Elle intervient sur le marché secondaire des titres de la dette publique afin de garantir la bonne tenue de la signature de l'Etat, limiter les irrégularités sur les échéanciers de la dette de celui-ci, saisir les occasions de marché permettant d'alléger la charge de cette dette, et garantir la liquidité dudit marché.

l'Etat] 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 ».

En pratique, une fois la reprise effective, d'une part, une créance sur la CDP figurera au bilan de la SNCF, permettant d'assurer le service et l'amortissement de la dette du SAAD ; d'une part, une dette équivalente envers la CDP apparaîtra dans le bilan de l'Etat. *In fine*, c'est donc l'Etat qui supportera la charge d'intérêts et le remboursement du capital de la dette du SAAD.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, sur la proposition de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, a adopté un **amendement rédactionnel** au I du présent article.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du gouvernement**, ajoutant un **III** au présent article. Le premier alinéa de ce nouveau paragraphe tend à préciser que **la reprise par l'Etat des contrats d'emprunt de la SNCF avec la CDP mettra fin au SAAD**.

Le second alinéa du même III organise la **neutralité de cette disparition**. Il indique que les conséquences des opérations réalisées à cette occasion, notamment « *tout versement de la [SNCF] à l'Etat représentatif de la valeur actualisée des différentes contributions dues par elle au titre du service* » disparu, seront inscrites directement dans les comptes de capitaux propres de l'entreprise. Cette disposition vise notamment la **contribution annuelle de la SNCF au désendettement du SAAD**, à hauteur de 2,6 % de la subvention de l'Etat : **les montants correspondants, le SAAD disparu, seront directement versés à l'Etat**.

D'après les indications données en séance publique, à l'Assemblée nationale, par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, lors de l'examen du présent article, « *la soulte [que versera la SNCF à l'Etat], en cours de négociation, sera inscrite au budget pour 2007 et entièrement affectée au désendettement* »¹.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le « choc maastrichtien » résultant de la consolidation du SAAD dans la dette publique française, souvent redouté ces dernières années, est désormais advenu. Dans ces conditions, **la reprise par l'Etat de la dette du SAAD paraît aussi légitime que logique**. Votre rapporteur général souligne

¹ Assemblée nationale, compte rendu intégral de la deuxième séance du 6 décembre 2007.

que le présent article restera **sans incidence sur les contrats existants entre la SNCF et les porteurs de titres relevant du SAAD.**

En dépit de son apparente complexité, ce dispositif **tend à clarifier et simplifier le rôle de la SNCF**, en mettant fin à la situation actuelle dans laquelle une entreprise, certes publique, gère une dette qui est en réalité celle de l'Etat. Votre rapporteur général sera attentif au niveau de la soultte, précitée, que versera la SNCF à l'Etat dans le cadre de la suppression du SAAD, et à son affectation.

Il convient par ailleurs de remarquer que le choix d'une reprise indirecte de dette, en l'occurrence, est parfaitement compréhensible, et que cette opération devrait s'avérer profitable pour les finances publiques.

A. UNE REPRISE DIRECTE PAR L'ETAT DE LA DETTE DU SAAD ÉTAIT DÉLICATE

Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, la reprise directe de la dette du SAAD par l'Etat se heurtait à trois séries d'obstacles.

En premier lieu, **certains des contrats liant la SNCF à ses créanciers contiennent des clauses qui ne sont pas acceptables pour l'Etat** et qui, en conséquence, auraient dû être renégociées. Il s'agit par exemple des clauses dites de « *negative pledge* », qui contraignent les activités de l'emprunteur en limitant ses facultés de contracter avec d'autres créanciers sans l'accord préalable des créanciers précédents.

En second lieu, **l'Etat n'était pas certain de pouvoir imposer la reprise direct de la dette du SAAD à l'ensemble des créanciers de la SNCF**, le stock d'emprunts contenant de nombreux contrats de droit anglais, pour lesquels la novation de débiteur suppose l'agrément préalable des porteurs de titres (en cas de contentieux, les litiges auraient été du ressort des tribunaux britanniques).

Enfin, **une reprise directe aurait pu faire naître une discrimination injustifiée entre les créanciers de la dette ferroviaire**, selon qu'ils auraient détenu des titres SAAD (valorisés du fait de la signature de l'Etat français) ou des titres « SNCF » strictement entendus.

La reprise « indirecte » s'imposait donc comme la meilleure solution, étant entendu que ses effets, sur le plan financier, seront équivalents à ceux d'une reprise directe.

B. LA REPRISE ASSURE UNE « RECENTRALISATION » DE GESTION PROFITABLE

L'opération proposée à travers le présent article permettra à l'Etat d'assurer le service et le remboursement de la dette du SAAD jusqu'à son

extinction. L'avantage de la reprise de cette dette, par rapport à la situation actuelle, est double sur le plan financier¹.

• D'une part, **la dette reprise du SAAD sera gérée dans des conditions moins coûteuses pour le budget de l'Etat**. En effet, actuellement, la SNCF rembourse les titres du SAAD à un taux d'intérêt supérieur d'environ 15 points de base (0,15 %) à celui de l'Etat, soit un **surcoût de financement de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros par an** sur l'ensemble du stock de dette. La reprise organisée par le présent article mettra fin à cette différence de taux (*spread*), qui n'a plus aucune raison d'être supportée dès lors que la dette du SAAD se trouve maintenant intégrée dans la dette publique nationale. Le présent article permet effectivement une « recentralisation » de la gestion de la dette de l'Etat, au sens large, qu'avait préconisée notre collègue Paul Girod, rapporteur spécial² : la gestion de la dette de l'ancien SAAD se trouvera en pratique assurée par l'agence France Trésor (AFT), dans des conditions identiques à sa gestion « habituelle », c'est-à-dire en bénéficiant des taux d'intérêt d'une dette identifiée par les marchés comme « souveraine ».

Il convient de préciser que la charge d'intérêts de la dette ainsi reprise – actuellement de l'ordre de 400 millions d'euros par an – sera retracée dans le budget général, comme le reste du service de la dette de l'Etat, au sein du **programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat »** de la mission « Engagements financiers de l'Etat »³. Les charges d'intérêts versées par l'Etat, dans les prochaines années, au titre de la dette du SAAD disparu, enregistreront progressivement, au rythme des refinancements, les économies apportées par la qualité de signature de l'Etat.

L'amortissement du capital, quant à lui, disparaîtra du budget, alors qu'il y figurait, jusqu'à présent, au travers de la contribution au désendettement versée chaque année à la SNCF. De fait, l'action correspondante du programme « Passifs financiers ferroviaires » est appelée à une suppression.

• D'autre part, la reprise par l'Etat permise par le présent article ouvre la voie à un **amortissement potentiel plus rapide du stock de dette du SAAD**.

Jusqu'alors, en effet, les perspectives d'extinction de cette dette étaient tributaires du montant de la subvention pour désendettement versée par l'Etat. Or, dans un contexte budgétaire contraint, ce montant a eu tendance à

¹ Quant à la question de l'impact de la reprise de la dette du SAAD sur l'article d'équilibre, votre rapporteur général renvoie aux développements de l'exposé général du présent rapport.

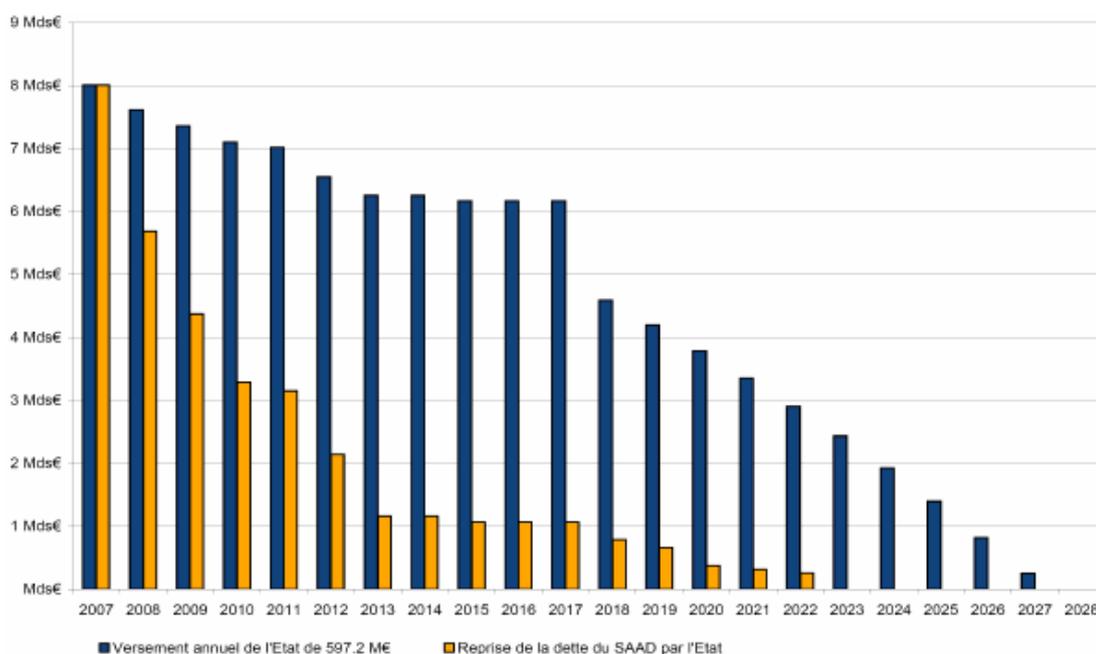
² Rapport d'information n° 476 (2004-2005) sur la gestion de la dette publique dans le contexte européen, juillet 2005.

³ A l'initiative du gouvernement, en seconde délibération du Sénat sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008, les crédits de ce programme ont été majorés des 400 millions d'euros correspondant à l'effet, sur la charge de la dette de l'Etat, de la reprise de la dette du SAAD que permettra le présent article.

diminuer, ces dernières années (cf. *supra*), repoussant d'autant l'horizon d'amortissement complet. Par exemple, pour 2008, la réduction de 30 millions d'euros de la contribution de l'Etat prévue par rapport à 2007 aurait retardé d'environ 18 mois l'échéance de l'apurement.

A supposer que l'Etat ait continué chaque année de verser 597,2 millions d'euros, comme prévu par le projet de loi de finances pour 2008, la dette du SAAD aurait été totalement remboursée à l'horizon 2028. Du fait de sa capacité de financement et de sa structure habituelle d'émission, **toutes choses égales par ailleurs, l'Etat pourrait avoir entièrement soldé les dettes du SAAD à l'horizon 2023.**

Comparaison des trajectoires d'extinction de la dette du SAAD



Source : direction du budget

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

ARTICLE 30

Prise en charge par l'Etat de dettes vis-à-vis du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)

Commentaire : le présent article vise à transférer à l'Etat, au plus tard le 31 décembre 2007 et dans la limite de 618.665.252,70 euros, le reliquat de la dette contractée au nom du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA).

I. LA SITUATION FINANCIÈRE PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE DU FFIPSA

A. UNE DETTE DE PRÈS DE 3,2 MILLIARDS D'EUROS HÉRITÉE DU BAPSA PARTIELLEMENT APURÉE

1. Le transfert du déficit du BAPSA au FFIPSA à hauteur de 3,2 milliards d'euros

Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), ne répondant plus à la définition des budgets annexes prescrite par la loi organique du 1^{er} janvier 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, a été supprimé au 31 décembre 2004.

Il a été remplacé par le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), établissement public à caractère administratif, créé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004². Il a été précisé que **les droits et obligations de l'Etat au titre du BAPSA étaient transférés au FFIPSA au plus tard le 31 décembre 2004.**

A sa clôture, le 31 décembre 2004, le BAPSA présentait un **déficit cumulé de 3,162 milliards d'euros**, soit un déficit de clôture de 3,190 millions d'euros minoré d'un excédent, au titre de l'année 2003, de 28 millions d'euros³.

Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005, la Cour des comptes estimait que « *ce déficit cumulé correspond[ait] à une créance sur l'Etat qui dev[ait] figurer en tant que telle dans le bilan d'ouverture du FFIPSA* ». En effet, le BAPSA, en tant que budget annexe, était soumis au

¹ L'article 18 de la LOLF dispose que « des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations de services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

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

³ D'après les données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

principe budgétaire d'équilibre annuel, ce qui imposait à l'Etat d'équilibrer annuellement le BAPSA, comme tout autre budget annexe.

La Cour des comptes a pu constater, en 2006¹, que **cette créance de l'Etat a bien été inscrite dans le bilan d'ouverture du FFIPSA, sous la forme de fonds propres négatifs**. En pratique, ce déficit a été financé par un découvert de trésorerie supporté par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) pour le compte du BAPSA, en 2004, et dont le FFIPSA supporte aujourd'hui la charge.

2. Une dette partiellement apurée en 2005

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005², la dette contractée pour le compte du FFIPSA par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) a été **partiellement transférée à l'Etat**, à hauteur de **2,5 milliards d'euros**.

Ce transfert a réduit d'autant la créance du FFIPSA sur l'Etat, laissant **subsister**, dans les comptes du fonds, **une créance nette de 619 millions d'euros**, soit une créance « brute » de 662 millions d'euros à laquelle est retranchée une ancienne créance jamais régularisée de l'Etat sur le FFIPSA de 43 millions d'euros au titre d'avances consenties au BAPSA³.

Votre commission des finances avait approuvé cette mesure, tout en soulignant, d'une part, les limites de la **méthode comptable** utilisée (*cf. infra*) et le caractère partiel de l'apurement ; d'autre part, la nécessité de poursuivre les réflexions sur la recherche d'**un mode de financement pérenne** du régime de protection sociale des non salariés agricoles. En effet, au déficit « originel » du FFIPSA, hérité du BAPSA, s'ajoute un déficit structurel qui laisse entrevoir des perspectives d'avenir inquiétantes.

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE PRÈS DE 2,7 MILLIARDS D'EUROS POUR 2008

1. Une accélération de la dégradation des comptes du FFIPSA

Les comptes du FFIPSA, qui figurent en annexe des projets de loi de financement de la sécurité sociale, apparaissent particulièrement dégradés. En 2008, **le déficit du FFIPSA atteindrait près de 2,7 milliards d'euros**, contre 2,3 milliards d'euros en 2007 et 1,3 milliard d'euros en 2006. **Le déficit cumulé du FFIPSA approcherait les 8,3 milliards d'euros en 2008**.

Les projections pluriannuelles du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 laissent entrevoir des **perspectives inquiétantes pour le fonds à**

¹ Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale, septembre 2005.

² Article 117 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

³ D'après les données du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

l'horizon 2012. Dans les deux scénarii économiques proposés (haut et bas) et en l'absence de ressources supplémentaires, **le déficit du FFIPSA dépasserait les 3 milliards d'euros à partir de 2010 ; son déficit cumulé atteindrait plus de 21 milliards d'euros en 2012.**

**Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
Scénario économique bas**

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	15	14,2	14,2	14,1	13,9	13,8	13,6
Dépenses	16,3	16,5	16,8	16,9	17,1	17,2	17,4
Solde	-1,3	-2,3	-2,7	-2,8	-3,1	-3,4	-3,8
Solde cumulé	-3,3*	-5,6	-8,3	-11,1	-14,2	-17,6	-21,4

* En tenant compte du déficit cumulé en 2005 de 2 milliards d'euros qui intègre la dette héritée du BAPSA de 618,7 millions d'euros non apurée en loi de finances rectificative pour 2005.

Source : annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

**Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
Scénario économique haut**

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	15	14,2	14,2	14,1	14	13,8	13,7
Dépenses	16,3	16,5	16,8	16,9	17,1	17,2	17,4
Solde	-1,3	-2,3	-2,7	-2,7	-3,1	-3,4	-3,7
Solde cumulé	-3,3*	-5,6	-8,3	-11	-14,1	-17,5	-21,2

* En tenant compte du déficit cumulé en 2005 de 2 milliards d'euros qui intègre la dette héritée du BAPSA de 618,7 millions d'euros non apurée en loi de finances rectificative pour 2005.

Source : annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Cette insuffisance structurelle des recettes par rapport aux dépenses oblige le FFIPSA à avoir recours à des emprunts bancaires. La loi de financement de la sécurité sociale fixe ainsi, chaque année, **le plafond d'emprunt** du FFIPSA. Pour 2008, ce plafond s'élève à **8,4 milliards d'euros**, soit **plus de la moitié des recettes du fonds**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **les charges d'intérêts supportées par le FFIPSA atteindraient 180 millions d'euros en 2007.**

Plafond d'emprunt du FFIPSA fixé en loi de financement

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008
6.200	7.100	7.100	8.400

Source : lois de financement de la sécurité sociale pour 2006, 2007 et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Dans son rapport d'information sur l'évolution des prélèvements obligatoires pour 2006¹, votre rapporteur général s'était montré réservé quant à ce recours à l'emprunt comme mode de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, estimant que **le découvert n'est pas une solution tenable pour financer un déficit structurel.**

2. Un déficit structurel qui s'explique par le déséquilibre démographique du régime et la nature des sources de financement extérieures du FFIPSA

a) Un fort déséquilibre entre actifs cotisants et inactifs

Comme le rappelait le rapport d'activité du FFIPSA pour l'année 2006, le régime de protection sociale des non-salariés agricoles se caractérise par un **déclin continu des effectifs** et un **vieillessement de la population** concernée, d'où il résulte « *une dépendance très importante à l'égard des financements extérieurs* ». Pour 2005, la Cour des comptes² dénombre ainsi 1 pensionné âgé de 65 ans et plus pour seulement 0,43 actif salarié et 0,37 actif exploitants.

b) Un mode de financement remanié par rapport au BAPSA

Le déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses du fonds s'explique également par les **modifications apportées au mode de financement du FFIPSA** par rapport au BAPSA, principalement la **suppression d'affectations de recettes dynamiques.**

(1) La substitution aux affectations de TVA d'une quote-part du produit des droits de consommation sur les tabacs

Dans le cadre de la loi de finances pour 2004 précitée, la structure de financement du régime de protection sociale des exploitants agricoles a été profondément remaniée par **la suppression de trois des taxes affectées** à ce régime :

- la cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de TVA, d'un montant de 4,4 milliards d'euros en 2003 ;

- le prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools, d'un montant de 23 millions d'euros en 2003 ;

- la taxe sur les tabacs fabriqués, d'un montant de 109 millions d'euros en 2003, fusionnée avec les droits de consommation sur les tabacs à compter du 1^{er} janvier 2004.

¹ Rapport d'information n° 33 (2005-2006).

² Cour des comptes, rapport sur la sécurité sociale, septembre 2007.

En contrepartie, une quote-part du produit des droits de consommation sur les tabacs, fixée en loi de finances à 52,36 %, a été affectée au BAPSA en 2004 et au futur FFIPSA à compter du 1^{er} janvier 2005.

Or, **les recettes de taxes sur les tabacs ont connu une forte baisse depuis 2005**, en raison notamment des mesures de lutte contre la consommation de tabac : le produit du droit de consommation sur les tabacs affecté au FFIPSA diminuerait ainsi en 2008 de 1,5 % par rapport à 2007¹.

(2) La suppression des affectations de C3S

En 2005, l'affectation d'une part du produit de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), dont bénéficiait le BAPSA, a été supprimée. Elle n'a pas été remplacée. Son montant s'élevait, en 2004, à 775 millions d'euros.

(3) La question de la subvention d'équilibre

En outre, alors que le BAPSA, comme tout budget annexe, devait, en toute rigueur, bénéficier d'un équilibrage automatique de ses comptes par le versement d'une subvention de l'Etat, les statuts du FFIPSA prévoient désormais « **une dotation de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds** »².

Or, depuis 2005, **l'Etat ne verse pas de subvention d'équilibre**, s'appuyant sur la formule « *le cas échéant* » pour considérer que le législateur a « *entendu laisser à l'Etat le choix des moyens d'équilibre financier du FFIPSA* »³.

Cette analyse n'est pas partagée par votre commission des finances, comme elle l'a notamment rappelé lors de l'examen du projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2007⁴. La Cour des comptes, ainsi que M. Jean-François Chadelat, chargé, en 2006, d'un groupe de travail sur le FFIPSA, ont rejoint l'analyse de votre commission des finances⁵.

Plus précisément, en 2008, les recettes du FFIPSA devraient s'élever à 14,17 milliards d'euros, dont :

- 5,3 milliards d'euros au titre de la compensation démographique ;
- 4,8 milliards d'euros au titre des droits sur les tabacs ;
- 1,7 milliard d'euros au titre des cotisations des assujettis.

Les sources de financement extérieures représenteraient ainsi, pour 2008, 88 % des recettes du fonds.

¹ D'après l'annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

² Article 731-4 du code rural.

³ Communication de la Cour des comptes, au sein du rapport d'information n° 304 (2006-2007) de notre collègue Jean-Marc Juilhard, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.

⁴ Rapport n° 60 (2006-2007) de notre collègue Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

⁵ Rapport du groupe de travail relatif au déficit du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), présenté par M. Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales, juin 2006.

Les recettes du FFIPSA en 2008

(en millions d'euros)

Cotisations des assujettis	1.694,09
Cotisations prises en charge par l'Etat dans le cadre des exonérations « Perben / LOOM »	33,33
Cotisation de solidarité	21,88
Rachat de cotisations	22,38
Part de la CSG maladie affectée au régime des exploitants agricoles	1.017,8
Contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	649,56
Contribution de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	145,83
Versement de l'Etat au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)	41,11
Versement du Fonds spécial d'invalidité (FSI)	11,63
Versement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	108,53
Compensation démographique	5.374,07
Taxes affectées	4.967,07
<i>Dont droits sur les tabacs</i>	<i>4.794,17</i>
Recettes diverses	69,07
Reprises de provisions sur cotisations	18,08
TOTAL	14.174,43

Source : annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. APURER LE RELIQUAT DE LA DETTE HÉRITÉE DU BAPSA

L'exposé des motifs du présent article indique explicitement qu'il s'agit de « **parachever l'effort consenti en 2005 en procédant à l'extinction de la dette résiduelle de l'Etat vis-à-vis du FFIPSA et de la dette correspondante du FFIPSA vis-à-vis de la Mutuelle sociale agricole (MSA)** ».

Le présent article dispose ainsi que **la dette contractée, au nom ou pour le compte du FFIPSA**, sous forme d'ouvertures de crédits à court terme consenties, par voie de convention, par plusieurs établissements bancaires¹ en 2007 **est transférée à l'Etat au plus tard le 31 décembre 2007.**

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la CCMSA gèrera, jusqu'à la fin de l'année 2007, les emprunts de court terme pour le compte du FFIPSA. Celle-ci a emprunté

Ce transfert se fera **dans la limite d'un montant en capital de 618.665.252,70 euros** portant intérêts et correspondant au reliquat du résultat déficitaire constaté au bilan de sortie du compte de gestion du BAPSA au 31 décembre 2004.

B UN DISPOSITIF IDENTIQUE À CELUI PROPOSÉ EN 2005

Comme le dispositif proposé lors de la première reprise de dette du FFIPSA en loi de finances rectificative pour 2005 précitée, le présent article précise que ce transfert emporte de plein droit **substitution de débiteur et substitution pure et simple de l'Etat** dans l'ensemble des droits et obligations de l'emprunteur ayant agi au nom ou pour le compte du FFIPSA.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **le coût pour l'Etat de cette reprise de dette** devrait s'établir, au titre des intérêts de la charge de la dette, à **10 millions d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement rédactionnel présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN TRANSFERT DE DETTE QUI VA DANS LE SENS DES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable aux dispositions du présent article.

Tout d'abord, **ce transfert de dette du FFIPSA à l'Etat va dans le sens des préconisations de la commission des finances** et de la Cour des comptes dans ses rapports sur la sécurité sociale de septembre 2005, 2006 et 2007. En effet, par le biais du présent article, le gouvernement reconnaît la créance du FFIPSA sur l'Etat. Il va, cette fois-ci, au bout du raisonnement, en transférant le reliquat de la dette héritée du BAPSA à l'Etat.

En outre, votre rapporteur général estime que **ce transfert, légitime, de dette du FFIPSA à l'Etat participe du mouvement de consolidation de**

auprès du Crédit agricole et de la banque Calyon. A partir de 2008, le FFIPSA gèrera directement sa trésorerie et devrait emprunter, pour l'essentiel, auprès de la banque Calyon et, pour une plus faible part, auprès du Crédit lyonnais.

la dette publique que votre commission des finances appelle de ses vœux. De façon plus générale, cette mesure s'inscrit dans les efforts menés par le gouvernement afin de clarifier les relations entre l'Etat et la sécurité sociale, clarification qui a pris récemment plusieurs formes :

- le transfert de recettes à la sécurité sociale pour compenser le coût des allègements généraux de cotisations sociales et le coût des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires instituées par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) ;

- le remboursement, au mois d'octobre 2007, des créances accumulées au 31 décembre 2006 par le régime général de sécurité sociale, à hauteur de 5,079 milliards d'euros ;

- les efforts menés, en projet de loi de finances pour 2008, destinés à améliorer la budgétisation initiale de certaines dépenses.

B. LA QUESTION DE L'IMPACT DE CETTE REPRISE DE DETTE SUR L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

Sur la question de l'impact de cette reprise de dette sur l'article d'équilibre, votre rapporteur général renvoie aux développements consacrés à ce sujet dans l'exposé général du présent rapport.

C. LA QUESTION DU FINANCEMENT PÉRENNE DU FFIPSA EN QUESTION

Votre rapporteur général tient enfin à souligner que, si le présent article propose une **solution de court terme** s'agissant du financement du déficit cumulé du FFIPSA au 1^{er} janvier 2005, hérité du BAPSA, **il n'exonère pas le gouvernement de poursuivre sa réflexion de fond s'agissant des déficits cumulés du FFIPSA depuis 2005 et du financement pérenne du régime de protection sociale des exploitants agricoles.**

Votre rapporteur général a noté, à cet égard, **l'engagement, pris devant la commission des comptes de la sécurité sociale¹, par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, visant à mener, en concertation avec les professionnels et les partenaires sociaux concernés, une réflexion sur la définition d'un « *schéma de financement pérenne de la protection sociale des exploitants agricoles* ». Ce schéma de financement « *distingue[rait] la branche vieillesse, relevant de la solidarité nationale, et la branche maladie, pour laquelle un équilibre devra être défini. Plusieurs options vont être soumises à concertation. Les choix*

¹ Réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale du 24 septembre 2007.

seront faits au cours du premier semestre 2008, dans le respect des spécificités du monde agricole ». M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a réitéré cet engagement devant le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

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

ARTICLE 31

Modification du plafond autorisé des remises de dettes consenties aux pays pauvres très endettés

Commentaire : le présent article a pour objet de relever de 1 milliard d'euros à 1,25 milliard d'euros le plafond d'autorisation des remises de dettes consenties par la France aux pays pauvres très endettés dans le cadre de traitements bilatéraux, et de fournir une information spécifique au Parlement.

I. LES ANNULATIONS DE DETTES CONSENTIES AU PROFIT DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS

A. DES TRAITEMENTS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX QUI SE SONT INTENSIFIÉS DEPUIS 15 ANS

En tant que membre du **Club de Paris**, groupe informel de 19 pays créanciers créé en 1956, la France met en oeuvre des traitements de dette (annulations et rééchelonnements) en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire dans le cadre de dispositifs multilatéraux.

Les annulations de dettes consenties par la France s'inscrivent en particulier dans un cadre **multilatéral**, en application d'accords dont les modalités se sont révélées de plus en plus favorables aux pays débiteurs, par relèvement du taux de réduction. Le premier traitement (« termes de Toronto »), décidé à l'initiative de la France en octobre 1988, prévoyait ainsi, pour la première fois, une annulation d'un tiers de la dette des pays les plus pauvres¹.

De nouveaux traitements ont ensuite été mis en oeuvre : termes de Londres (décembre 1991), termes de Naples² (décembre 1994), et surtout l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (« **initiative PPTE** », cf. *infra*), approuvée lors du sommet du G7 qui s'est tenu à Lyon le 28 juin 1996, puis renforcée lors du sommet de Cologne de septembre 1999. Cette initiative a été complétée par l'« **approche d'Evian** », décidée en juin 2003, et l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (**IADM**), proposée par le G8 au sommet de Gleaneagles le 8 juillet 2005.

¹ Vingt pays ont bénéficié des termes de Toronto entre 1988 et 1991, date à laquelle ces termes ont été remplacés par ceux de Londres.

² Dispositif par lequel les pays à faible revenu peuvent recevoir une réduction de la dette extérieure éligible de 67 % en valeur actuelle nette.

Figurant parmi les principaux créanciers des pays d'Afrique, la France applique également, en faveur des pays éligibles à l'initiative PPTE, des traitements additionnels sur une base **bilatérale** :

- l'annulation de l'intégralité de la dette commerciale (et non pas de 90 % de l'encours, selon les termes de l'initiative PPTE), que la France a annoncée lors des sommets de Cologne de juin 1999 puis de Yaoundé de janvier 2001 ;

- l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement (APD) sous forme de refinancement par dons¹ des échéances de dette, dès lors qu'est atteint le « point d'achèvement » de l'initiative PPTE. Ce traitement est mis en oeuvre *via* les contrats de désendettement-développement (**C2D**).

Au 1^{er} juin 2007, sur les 22 pays éligibles ayant atteint le point d'achèvement, **9² avaient signé leur premier C2D avec la France**. Le Mozambique, la Mauritanie, l'Ouganda et la Tanzanie ont également signé leur deuxième C2D. Les C2D du Honduras et du Malawi sont par ailleurs en cours d'instruction et devraient être signés fin 2007. Quant au **Rwanda**, la signature du C2D est reportée *sine die*, compte tenu de la décision des autorités rwandaises de rompre les relations diplomatiques avec la France.

Les montants concernés peuvent être élevés et sont majoritairement comptabilisés dans l'aide publique au développement (APD) que la France notifie chaque année au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les prévisions d'annulations globales de créances ainsi notifiées, incluant celles de Coface, portent sur 1,16 milliard d'euros en 2007 et **1,53 milliard d'euros en 2008**.

L'impact budgétaire³ et extra-budgétaire⁴ de ces traitements est développé dans le rapport budgétaire de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de l'aide publique au développement.

¹ **Quatre domaines principaux d'affectation sont privilégiés** : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Pour les pays de la ZSP, l'Agence française de développement (AFD) a un rôle de mise en œuvre des C2D.

² Le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, la Bolivie, la Mauritanie, le Ghana, Madagascar, le Nicaragua et le Cameroun. Le C2D du Cameroun, d'un montant de 537,6 millions d'euros sur la période avril 2006-mars 2011, constitue le plus important programme d'APD jamais signé par la France.

³ En particulier sur les programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », et les programmes hors budget général 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » et 853 « Prêts de l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » de la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

⁴ Transports aux découverts du Trésor, financement des contrats de désendettement-développement, annulations de créances portées par la Coface.

S'agissant des C2D, bien que les décaissements effectifs soient chroniquement inférieurs aux prévisions, les montants escomptés en 2008 s'élèvent à **184,4 millions d'euros** (essentiellement au profit du Cameroun et de la République démocratique du Congo), après 137,7 millions d'euros en 2006 et 143,5 millions d'euros en 2007. Le financement des C2D, qui reposait de manière croissante sur le résultat de l'Agence française de développement (AFD), **sera totalement débudgétisé en 2008.**

B. L'INITIATIVE PPTE ET LES AUTRES DISPOSITIFS MULTILATÉRAUX

1. L'initiative PPTE

L'initiative PPTE, lancée en **septembre 1996** au sommet du G7 de Lyon, a pour objectif de restaurer durablement la solvabilité de certains pays en annulant la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « soutenable » au vu de leurs perspectives de croissance économique. Pour être éligible à ce mécanisme, un pays endetté doit respecter **3 critères cumulatifs** :

- n'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part du FMI et de la Banque mondiale (pays dits « AID seulement ») ;

- faire face à un niveau d'endettement insoutenable, même après mise en oeuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de dette comme les termes dits « de Naples » ;

- avoir mis en oeuvre des réformes et des politiques économiques saines dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale.

Le processus d'annulation comporte **4 étapes successives** : une période préliminaire de 3 ans¹ ; l'atteinte du « point de décision »² qui conditionne l'éligibilité proprement dite à l'initiative PPTE ; une phase intérimaire³ et l'atteinte du « point d'achèvement » qui constitue la sortie du processus et permet un traitement du stock de la dette⁴.

¹ Mise en œuvre d'un programme d'ajustement et de réformes soutenu par les institutions financières internationales et octroi d'allègements de dette selon les termes traditionnels.

² Si le ratio de dette extérieure demeure supérieur à 150 % des exportations ou 250 % des recettes fiscales (dans le cas des économies très ouvertes) en valeur actuelle nette après mise en oeuvre des traitements de dette traditionnels, le pays peut être éligible à une assistance dans le cadre de l'initiative.

³ Les créanciers du Club de Paris peuvent octroyer au cas par cas un allègement intérimaire portant sur l'annulation de 90 % des flux.

⁴ L'assistance résiduelle définie au point de décision est apportée à cette date, par une réduction du stock de la dette éligible jusqu'à un taux de 90 % (en valeur actuelle nette) par les créanciers du Club de Paris (ou davantage si nécessaire, par un accord dit de « topping up »), les autres créanciers devant réaliser un effort comparable.

Cette initiative concerne désormais **32 pays sur 41 potentiellement éligibles**, dont 10¹ sont encore au stade du « **point de décision** », et 22² ont atteint le « **point d'achèvement** »³. Certains pays ayant franchi le point de décision éprouvent des difficultés à atteindre le point d'achèvement en raison de périodes d'interruption des programmes conclus avec le FMI, ou de la finalisation plus longue qu'escomptée des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, demandés par la communauté des bailleurs.

Les 9 pays qui n'ont pas encore atteint le point de décision sont ou ont pour la plupart été récemment en situation de crise politique ou militaire (Côte d'Ivoire, Erythrée, Libéria, Soudan, Somalie). Le FMI prévoit que cette étape sera atteinte en 2008 par la **Côte d'Ivoire**, les Comores et le Togo.

Le coût des allègements de dette, indépendamment des annulations complémentaires bilatérales consenties par les membres du Club de Paris, atteint aujourd'hui près de **33 milliards de dollars** (en valeur actuelle nette de 2006) pour les 22 pays qui ont franchi le point d'achèvement – dont 17,8 milliards de dollars de créances multilatérales – et 46 milliards de dollars pour les 32 pays actuellement concernés par l'initiative. Au terme du processus pour les 41 pays, le coût total est estimé à **67,7 milliards de dollars**, ainsi réparti : 48,4 % pour les créanciers publics bilatéraux, 45,8 % pour les créanciers multilatéraux et 5,8 % pour les créanciers privés.

Le dispositif PPTE, conçu comme une démarche ciblée et temporaire, prévoyait initialement une **clause d'extinction** (« *sunset clause* »), repoussée à trois reprises en 2000, 2002 et 2004, compte tenu de la situation des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision. **Une réforme a cependant été adoptée en septembre 2006**, permettant à tous les pays répondant aux critères d'endettement et de revenu à la fin 2004 de bénéficier de l'initiative.

2. L'IADM et l'approche d'Evian

Les pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement sont également éligibles à **l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM)**, décidée en juin 2005 et qui vise l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le FMI et le Fonds africain de développement, pour un coût de 41,7 milliards de dollars (en valeur nominale). **Deux pays « non PPTE »**, le Cambodge et le Tadjikistan, bénéficient également de cette initiative, en tant que PMA ayant des arriérés de longue date à l'égard du FMI.

¹ L'Afghanistan, le Burundi, le Congo, la République démocratique du Congo, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, la République centrafricaine et le Tchad.

² Le Bénin, la Bolivie, le Burkina-Faso, le Cameroun, l'Ethiopie, Guyana, le Ghana, le Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, Sao Tome, la Sierra Leone, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

³ Sao Tome est le dernier pays à avoir franchi cette étape en mars 2007, après la Sierra Leone en janvier 2007.

Les Etats qui devraient bénéficier des montants les plus élevés d'annulations de dette au titre de l'IADM (en valeur nominale) sont la **République démocratique du Congo** (10,4 milliards de dollars), le Cameroun (4,92 milliards de dollars), le Nicaragua (4,5 milliards de dollars), le Mozambique (4,3 milliards de dollars), la Zambie (3,9 milliards de dollars), le Ghana (3,5 milliards de dollars) et l'Ethiopie (3,28 milliards de dollars).

L'« **approche d'Evian** », approuvée lors du sommet du G7 en juin 2003 à Evian, est une approche du traitement de la dette des pays qui ne répondent pas aux critères PPTE mais sont néanmoins confrontés à une dette insoutenable. Elle vise à définir une **réponse « sur mesure »** et adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards du Club de Paris. Elle est mise en œuvre par étapes et prévoit un renforcement de la coordination avec les créanciers privés.

Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 et 2005 aux premiers traitements de la dette dans le cadre de cette approche (Kenya, République dominicaine, Gabon et Géorgie).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ACTUALISATION DES PLAFONDS DE REMISES DE DETTES

Le plafond des remises de dettes consenties dans un cadre multilatéral au profit des pays les plus pauvres fait l'objet de **relèvements successifs** en loi de finances (initiale ou rectificative) depuis 1988, au gré des nouveaux dispositifs d'allègements, en particulier l'initiative PPTE.

L'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 n° 88-1193 du 29 décembre 1988 a traduit les conséquences du premier dispositif (termes de Toronto) en autorisant le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes au profit de certains pays en développement, dans la limite d'un **plafond** de 1.250 millions de francs, soit 190,6 millions d'euros.

Ce plafond a ensuite été augmenté à dix reprises, lors de plusieurs lois de finances, le dernier relèvement ayant été réalisé par l'article 98 de la loi de finances pour 2007 (loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006) :

**Relèvements successifs du plafond de traitement
concessionnel de la dette des pays pauvres**

*(en millions de francs puis
en millions d'euros à compter de 1999)*

Lois de finances	Relèvement	Plafond
LFR pour 1989		1.250
LFR pour 1990	+ 2.400	3.650
LFR pour 1991	+ 2.000	5.650
LFR pour 1993	+ 1.000	6.650
LFR pour 1994	+ 3.000	9.650
LFR pour 1995	+ 2.000	11.650
LFR pour 1996	+ 4.000	15.650
LFR pour 1999	+ 715	3.100
LFR pour 2001	+ 2.500	5.600
LFR pour 2004	+ 5.500	11.100
LFI pour 2007	+3.500	14.600

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

De même, les annulations bilatérales font l'objet d'un plafond spécifique, fixé par l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001 (loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001), qui a introduit un second paragraphe (II) à l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991. Ce plafond, applicable aux prêts accordés aux Etats et à ceux bénéficiant de leur garantie, a ainsi été fixé à **1.000 millions d'euros**¹ et n'a pas été révisé depuis.

B. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND BILATÉRAL ET L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

Le présent article introduit deux modifications à l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991, précité.

¹ *Le II de l'article 82 dispose ainsi qu'« au-delà des mesures prises en application du I [soit le plafond réactualisé des annulations consenties en application des dispositifs multilatéraux] et dans la limite de 1.000 millions d'euros, le ministre chargé de l'économie est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dette consenties par la France aux pays pauvres très endettés. Ces pays sont ceux des pays mentionnés au I qui satisfont aux critères définis par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ».*

Le 1° du présent article propose de **relever à 1.250 millions d'euros** le plafond d'autorisation des remises de dettes additionnelles consenties à titre bilatéral par la France. Ces annulations bilatérales devraient représenter 700 millions d'euros fin 2007 et 1 milliard d'euros fin 2008. Néanmoins l'aléa inhérent à l'atteinte des points de décision et d'achèvement de l'initiative PPTE, qui détermine la mise en œuvre des traitements bilatéraux, conduit le gouvernement à anticiper une accession plus rapide de certains pays (en particulier la Côte d'Ivoire, le Libéria¹ et la République démocratique du Congo²) à ces deux étapes, et partant, un montant plus élevé d'annulations bilatérales, requérant une hausse du plafond.

Ce relèvement aurait sans doute dû figurer en loi de finances initiale pour 2008 et son inscription en loi de finances rectificative peut être contestée, dès lors que le nouveau plafond est susceptible de ne pas affecter directement les dépenses budgétaires de l'année 2007.

Le 2° insère un paragraphe III qui prévoit que **le Parlement est annuellement informé** de ces remises de dettes bilatérales.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard et Henri Emmanuelli, rapporteur spécial de la mission « *Aide publique au développement* » pour la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** tendant à **préciser et enrichir**, dans un nouveau **II** inséré dans le présent article (le 2° du I étant supprimé), **l'information** fournie au Parlement dans l'annexe générale relative à la politique française en faveur du développement, soit le **document de politique transversale** (DPT), prévu par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005).

Outre des informations portant sur les remises de dettes bilatérales qui font l'objet du présent article, le DPT comporterait ainsi une présentation détaillée des activités et financements de l'Agence française de développement (AFD) :

- une information détaillée sur les remises de dettes bilatérales consenties sur le fondement de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 ;

- une présentation détaillée des ressources de l'AFD, de l'emploi de ses ressources et des activités de l'Agence prises en compte dans les dépenses d'aide publique au développement ;

¹ Dont l'amélioration de la situation politique laisse espérer le franchissement du point de décision en 2008.

² Qui pourrait atteindre le point d'achèvement en 2008.

- la répartition géographique des projets soutenus par l'AFD et la ventilation de ses financements entre prêts et dons.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE NÉCESSAIRE ENRICHISSEMENT DE L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES REMISES DE DETTES ET L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Votre rapporteur général approuve les dispositions du présent article, et **en particulier l'enrichissement de l'information du Parlement** dans le DPT relatif à la politique française d'aide publique au développement. Il rappelle que notre collègue Michel Charasse, dans son rapport budgétaire relatif aux crédits d'APD pour 2008, a souligné les progrès accomplis en la matière, bien que subsistent encore quelques incohérences dans les chiffres et des lacunes sur les annulations de créances portées par la Coface.

De même, l'information sur les activités de l'AFD, opérateur-pivot de l'aide française, s'est certes améliorée dans le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2008, mais demeure encore trop générale ; l'amendement adopté par l'Assemblée nationale vient donc très opportunément la compléter. Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi **se montre en effet réticent à considérer l'AFD comme un opérateur au sens de la LOLF**, en dépit des recommandations convergentes exprimées par le Comité interministériel d'audit des programmes, le ministère des affaires étrangères et européennes et notre collègue Michel Charasse.

Bien qu'elle soit un établissement public industriel et commercial agréé par la Commission bancaire en tant qu'établissement de crédit, **l'AFD n'en est pas moins considérée dans les faits comme un quasi-opérateur au sens de la LOLF et en revêt plusieurs caractéristiques juridiques :**

- l'exercice d'une triple tutelle et d'un contrôle direct de l'Etat qui participe au conseil d'administration ;
- une contribution à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve en loi de finances ;
- un financement majoritairement public (subventions budgétaires pour les dons-projets, bonifications d'intérêts pour les prêts aux collectivités d'outre-mer et aux pays en développement) ;
- la présence d'un indicateur spécifique de performance dans le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* » ;
- une justification au premier euro sur les ressources budgétaires ;

- un programme 853 hors budget général dédié aux « *prêts de l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* ».

Votre rapporteur général vous propose un **amendement** précisant l'information sur l'AFD contenue dans le document de politique transversale.

B. L'IMPACT CONTROVERSÉ DES ANNULATIONS DE DETTE SUR LE DÉVELOPPEMENT

S'agissant de la politique multilatérale et bilatérale d'annulation de dettes, il convient de relever que **leur impact sur le développement des pays débiteurs est réel mais n'en fait pas moins l'objet de controverses**. L'évolution positive de la structure des budgets des pays éligibles à l'initiative PPTE se poursuit¹ à mesure que les marges de manœuvre libérées sur le service de la dette sont consacrées à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, conformément à l'orientation décidée lors du passage de l'initiative PPTE originelle à l'initiative dite renforcée.

Mais les initiatives PPTE et IADM ne sont pas la panacée : l'effacement de la dette ne dispense pas d'une aide concessionnelle, ainsi que le relève le FMI, et la question du **réendettement** des pays bénéficiaires (en particulier à des conditions onéreuses auprès de pays non-membres du Club de Paris) est fréquemment évoquée depuis quelques années. Ce réendettement procure un effet de levier permettant de mobiliser des ressources plus importantes pour le même coût budgétaire que des dons, et peut être économiquement plus adapté dès lors que le taux d'intérêt requis demeure inférieur au taux de croissance moyen sur la période.

L'expérience des années 1980 et 1990 incite cependant les pays concernés et la communauté internationale à la prudence pour éviter une nouvelle crise de la dette, au travers notamment d'un nouveau référentiel d'analyse introduit en avril 2005, le **Cadre de soutenabilité de la dette** (CSD) des pays à faible revenu². La promotion de ce cadre **implique**

¹ L'augmentation des dépenses sociales a été plus que proportionnelle à la réduction du service de la dette. Les dépenses sociales sont ainsi passées de 6,8 % du PIB en 2000 à 9,4 % en 2007 (soit plus de 20 milliards de dollars). Au total, les dépenses de réduction de la pauvreté représentent en 2007 53 % des recettes publiques dans les 31 pays ayant franchi le point de décision, contre 37,8 % en 2000.

² Le CSD repose sur une analyse croisée de la gouvernance des pays concernés, étudiée selon la méthodologie Country policy and institutional assessment (CPIA) de la Banque mondiale, qui évalue selon un ensemble de 16 critères la gouvernance et la politique économique d'un pays, et leurs ratios d'endettement actuels et futurs, selon différents scénarios. Des plafonds d'endettement sont fixés pour chaque niveau de gouvernance. Selon le respect de ces plafonds sur la période étudiée, le CSD permet de classer les pays en trois catégories de risque : fort,

également de convaincre les bailleurs émergents, en particulier la Chine, dont la politique de dons et prêts peut apparaître en marge de celle des bailleurs internationaux.

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

ARTICLE 32

Autorisation et régime de la garantie universelle des risques locatifs (GRL)

Commentaire : le présent article propose d'autoriser l'Etat à apporter sa garantie pour étendre le bénéfice du dispositif de la garantie universelle des risques locatifs dit GRL à des publics non éligibles aux aides du « 1 % Logement ».

I. LA GARANTIE UNIVERSELLE DES RISQUES LOCATIFS : DU DISPOSITIF « LOCA-PASS » À LA GRL

L'Union d'économie sociale du logement (UESL) qui réunit les partenaires sociaux du « 1 % Logement », a **mis en œuvre dès 1999 un dispositif dit « Loca-Pass »**, destiné à faciliter l'accès des salariés au logement locatif.

Ouvert aux salariés des entreprises du secteur privé non agricole, aux jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'emploi et aux étudiants boursiers d'Etat, ce dispositif comporte deux aides cumulables :

– l'avance du dépôt de garantie demandé par le propriétaire à la signature du contrat de location sous la forme d'un prêt sans intérêt remboursable en 36 mensualités maximum ;

– l'engagement auprès du propriétaire d'assurer pendant trois ans à compter de l'entrée dans le logement, le paiement d'un nombre maximal de dix-huit mensualités en cas d'impayé.

Cette aide a connu, dès sa création, un réel succès : 542.000 aides ont été distribuées en 2005 et 629.044 en 2006. Les bénéficiaires du « Loca-Pass » sont majoritairement des jeunes : en 2006, 58 % des nouveaux bénéficiaires avaient moins de 30 ans.

Le dispositif « Loca-Pass » est appelé à être remplacé à terme par la « garantie des risques locatifs » qui a été mise en œuvre **par 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. Elle constitue l'aboutissement de ce processus visant à mettre en place une sécurisation des bailleurs. Elle doit permettre à la fois d'élargir la base des locataires acceptés par les bailleurs et de desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés, ce qui devrait encourager un accroissement du parc locatif.

A ce titre, la GRL apporte **deux modifications principales** par rapport au « Loca-Pass » :

- la couverture de garantie est élargie pour inciter les bailleurs à louer à des **populations qui ne répondent pas aux critères habituels de solvabilité** ;

- le dispositif est assorti d'un **accompagnement social** à destination des locataires qui se trouvent en difficulté (problème d'emploi, de santé, de changement de situation familiale).

Les caractéristiques de ce **nouveau produit de garantie** contre les risques locatifs, dont la charge est répartie entre l'Etat et l'UESL, sont précisées par une **convention conclue entre l'Etat et l'UESL le 20 décembre 2006 qui a défini le cahier des charges social applicable**.

Les locataires nouvellement visés par la GRL sont ceux qui ne présentent pas les critères usuels de garantie demandés par les bailleurs (aujourd'hui, le taux d'effort maximum autorisé est de 33,3 % et un CDI est exigé, sauf demande de caution personne physique ou morale).

Le **surcroît de risque** généré par l'élargissement du public des locataires couverts par rapport à la norme actuelle est intégralement **financé** :

- **par le « 1% Logement » pour les ménages salariés** actuellement éligibles au « Loca-Pass » ;

- **ou par l'Etat pour les autres bénéficiaires** (employés de maison, salariés agricoles, étudiants, fonctionnaires, retraités, chômeurs ou allocataires de minima sociaux).

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale dite « loi DALO » a, enfin, créé un « fonds de garantie universelle des risques locatifs » chargé de financer, en cas de sinistre, l'indemnisation du bailleur. Ce fonds est abondé par une partie des primes d'assurances versées par les bailleurs, par les contributions de l'UESL (un montant de 100 millions d'euros est prévu en 2007), par les versements de l'Etat au titre des locataires qu'il prend en charge, les collectivités territoriales et leurs groupements pouvant apporter des contributions volontaires.

Ce financement permet d'abaisser de manière significative, par rapport aux pratiques actuelles, les seuils d'accessibilité financière des candidats locataires et de les **dispenser d'apporter des cautions**, sauf exception expressément prévue au cahier des charges social. En outre, les sinistres pourront si nécessaire donner lieu, à l'initiative du « 1% Logement », à un accompagnement social et à des modalités de recouvrement adaptées.

Le coût de la GRL pour l'Etat, au regard des avantages qu'elle présente, reste modéré.

Estimation du coût budgétaire de la GRL pour l'Etat

(en millions d'euros)

20	20	20	20	20	20
07	08	09	10	11	12
10	8	26	33	40	45

Source : ministère du logement et de la ville. Réponses au questionnaire budgétaire 2008

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article précise les **règles de fonctionnement du système de garantie de l'Etat** pour les candidats locataires dont il assure la prise en charge et qui pourront relever de l'un ou l'autre des deux types de contrat d'assurance qui sont distingués :

- le contrat d'assurance « GRL », *stricto sensu*, ouvert uniquement aux propriétaires privés, personnes physiques ;

- le dispositif qui sera mis en place par la signature d'une autre convention entre l'Etat et l'UESL et qui sera réservé aux organismes HLM, sociétés d'économie mixte de logement social, collectivités publiques et sociétés filiales des collecteurs du « 1 % Logement ».

Le **paragraphe I** institue une garantie de l'Etat au titre des contrats d'assurance « GRL » *stricto sensu* et précise que l'assiette de la garantie est constituée par les sinistres indemnisés.

Le **paragraphe II** institue une garantie de l'Etat dans le cadre du second dispositif qui sera mis en place pour les bailleurs sociaux. Il précise que cette garantie est accordée au titre des garanties de loyers et de charges versées aux bailleurs qui ne souscrivent pas de contrats d'assurance contre les risques de loyers impayés et que l'assiette de la garantie de l'Etat est constituée par les sinistres constatés.

Le **paragraphe III** énonce les conditions d'octroi de la garantie qui ne jouera que pour les locataires éligibles (notamment en termes de solvabilité). Il précise que la garantie ne couvrira que la fraction des sinistres qui excède un seuil qui ne pourra être inférieur à 1,1 % du montant des revenus locatifs concernés, dans la limite d'un plafond.

Le **paragraphe IV** du présent article prévoit qu'un décret définira les conditions d'éligibilité des locataires des logements concernés ainsi que le seuil et le plafond d'intervention de la garantie de l'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article modifié par **deux amendements de nature rédactionnelle** proposés par sa commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif de la GRL constitue une aide appréciable aux candidats locataires dans un contexte marqué par une tension forte sur le marché de la location immobilière. Il devrait rencontrer un succès plus important encore que le système du « Loca-Pass » auquel il est appelé à succéder.

Selon les informations publiées par l'UESL, les ambitions de la GRL en 2010 correspondent à la conclusion de 2 millions de contrats, la remise sur le marché de 50.000 logements du parc privé et la réduction de 50 % du nombre des procédures contentieuses.

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

ARTICLE 33

Validation de la garantie accordée à la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) dans le cadre de son contrat de concession

Commentaire : le présent article propose de valider la garantie accordée à Cofiroute contre les recours contentieux de riverains relatifs à la réalisation de la bretelle Tours-Langeais.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

La section Langeais-Est-Druey, située sur l'autoroute A85 Angers-Tours-Vierzon et longue de 10 kilomètres, a été intégrée dans la concession interurbaine de la société Cofiroute par un avenant approuvé par le décret n° 2007-939 du 15 mai 2007.

A défaut, comme le souligne l'exposé du présent projet de loi de finances, cette section, dont l'Etat a assuré l'exploitation jusqu'au transfert en 2005 de l'autoroute A85 au département d'Indre-et-Loire, se serait retrouvée isolée de tout centre d'entretien et d'intervention des services de l'Etat suite à la décentralisation du réseau routier national d'intérêt local.

Dans le cadre de l'accord trouvé avec la société Cofiroute, le cahier des charges annexé à la convention de concession garantit, en particulier, l'entreprise contre les éventuels recours contentieux qui porteraient sur la réalisation par l'Etat de l'ouvrage assurant les mouvements de Tours vers Langeais. Le cahier des charges a été approuvé par le décret n° 2007-939 du 15 mai 2007.

L'objet du présent article est de valider l'octroi de cette garantie, en application de l'article 34-II-5° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article dans une rédaction modifiée par un amendement de la commission des finances visant à supprimer son caractère rétroactif.

En effet, dans la rédaction proposée par le gouvernement, le présent article se présentait comme la validation *a posteriori* d'une garantie apportée par l'Etat à Cofiroute par un avenant à sa concession approuvé par décret. L'Assemblée nationale a estimé, comme le soulignait sa commission des finances, que « *l'idée que le Gouvernement puisse accorder en cours d'année une série de garanties que le législateur se borne ensuite à valider ne paraît*

pas conforme à la lettre et à l'esprit de la LOLF qui prévoit que l'octroi de garanties doit être prévu par la loi de finances ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général note que la nouvelle rédaction du présent article par l'Assemblée nationale est effectivement plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose que, désormais, les garanties accordées par l'État doivent être **préalablement** autorisées par une loi de finances.

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

ARTICLE 33 bis (nouveau)

**Octroi de la garantie de l'Etat à l'Agence française de développement
pour des prêts consentis au Liban**

Commentaire : le présent article a pour objet d'accorder la garantie de l'Etat aux prêts consentis à la République du Liban par l'Agence française de développement (AFD), dans la limite de 375 millions d'euros en principal.

I. L'AIDE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE AU LIBAN

***A. UN PAYS EN CRISE QUI BÉNÉFICIE D'UN IMPORTANT SOUTIEN DE LA
COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE***

Le Liban, pays d'environ 4,5 millions d'habitants et d'une superficie de 10.452 km², a connu une **grave crise politique et militaire** au cours de l'été 2006, qui a failli le faire basculer de nouveau dans la guerre civile et a exercé un impact récessif sur son économie, interrompant la dynamique qui s'était engagée depuis le début de la décennie.

La communauté internationale s'est toutefois mobilisée à plusieurs reprises, en particulier sous l'égide de la France, pour apporter un soutien économique et financier à ce pays dont la croissance et la stabilité politique sont déterminantes au Moyen-Orient. Plusieurs conférences ont ainsi été organisées depuis 2001 :

- « **Paris I** », le **23 février 2001** : la France a organisé une première réunion avec les institutions internationales (Banque mondiale, Banque européenne d'investissement – BEI, Commission européenne), avec pour objet le développement économique du Liban. Elle a permis au gouvernement libanais de présenter sa politique économique et financière et de mobiliser environ **500 millions d'euros d'aide internationale**. Le principe d'une réunion élargie aux principaux partenaires économiques du Liban a été décidé, afin de soutenir le programme de relance de l'économie libanaise ;

- « **Paris II** », le **23 novembre 2002** : cette deuxième réunion a été élargie aux 23 principaux partenaires économiques du Liban. Une aide pour un montant de **4,2 milliards d'euros**, répartie entre 3,1 milliards d'euros de prêts et 1,3 milliards d'euros d'aide-projet, a été annoncée par les Etats participants. **En particulier, la France a consenti 500 millions d'euros d'aide budgétaire** sous forme de prêts, octroyés *via* l'Agence française de développement (AFD), opérateur-pivot de l'aide française au développement,

avec la **garantie de l'Etat**¹. Cette conférence a toutefois causé une certaine **déception au sein des bailleurs**, compte tenu du respect partiel des engagements libanais sur le programme de réformes économiques ;

- la **Conférence de Stockholm, le 31 août 2006** : organisée par le gouvernement suédois en collaboration étroite avec le gouvernement libanais et avec le soutien des Nations Unies après les affrontements de l'été, cette conférence a réuni environ 50 donateurs – Etats et organisations internationales, régionales et non gouvernementales. Elle a permis d'apporter un soutien politique et financier au gouvernement libanais qui a présenté à la communauté internationale une évaluation des dommages subis et des besoins pour la réhabilitation à court terme. Un montant global de **980 millions de dollars** a été promis par les participants², et ces annonces ont été depuis confirmées. Fin décembre 2006, environ les deux tiers de ce montant avaient déjà été engagés et dépensés.

En réponse à la demande des autorités libanaises, le précédent Président de la République a décidé d'organiser à Paris, le 25 janvier 2007, une **nouvelle conférence internationale** de soutien au Liban, afin de prolonger sur le plan structurel les efforts consentis à la conférence de Stockholm.

B. LES ENGAGEMENTS PRIS LORS DE LA CONFÉRENCE DE PARIS DU 25 JANVIER 2007

1. Une aide de plus de 7,6 milliards de dollars

A l'occasion de la conférence dite de « Paris III » du 25 janvier 2007, la communauté internationale s'est engagée à octroyer au Liban une aide de 7,621 milliards de dollars (dont 2,4 milliards de dollars d'aide budgétaire), dont la répartition figure dans le tableau ci-après. Cette aide importante sera fournie **à la fois sous forme d'aide budgétaire et de financement de projets**, dans le cadre des priorités retenues dans le programme de réformes et des mécanismes de coordination et de transparence mis en place par le gouvernement libanais.

M. Jacques Chirac, alors Président de la République, s'est engagé à ce que la France octroie des prêts à hauteur de **500 millions d'euros**, et a notamment déclaré :

« La stabilité financière est essentielle à la stabilité politique du Liban. A cet égard, la maîtrise durable et crédible d'un endettement qui

¹ Cette garantie a été accordée par l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002).

² La France, en particulier, s'est engagée à hauteur de **40 millions d'euros**, répartis en 15 millions d'euros d'aide d'urgence sur 2006 et 25 millions d'euros d'aide à la réhabilitation à court terme.

atteint, après les hostilités de l'été dernier, plus de 180 % de la richesse nationale est une nécessité absolue.

« Dans cet esprit, la France prendra toute sa part dans cet effort. Elle apportera, comme en 2002, un concours significatif sous forme d'un prêt à des conditions particulièrement avantageuses de 500 millions d'euros, dont plus de la moitié sera versée cette année, en accord avec le programme présenté par le gouvernement libanais, et ceci pour répondre aux besoins de financement du Liban pour 2007 ».

**Engagements financiers pris par les principaux contributeurs
lors de la conférence internationale sur le soutien au Liban du 25 janvier 2007**

(en millions de dollars)

	Engagement global	Dont dons	Dont 2007	Dont secteur privé
France	650		357,5	162,5
Commission européenne	585			
Etats-Unis	890	300	250	120
Arabie saoudite	1.100	100	100	
Banque mondiale et SFI	1.000	0	400	275
FMI	100		100	
Banque européenne d'investissement	1.183			650
Banque islamique de développement	250			
Fonds arabe pour le développement économique et social	700			
Fonds monétaire arabe	250		250	
Allemagne	133,9		66,95	
Emirats Arabes Unis	300	300	300	
Italie	156			
Total	7.621	730	1.955	1.208

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

2. Une aide conditionnée par un programme ambitieux de réformes

Le bénéfice de cette aide est lié à la mise en œuvre, par le gouvernement libanais, d'un programme de réformes économiques et sociales présenté lors de la conférence et comportant **quatre volets** : social, structurel, budgétaire et de privatisations. L'ensemble de ce programme est décliné en objectifs, actions de court terme en 2007 et actions de moyen terme à l'horizon 2008-2010. Sur la base de ce document, le Liban a sollicité la mise en place d'un programme « post-conflit » du FMI, adopté le 9 avril 2007.

Le programme de réformes du Liban

Le programme de réformes libanais a été adopté par le conseil des ministres le 4 janvier 2007. Il sera progressivement mis en œuvre sur la période 2007-2011, avec le soutien, notamment financier, de la communauté internationale, et a pour objectifs :

- de relancer l'économie en améliorant l'environnement des affaires et en soutenant le tissu productif ;
- d'améliorer les conditions de vie de tous les Libanais ;
- de restaurer les grands équilibres financiers (réduction du taux d'endettement du Liban de 180 % du PIB en 2006 à 144 % en 2011).

Le programme repose sur les postulats macroéconomiques suivants :

- un taux de croissance de - 5% en 2006 puis remontant à partir de 2007 à un niveau de 4 à 5 %, c'est-à-dire renouant avec les tendances observées avant le conflit de l'été 2006 ;
- un taux d'inflation de 7,5 % en 2006, se stabilisant par la suite entre 2 et 2,5 %.

Ce programme quinquennal de réformes comporte **quatre grands piliers** :

1. Un **volet social** : interventions spécifiques en direction des populations fragiles, extension des dispositifs de sécurité sociale, réforme des retraites, actions dans le domaine de l'éducation et de la santé.

2. Un **volet structurel** : réforme de l'administration et de la gouvernance publiques, amélioration de l'environnement juridique des affaires, réforme du secteur financier et de la gestion de la dette, amélioration du financement des PME, etc.

3. Un **volet budgétaire** : hausse des recettes fiscales (augmentation de la TVA entre 2008 et 2010, déplafonnement progressif de la taxation des carburants, hausse de la taxation des produits financiers, introduction d'un impôt unifié sur le revenu à partir de 2008, etc.) et maîtrise des dépenses (réduction du train de vie de l'Etat, restructuration d'Electricité du Liban, limitations des embauches de fonctionnaires).

4. Un **volet de privatisations** : cession de la téléphonie mobile en 2007, puis de Liban Telecom en 2008. Les recettes tirées de ces privatisations seront affectées au remboursement de la dette publique.

Source : site Internet du ministère des affaires étrangères et européennes

Avec une prévision de croissance de 2 %, un déficit public et une dette extérieure très élevés en 2007, le Liban connaît actuellement une situation économique et politique très difficile. D'après le FMI, qui a réalisé un suivi du programme « post-conflit », **le Liban serait néanmoins globalement en mesure de respecter ses engagements**, en particulier grâce à l'aide internationale.

Votre rapporteur général considère que toutes ces appréciations officielles relèvent bien sûr du « politiquement correct » et largement du vœu pieux, tant que le Liban n'aura pas retrouvé son unité nationale, à la suite de l'élection présidentielle, avec la mise en place d'un gouvernement

capable d'exercer son activité sur tout le territoire national et de procéder vraiment aux réformes promises.

Données macro-économiques récentes et prévisions pour la période 2007-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Croissance du PIB en %	7,5	1,1	0	2	3,5	4,5	5	5
Solde budgétaire primaire (dons inclus) en % du PIB	3,5	2,1	1,7	0,8	2,6	1,8	4,4	5,2
Solde budgétaire (dons inclus) en % du PIB	- 8,6	- 8,4	- 11,1	- 12	- 9,1	- 8,1	- 5	- 3,8
Dette publique en % du PIB	167	178	177	173	143	142	138	133
<i>Dont dette extérieure</i>	<i>33,9</i>	<i>35,6</i>	<i>37,1</i>					
Charge de la dette publique en % du PIB	13,1	10,5	12,8					
Dette extérieure en % du PIB	187	190	197					

N.B : L'évolution inattendue de l'endettement extérieur total (public et privé) en 2007, par rapport aux prévisions de début d'année établies à 183 % du PIB, est compensée en partie par une augmentation des réserves de changes et est liée au fait que ce chiffre inclus une estimation des dépôts volatils au Liban des Libanais vivant à l'étranger.

Source : *Fonds monétaire international*

II. LA GARANTIE DE L'ETAT À L'AFD PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, le présent article propose d'accorder à l'Agence française de développement la **garantie de l'Etat** pour les prêts qu'elle consent à la République du Liban dans le cadre de la conférence de soutien au Liban du 25 janvier 2007. Cette garantie porte sur le capital et les intérêts et est **plafonnée à 375 millions d'euros en principal**.

Cette aide, **intégralement mise en œuvre par l'AFD**, comprend deux instruments :

- une ligne de crédit octroyée aux banques libanaises, à hauteur de **125 millions d'euros**, en vue de permettre le refinancement de petites et moyennes entreprises. Ce prêt non-souverain est conforme aux activités traditionnelles de refinancement de l'AFD dans de nombreux pays de la Zone de solidarité prioritaire ; il est octroyé aux risques de l'Agence et **ne bénéficie donc pas de la garantie de l'Etat**. Ce financement a été approuvé par le conseil d'administration de l'Agence (dont sont membres nos collègues Adrien Gouteyron et Michel Charasse) le 18 janvier 2007, et une première convention a été signée pour un montant de 85 millions d'euros ;

- un **prêt d'ajustement structurel de 375 millions d'euros**, consistant en une aide budgétaire globale destinée à combler une partie du besoin de financement de l'Etat libanais et à accompagner les réformes économiques dans le cadre du programme « post-conflit » du FMI.

Les modalités de ce prêt ont été approuvées le 8 novembre 2007 par le conseil d'administration de l'Agence¹. Il sera octroyé à un taux équivalent au **taux Euribor majoré de 30 points de base**², sur une **durée de 15 ans** et avec un différé d'amortissement de 3 ans. Il devrait être décaissé en 3 tranches en fonction de conditions suspensives conformes au programme « post-conflit » du FMI :

- une première tranche de **150 millions d'euros** avant la fin de l'année 2007, au vu de la présentation du projet de budget pour 2007 (cette condition a bien été remplie) et du respect de la cible de déficit. Dès la conférence de janvier 2007, il a été précisé que cette aide serait soumise à l'autorisation du Parlement à travers l'octroi de la garantie de l'Etat, ce qui ne la rendrait disponible au mieux qu'en fin d'année 2007 pour sa première tranche ;

- une deuxième tranche de **125 millions d'euros en 2008**, après la privatisation des télécommunications mobiles (soit le transfert de propriété des deux licences et des actifs) ;

- une troisième tranche de **100 millions d'euros en 2009**, sur la base d'une mise en œuvre jugée satisfaisante par les bailleurs (Banque mondiale en particulier) du plan de restructuration du secteur de l'électricité. Compte tenu de la complexité et des incertitudes de ce processus de restructuration, une conditionnalité plus précise, le moment venu, sera soumise au conseil d'administration de l'AFD.

En outre, tous les versements sont conditionnés par **l'absence d'incident de paiement** sur l'encours des créances de la France à l'égard du Liban.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à cette aide selon les modalités décrites, mais rappelle qu'elle comporte un risque de contrepartie important (le Liban est ainsi classé en « risque élevé » pour l'AFD), compte tenu des incertitudes sur l'avenir politique du pays. Cette appréciation doit cependant être tempérée par deux éléments :

¹ Il a néanmoins été explicitement précisé que cette approbation intervenait **sous réserve de la notification de la garantie de l'Etat**.

² Soit environ 5,2 % aux conditions actuelles, compte tenu de la remontée des taux courts.

- le Liban n'a jusqu'à présent pas fait défaut sur ses engagements financiers, en particulier sur le prêt d'aide budgétaire de 500 millions d'euros octroyé par la France début 2003¹ au titre de la conférence « Paris II » ;

- l'exposition aux risques de financement et de crédit est circonscrite, compte tenu notamment du montant élevé des réserves en devises détenues par la Banque du Liban, de la résilience du système bancaire, des transferts massifs de la diaspora libanaise (environ 20 % du PIB chaque année) et du risque modéré de fuite des capitaux.

Surtout, **il faut être conscient de la fragilité et même de l'irréalité de tout ce dispositif tant que des pouvoirs publics reconnus par l'ensemble des parties au jeu politique et interconfessionnel ne sont pas en place**. La France devra bien entendu être aux côtés d'un futur gouvernement à naître du processus en cours, auquel le Président de la République a consacré à juste titre beaucoup de temps et d'énergie.

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

¹ La première échéance en capital a été réglée à bonne date, fin août 2006, et la seconde l'a été en février 2007.

ARTICLE 33 ter (nouveau)

Garantie de l'Etat pour la mise en place d'une facilité de trésorerie au profit de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles

Commentaire : le présent article a pour objet d'accorder la garantie de l'Etat à l'Agence française de développement (AFD) pour la mise en place d'une facilité de trésorerie à la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA), destinée à compenser la résorption progressive de la hausse du carburant distribué en Guyane. Il complète également le code des douanes pour instituer une taxe additionnelle affectée à l'AFD.

I. LE COÛT ÉLEVÉ DE LA MISE AUX NORMES DU CARBURANT DISTRIBUÉ EN GUYANE

Jusqu'à la fin 2006, la distribution en **Guyane** de carburant (provenant essentiellement de Trinidad-et-Tobago) n'était pas aux normes européennes. Une **condamnation en référé des distributeurs le 17 novembre 2006**, assortie d'une astreinte d'un montant élevé, a conduit à une rapide mise aux normes européennes, effective le 1^{er} février 2007, et à une évolution du régime d'approvisionnement. Les distributeurs **se fournissent désormais auprès de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA)**, et non plus directement auprès des producteurs.

La SARA est une **société établie en Martinique, créée en 1969** et dédiée aux trois départements français des Amériques. Son capital est détenu par 4 actionnaires pétroliers (Total, Exxon-Mobil, Chevron-Texaco et Rubis A/G) ; **Total dispose de la moitié des actions** et fournit également une assistance logistique et technique. Ses activités comprennent l'approvisionnement en pétrole brut léger de Mer du Nord et du Venezuela, le raffinage et la transformation (capacité de traitement de 800.000 tonnes par an), le stockage (capacité de 412.500 m³, dont 60 % en Martinique), et le transport et la livraison des produits finis. La société emploie **261 salariés**, dont 215 en Martinique.

La mise aux normes a naturellement occasionné un **surcoût**, évalué à 20 centimes par litre, qui n'a toutefois pas été directement répercuté sur les prix de détail. L'Etat, par l'intermédiaire du préfet, compétent pour fixer les prix du carburant en Guyane en application de l'article L. 410-2 du code de commerce¹, a en effet **décidé d'étaler cette hausse** pour ne pas trop affecter le pouvoir d'achat des Guyanais.

Il en résulte cependant un **manque à gagner pour les distributeurs locaux de carburant et la SARA**, ou plus exactement un déficit de trésorerie durant la période de résorption progressive du surcoût, que le présent article propose de financer.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par le gouvernement à l'Assemblée nationale, a pour objet d'accorder la **garantie de l'Etat à l'Agence française de développement (AFD)** pour la facilité de trésorerie qu'elle consent à la SARA (I), et de mettre en place dans le code des douanes une taxe additionnelle dont le produit est affecté à l'Agence (II).

A. UNE FACILITÉ DE TRÉSORERIE GARANTIE DE 19,5 MILLIONS D'EUROS

Le I expose la **garantie** accordée à l'AFD et le fonctionnement de la facilité de trésorerie consentie à la SARA, qui consiste en un **prêt fonctionnant de manière analogue à une caisse d'amortissement**. La garantie de l'Etat **porte sur le principal et les intérêts de la facilité**, qui a pour objet de « *financer le déficit de trésorerie provenant de l'étalement de la hausse des prix de vente à l'utilisateur final, entraînée par la mise aux normes communautaires du gazole et de l'essence en Guyane* ».

Le montant initial maximal du principal de la facilité est fixé à **19,5 millions d'euros** au 1^{er} janvier 2008, montant qu'est réputé atteindre le déficit de trésorerie, soit le cumul des pertes enregistrées par la SARA depuis le 1^{er} février 2007. **Le coût total de la facilité, intérêts inclus, serait d'environ 27 millions d'euros** au 1^{er} octobre 2008, en se fondant sur la

¹ *Qui dispose notamment, par exception au principe de libre-fixation des prix* : « Toutefois, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence.

« Les dispositions des deux premiers alinéas ne font pas obstacle à ce que le Gouvernement arrête, par décret en Conseil d'Etat, contre des hausses ou des baisses excessives de prix, des mesures temporaires motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé. Le décret est pris après consultation du Conseil national de la consommation. Il précise sa durée de validité qui ne peut excéder six mois ».

poursuite de la tendance récente pour la consommation mensuelle de carburant¹.

Aux termes du troisième alinéa, **le différentiel entre le prix théorique² et le prix pratiqué est résorbé progressivement sur l'année 2008**. Etant d'environ 20 centimes par litre début 2007, il est fixé au 31 décembre 2007 à 13 centimes par litre d'essence et 12 centimes par litre de gazole. **Le prix de vente est ensuite relevé à hauteur de 3 centimes le premier jour de chaque trimestre** (de 4 centimes pour l'essence lors du dernier trimestre), soit une résorption complète effective au début du 4^e trimestre, le **1^{er} octobre 2008**.

Toute hausse du cours du pétrole se répercute dans les mêmes conditions sur le prix pratiqué et le prix théorique, le mécanisme ayant pour unique objet d'étaler la hausse du coût liée au changement de normes.

Cet étalement peut être illustré de la manière suivante :

Impact de l'étalement de la hausse sur le prix du carburant jusqu'en 2009

(prix au litre en euros)

		Prix pratiqué	Prix théorique	Différentiel
31 décembre 2007	gazole	1,27	1,39	- 0,12
	essence	1,50	1,63	- 0,13
1 ^{er} janvier 2008	gazole	1,30	1,39	- 0,09
	essence	1,53	1,63	- 0,10
1 ^{er} avril 2008	gazole	1,33	1,39	- 0,06
	essence	1,56	1,63	- 0,07
1 ^{er} juillet 2008	gazole	1,36	1,39	- 0,03
	essence	1,59	1,63	- 0,04
1 ^{er} octobre 2008	gazole	1,39	1,39	0
	essence	1,63	1,63	0
1 ^{er} janvier 2009	gazole	1,43	1,39	+ 0,04
	essence	1,67	1,63	+ 0,04

N.B : cette évolution repose sur une hypothèse de taxe additionnelle de 4 centimes d'euro par litre (cf. *infra*) à compter de 2009.

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

Conformément au principe de la caisse d'amortissement, le montant en principal de la facilité de trésorerie au 1^{er} janvier 2008 peut ensuite être augmenté par tranche trimestrielle, jusqu'au 1^{er} octobre 2008, d'un montant maximal égal à la somme des intérêts capitalisés produits par les encours précédents et du produit du différentiel de prix restant à compenser par la consommation du trimestre en cause.

¹ Ce montant demeure toutefois une estimation, compte tenu de la grande volatilité de la consommation de carburant et du niveau des intérêts capitalisés.

² Correspondant au prix qui serait pratiqué si le surcoût dû à la mise aux normes communautaires avait été immédiatement répercuté sur les prix des carburants.

B. LA SÉCURISATION DU DISPOSITIF PAR L’AFFECTATION D’UNE TAXE VARIABLE À L’AFD

L’option initialement envisagée consistait, à l’issue de la résorption du différentiel de prix le 1^{er} octobre 2008, à maintenir durablement le prix de vente à un niveau supérieur à celui résultant directement du coût de la mise aux normes, pour assurer le remboursement de la facilité.

Compte tenu du risque social – et partant, du risque de recouvrement – de cette option, il a été préféré une solution de nature à « sanctuariser » et à lisser le remboursement de la facilité, sans devoir mettre en jeu la garantie accordée par l’Etat, consistant en une **taxe additionnelle d’un taux variable dont le produit sera directement affecté à l’AFD sur une période de dix ans**. Le remboursement de cette taxe sur la durée sera à la **charge du consommateur**, qui aura bénéficié de l’étalement dans le temps du coût de la mise en conformité.

Ce mécanisme est inspiré de celui, déjà existant, relatif au remboursement des émissions obligataires de la **Facilité financière internationale pour la vaccination** (IFFIm). Une quote-part maximale de 10 % du produit de la contribution internationale de solidarité sur les billets d’avion, revenant au fonds *ad hoc* de solidarité pour le développement géré par l’AFD, est en effet affectée depuis le 1^{er} janvier 2007 au remboursement de l’IFFIm¹ (et le solde à la Facilité internationale d’achat de médicaments – FIAM/Unitaid).

Le II du présent article introduit donc un nouvel article 266 *quater* A dans le code des douanes, dont le 1 institue dans le département de la **Guyane** une **taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation** prévue à l’article 266 *quater* du même code². Le tarif de cette taxe est fixé par arrêté du ministre chargé du budget, et est **compris entre 4 et 8 centimes par litre**. Aux termes du texte proposé pour le 3 du nouvel article 266 *quater* A, la taxe est assise, recouvrée, contrôlée et sanctionnée dans les mêmes conditions que la taxe spéciale de consommation.

Le texte proposé pour le 4 dispose que le produit de la taxe est affecté à l’AFD, *via* un **fonds spécifique à comptabilité distincte**. Ce fonds a pour objet de **rembourser la facilité de trésorerie** précédemment exposée, et est donc débité du montant des versements au titre de la facilité, et crédité du produit de la taxe.

¹ Pour plus de précisions sur le mécanisme de l’IFFIm, on pourra se reporter au commentaire de l’article 42 du projet de loi de finances pour 2007 (instituant une garantie de l’Etat à l’AFD, pour un montant maximal de 372,8 millions d’euros), figurant dans le rapport budgétaire de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de l’aide publique au développement.

² Cet article prévoit, dans les quatre départements d’outre-mer, une taxe spéciale de consommation sur les carburants, dont le taux est fixé par le conseil régional et encadré en liaison avec le taux de la TIPP.

Le **III** précise que cette taxe entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009 et **cesse de s'appliquer dès le complet remboursement du principal et des intérêts de la facilité de trésorerie, et au plus tard le 1^{er} janvier 2018.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'économie de ce dispositif, qui permet d'amortir les conséquences pour les Guyanais d'un fort relèvement du prix de revient des carburants. La taxe affectée à l'AFD, pendant de l'étalement du coût de la mise aux normes, aura néanmoins un impact sur les prix à la pompe et **sera bien *in fine* supportée par les consommateurs**, au même titre que la taxe spéciale de consommation. Son recouvrement sur une assez longue durée et le caractère variable de son taux permettent, le cas échéant – indépendamment des évolutions du cours du pétrole –, de disposer de marges d'action et d'atténuer son impact sur le prix du litre de carburant.

D'après les informations recueillies auprès de la Direction générale du Trésor et de la politique économique, la date de fin d'application du dispositif, le 1^{er} janvier 2018, repose également sur l'hypothèse prudente d'une taxe à 4 euros par hectolitre, soit le niveau « plancher » prévu par le **II** du présent article.

En partant d'une hypothèse de consommation de 10 millions de litre par mois de carburant (essence et gazole), conforme au niveau actuel, la taxe rapporterait en effet **4,8 millions d'euros par an**. Ce produit permettrait de rembourser le capital et les intérêts de la facilité de trésorerie consentie à la SARA en moins de **6 ans**, soit une durée inférieure à celle liée à la date butoir de 2018 prévue par le présent article. Ce faisant, le mécanisme de décaissement de la facilité puis de remboursement paraît **convenablement dimensionné**.

Votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à apporter diverses modifications d'ordre **réactionnel**, notamment l'emploi de l'indicatif « législatif », à valeur impérative, par préférence au futur.

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

ARTICLE 34

Modalités de prise en charge, par le Centre national de la cinématographie (CNC) et par le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », du produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques

Commentaire : le présent article tend à supprimer les mouvements de trésorerie entre les comptes du Centre national de la cinématographie (CNC) et le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », relatifs à la perception de la taxe sur le prix des entrées aux séances organisées dans les établissements cinématographiques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS ET LES RESSOURCES DU CENTRE NATIONAL DE LA CINÉMATOGRAPHIE

Le Centre national de la cinématographie (CNC) est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre de la culture, créé en 1946 afin de soutenir, promouvoir et contrôler le secteur du cinéma en apportant des concours financiers.

Les activités du CNC sont retracées dans deux des programmes du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » :

- le programme 711 « Industries cinématographiques » (doté de 280,81 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2008), dont les aides bénéficient aux producteurs, distributeurs et exploitants de salles ;
- le programme 712 « Industries audiovisuelles » (247,72 millions d'euros), qui soutient la création d'œuvres audiovisuelles.

Quatre impositions sont affectées au programme 711 :

- la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques, dont le produit attendu en 2008 s'élève à 119,96 millions d'euros ;

- le prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence (0,35 million d'euros) ;

- une partie de la taxe et du prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements (à hauteur de 135,85 millions d'euros) ;

- la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (24,66 millions d'euros).

Outre des recettes diverses ou accidentelles, deux impositions sont affectées au programme 712 :

- une partie de la taxe et du prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements (à hauteur de 241,51 millions d'euros) ;

- la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (6,16 millions d'euros).

B. LES DIFFICULTÉS NÉES DU TRANSFERT AU CNC DE LA GESTION DE LA TAXE SUR LE PRIX DES PLACES

L'article 104 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a transféré le recouvrement de la taxe sur le prix des places (TSA) de la direction générale des impôts au CNC, parallèlement à une simplification du barème par l'instauration d'un taux unique de 10,72 % sur le prix des entrées.

Selon le gouvernement, **la réforme ainsi opérée a réduit de trois quarts les coûts de gestion** de la taxe, de 4 millions d'euros à 1 million d'euros par an.

Mais il en a résulté des **mouvements de trésorerie complexes**. En effet, dans un premier temps, le CNC procédait aux recouvrements de TSA, dont le produit était encaissé par le receveur général des finances qui constatait la recette sur le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Dans un second temps, le ministre de la culture et de la communication, ordonnateur principal du compte d'affectation spéciale, ordonnait au contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la culture de liquider les dépenses correspondantes. Il résultait donc de cette situation deux mouvements de trésorerie inverses et de même montant.

Depuis novembre 2007, cette situation a été simplifiée : le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la culture constate

désormais la recette qu'il affecte au compte d'affectation spéciale, **mais il subsiste des mouvements de fonds entre le CNC et le compte d'affectation spéciale.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, en **permettant au CNC de conserver les sommes qu'il encaisse au titre de la TSA et de les inscrire dans ses écritures comptables**, simplifie encore la procédure et réduit les délais de versement aux bénéficiaires des aides du CNC.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé complète la réforme de la TSA opérée l'an dernier, en simplifiant les mouvements comptables et en réduisant les délais de versement.

Votre rapporteur général rappelle toutefois qu'**une étape supplémentaire dans la simplification fiscale serait l'affectation directe au CNC, sans passer par le compte d'affectation spéciale**, de la TSA et des autres taxes qui financent les actions du CNC, **comme le propose notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture ».**

Une telle évolution devra être examinée dans le cadre de la réforme du CNC au cours de l'année 2008. Comme l'a souligné notre collègue Yann Gaillard, elle s'inscrirait dans une **perspective de rationalisation des procédures**, par le passage d'une logique verticale, par support de diffusion, à une logique horizontale, fondée sur les étapes de la création (écriture, production, distribution). Les délais de versement seraient encore réduits et le CNC disposerait, outre de possibilités de trésorerie accrues, d'une comptabilisation complète de ses actifs et de ses passifs.

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

ARTICLE 34 bis (nouveau)

Création d'une taxe de 2 % sur les ressources publicitaires et de parrainage encaissées par les services de vidéo à la demande

Commentaire : adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Marie-Hélène des Esgaulx, avec l'avis favorable de la commission des finances et une position de sagesse du gouvernement, le présent article tend à créer, au profit du Centre national de la cinématographie, une taxe sur les ressources publicitaires et de parrainage encaissées par les services de vidéo à la demande.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Centre national de la cinématographie (CNC) est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre de la culture, créé en 1946 afin de soutenir, promouvoir et contrôler le secteur du cinéma en apportant des concours financiers.

Les activités du CNC sont retracées dans deux des programmes du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » :

- le programme 711 « Industries cinématographiques » (doté de 280,81 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2008), dont les aides bénéficient aux producteurs, distributeurs et exploitants de salles ;

- le programme 712 « Industries audiovisuelles » (247,72 millions d'euros), qui soutient la création d'œuvres audiovisuelles.

Il a été pris en compte l'évolution des supports technologiques et des modes d'accès aux œuvres audiovisuelles pour déterminer les redevables des taxes affectées au compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Ainsi, la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (dont le produit attendu en 2008 s'élève à 6,16 millions d'euros), instituée à compter du 1^{er} juillet 2003, est due non seulement par les redevables vendant ou louant des vidéogrammes, mais aussi par les sociétés de service de vidéo à la demande, dont l'activité est ainsi définie par le deuxième alinéa de l'article 302 *bis* KE du code général des impôts (CGI) : il s'agit d'une « *activité de vente ou de location de vidéogrammes la mise à disposition du public d'un service offrant l'accès à titre onéreux à des oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DES SOCIÉTÉS DE VIDÉO À LA DEMANDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Marie-Hélène des Esgaulx, par ailleurs rapporteur spécial de la mission « Culture », avec **l'avis favorable de la commission des finances et une position de sagesse du gouvernement**, le présent article tend à **créer, au profit du Centre national de la cinématographie (CNC), une taxe sur les ressources publicitaires et de parrainage encaissées par les services de vidéo à la demande.**

La mesure proposée considère que **les services de vidéo à la demande et leurs régisseurs doivent également contribuer au soutien au secteur cinématographique**, même s'ils sont d'ores et déjà redevables de la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes.

Les redevables de cette nouvelle taxe seraient toutefois plus nombreux : alors que la taxe sur les vidéogrammes ne concernent, par définition, que des services payants, l'accès gratuit à des œuvres ou documents cinématographiques entre également dans le champ de l'imposition qu'il est proposé de créer. En effet, de tels services sont financés par des ressources publicitaires ou de parrainage.

B. LE DISPOSITIF FISCAL PROPOSÉ

Le mécanisme de cette taxe est largement inspiré de celui de la taxe sur les services de télévision due par les exploitants de service de télévision au titre de leurs ressources publicitaires et de parrainage, et qui constitue la principale ressources du CNC (377 millions d'euros).

Conformément aux dispositions proposées par le présent article pour un nouvel article 302 *bis* KF dans le code général des impôts, la **taxe serait assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage**, après un abattement forfaitaire de 4 %. Un abattement forfaitaire de 4 % s'applique déjà à la taxe sur les services de diffusion précitée.

Le **taux** de la taxe serait de **2 %**. Il est identique au taux normal de la taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes, également affectée au CNC. Par ailleurs, le barème, progressif, de la taxe précitée sur les services de télévision comprend cinq tranches : 0 % jusqu'à 3,7 millions d'euros ; 1,2 % entre 3,7 et 5,5 millions d'euros ; 2,2 % entre 5,5 et 7,3 millions d'euros ;

3,3 % entre 7,3 et 9,1 millions d'euros ; 4,4 % entre 9,1 et 11 millions d'euros ; 5,5 % au-delà de 11 millions d'euros.

La taxe serait due par « *toute personne établie en France qui met à disposition du public un **service offrant l'accès à titre onéreux ou gratuit** à des œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuels sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique* ».

La constatation, la liquidation, le recouvrement et le contrôle s'opéreraient dans les mêmes conditions que la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, pour le contrôle de la taxe, les régisseurs de messages publicitaires devront fournir à l'administration des impôts, avant le 15 février de chaque année, un état récapitulatif des sommes encaissées relevant du champ de la taxe qu'il est proposé d'instituer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Outre la position traditionnelle de votre commission des finances hostile à la création de nouvelles taxes, votre rapporteur général n'est pas convaincu de la nécessité de créer une nouvelle ressource affectée au CNC.

Il n'est pas fourni de chiffrage sur le montant des ressources attendues, initialement faibles pour une activité appelée à se développer (quelques centaines de milliers d'euros par an la première année ?), et dont l'essor pourrait ainsi être freiné. L'évaluation des ressources publicitaires ou de parrainage, basée sur des déclarations, peut aussi donner lieu à des **contentieux**. Le **coût de gestion** de cette taxe risque ainsi d'être disproportionné, au moins les premières années, par rapport aux recettes attendues.

Au demeurant, **le dispositif adopté ne semble pas correspondre à l'intention de ses auteurs** : selon l'exposé des motifs figurant dans l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, il s'agit d'imposer l'ensemble des ressources publicitaires liées à un accès payant ou gratuit, sur Internet, à des oeuvres cinématographiques. Or, le présent article vise à imposer les ressources liées à la diffusion d'oeuvres « **ou documents** » audiovisuels, ce qui inclut non seulement la vidéo à la demande, mais aussi les téléchargements de musique, les animations sonores ou les radios sur Internet. Des sites comme Google ou Yahoo! devraient ainsi contribuer au financement de la création audiovisuelle.

Par ailleurs, en l'absence de concertation préalable avec les professionnels, il aurait fallu **tenir compte des différentes impositions auxquelles sont déjà soumises les entreprises offrant des services de vidéo à la demande** : la taxe sur la copie privée, la taxe sur les ventes et locations de

vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (également affecté aux activités du CNC), ainsi que la contribution des fournisseurs d'accès Internet au compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP).

Pour ces différentes raisons, **vo**tre **commission des finances** vous propose de supprimer cet article.

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

ARTICLE 34 ter (nouveau)

**Codification et précisions de dispositions relatives
aux ressources du Centre national de la cinématographie**

Commentaire : adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Jérôme Chartier, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, le présent article tend à codifier et préciser diverses dispositions relatives aux ressources du Centre national de la cinématographie.

Adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Jérôme Chartier¹, avec l'**avis favorable de la commission et du gouvernement**, le présent article tend à permettre la **codification de dispositions de l'article 35 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur**.

Ces dispositions concernent les articles 302 *bis* BK et 302 *bis* KC du code général des impôts (CGI), relatifs à la taxe sur les services de télévision qui constitue l'une des ressources affectées au Centre national de la cinématographie (CNC).

Il s'agit tout d'abord de **procéder à la rectification d'une erreur matérielle de référence**.

Par ailleurs, le présent article **codifie le calcul de la taxe due par les éditeurs de services de télévision pour chacun des services de télévision qu'ils exploitent**.

Enfin, **deux précisions** sont apportées :

- d'une part, sur la périodicité des acomptes de la taxe sur les services de télévision, alignée sur le régime applicable en matière de TVA,
- d'autre part, sur l'assiette de cette taxe, pouvant être encaissée par des personnes tierces.

¹ L'amendement a été cosigné par nos collègues députés Patrice Martin-Lalande et Marie-Hélène des Egaulx, par ailleurs rapporteurs spéciaux, respectivement, des missions « Médias » et « Culture ».

Votre commission des finances approuve ces dispositions, de nature à conforter les ressources du CNC relevant du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

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

ARTICLE 35

Répartition des produits des taxes affectées aux comités professionnels de développement économique et aux centres techniques industriels

Commentaire : le présent article tend à modifier la répartition des produits des taxes affectées aux comités professionnels de développement économique et aux centres techniques industriels, de façon à prendre en compte la fusion programmée de certains d'entre eux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CTI ET LES CPDE

Les centres techniques industriels (CTI) ont été définis par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948. Créés par arrêté ministériel, **ces centres ont pour objet**, d'après l'article 2 de ladite loi, de « *promouvoir le progrès des techniques de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie* ».

A cet effet, les CTI :

- coordonnent et facilitent les initiatives ;
- exécutent ou font exécuter les travaux de laboratoires et d'ateliers expérimentaux indispensables ;
- participent aux enquêtes sur la normalisation et à l'établissement des règles permettant le contrôle de la qualité. Ils font profiter la branche d'activité intéressée des résultats de leurs travaux.

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) ont, pour leur part, été créés en application de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, afin de **contribuer à l'amélioration de la compétitivité de certaines professions**. Les CPDE ont donc des missions plus larges que les CTI, dont l'action est proprement technique. Ils peuvent, en outre, faire office de CTI en assurant les missions normalement confiées à ceux-ci lorsqu'il n'existe pas de CTI dans la filière concernée.

B. LE FINANCEMENT DE CES STRUCTURES

L'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 a institué des taxes fiscales dont le produit est affecté au profit soit de CTI, soit de CPDE, afin de remplacer d'anciennes taxes parafiscales supprimées en application des dispositions de la LOLF.

Les six taxes instituées par ledit article sont :

- la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois, dont le produit est affecté au Comité de développement des industries françaises de l'ameublement, au Centre technique du bois et de l'ameublement et au Centre technique des industries de la mécanique ;

- la taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure, dont le produit est affecté au Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure et au Centre technique cuir chaussure maroquinerie ;

- la taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie ainsi que des arts de la table, dont le produit est affecté au Comité de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie et au Centre technique de l'industrie horlogère ;

- la taxe pour le développement des industries de l'habillement, dont le produit est affecté au Comité de développement et de promotion de l'habillement ;

- la taxe pour le développement des industries des secteurs de la mécanique, des matériels et consommables de soudage, du décolletage, de la construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques. Son produit est affecté aux CTI couvrant ces secteurs, qui sont respectivement le Centre technique des industries mécaniques, l'Institut de la soudure, le Centre technique de l'industrie du décolletage, le Centre technique industriel de la construction métallique et le Centre technique des industries aérauliques et thermiques ;

- la taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction. Son produit est affecté au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton et au Centre technique de matériaux naturels de construction.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PRISE EN COMPTE DE LA FUSION PROGRAMMÉE DE CTI ET DES CPDE LEUR CORRESPONDANT DANS DEUX SECTEURS

Le présent article propose de modifier les dispositions relatives, d'une part, à la taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (1° du I du présent article) et, d'autre part, à la taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie ainsi que des arts de la table (2° du I du présent article).

Il s'agit, dans les deux cas, de modifications de coordination avec la fusion prévue :

- d'une part, du Comité interprofessionnel de développement des industries du cuir, de la maroquinerie et de la chaussure et du Centre technique industriel des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure ;

- d'autre part, du Comité de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie et du Centre technique de l'industrie horlogère.

Ces fusions correspondent aux vœux des professionnels des secteurs concernés pour lesquels elles devraient se traduire par une simplification administrative.

Le **II du présent article** prévoit la date d'entrée en vigueur des dispositions correspondantes à compter de la fusion effective soit :

- à compter de la publication d'un décret en Conseil d'Etat transformant le CTI des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure en CPDE des industries du secteur du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure et au plus tard le 1^{er} juillet 2009 ;

- à compter de la publication d'un arrêté ministériel dissolvant le CTI de l'industrie horlogère et transférant ses actifs et passifs au Comité de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie et au plus tard le 1^{er} juillet 2009.

B. LE CHANGEMENT DE RÉFÉRENCE DES PRODUITS GÉNÉRANT LE CHIFFRE D'AFFAIRES SUR LEQUEL SONT ASSISES LES TAXES

Les six taxes affectées régies par l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 précité sont assises sur les ventes ou les importations réalisées par les redevables qui sont les entreprises du secteur concerné et portant sur des produits du secteur.

La liste précise des produits sur lesquels des opérations sont imposables est définie, pour chaque taxe affectée, par voie réglementaire, l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 précisant que le recensement correspondant est réalisé « *par référence au décret n° 2002-1622 du 31 décembre 2002 portant approbation des nomenclatures d'activités et de produits* ».

Le 3° du **I** du présent article propose de supprimer, dans l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003, les références à ce décret. En effet, outre qu'une telle mention apparaît inopportune, il devrait être prochainement remplacé à l'occasion de l'élaboration d'une nouvelle classification des produits.

III. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements au présent article, à l'initiative de la commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement.

Deux de ces amendements étaient rédactionnels et les deux autres de précision.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général observe que les dispositions proposées par le présent article sont, comme indiqué *supra*, de pure coordination avec des fusions souhaitées par les professionnels des secteurs concernés et qui simplifieront leur environnement en instaurant des « guichets uniques ».

Il ne saurait donc s'y opposer.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 35

**Application automatique du système du quotient
pour certains revenus différés**

Commentaire : le présent article additionnel vise à rendre automatique l'application du quotient pour certains revenus différés.

I. APPRÉCIATION DU DROIT EXISTANT

A. LE CALCUL DU QUOTIENT APPLICABLE AUX REVENUS DIFFÉRÉS

Certains contribuables ayant perçu en une seule fois des revenus différés, qu'ils auraient dû encaisser et déclarer sur plusieurs années, sont susceptibles de subir **un impact fiscal important du fait de la progressivité du barème.**

La technique du quotient, prévue par l'article 163-0 A du code général des impôts (CGI), est un **dispositif permettant d'atténuer les effets de cette progressivité**. Il consiste à déterminer le supplément d'imposition imputable au quart du montant différé, puis à multiplier ce surcroît d'imposition par quatre pour obtenir la cotisation d'impôt correspondant au revenu différé.

Il convient de préciser que ces revenus, qui se rapportent à une période de plusieurs années pour leur date normale d'échéance, ne sont mis à la disposition de celui-ci au cours d'une même année que par suite de **circonstances indépendantes de la volonté du contribuable**. Il peut ainsi s'agir de rappels de salaires ou de pensions, de loyers ou arriérés d'intérêts perçus en une seule fois.

Le système du quotient est également applicable aux **revenus exceptionnels** qui ne sont pas susceptibles d'être recueillis annuellement, tels que des indemnités de « pas-de-porte », des distributions de réserves d'une société ou une prime de mobilité. En principe, les revenus réalisés dans le cadre normal d'une activité professionnelle ne sont pas susceptibles d'être qualifiés d'exceptionnels, même s'ils varient fortement d'une année sur l'autre.

Concrètement, la mise en œuvre de ce système conduit à distinguer, dans le revenu net global imposable, les parts qui correspondent respectivement au revenu exceptionnel ou différé et au revenu « ordinaire », c'est-à-dire le revenu courant.

Ainsi, le tableau ci-dessous illustre la procédure à suivre pour l'application du quotient :

1) on calcule l'impôt sur le revenu (IR) sans tenir compte des revenus différés ;

2) on calcule l'IR en ajoutant le quart des revenus différés aux revenus courants ;

3) on fait la différence entre les deux montants d'impôts, puis on multiplie ce chiffre par quatre et on l'ajoute au montant de l'IR obtenu par le premier calcul (sans revenus différés) pour obtenir l'impôt à payer.

Le cas d'un couple marié sans enfants avec un revenu imposable courant de 85.000 euros et percevant un arriéré de loyers de 21.960 euros

(en euros)

	Détail du calcul	Montant
1) Calcul de l'impôt sur les revenus normaux		
Revenu imposable		85.000
Impôt		21.974
2) Calcul de l'impôt sur les revenus normaux majorés du quotient		
Revenu imposable normal		85.000
Quart de la prime de mobilité	$21.960 / 4 =$	5.490
Revenu imposable	$85.000 + 5.490 =$	90.490
Impôt		24.314
3) Calcul de l'impôt à payer		
Différence entre les deux calculs	$24.314 - 21.974 =$	2.340
Impôt à payer	$21.974 + (2.340 \times 4) =$	31.334

Sans l'application du système du quotient, l'impôt aurait été de 36.209 euros. L'économie réalisée est donc de 4.875 euros, soit 13,5 % de l'IR calculé sans l'application du quotient.

Ce système particulier d'imposition vise donc à éviter que la progressivité de l'impôt n'aboutisse à soumettre à une **imposition excessive** les contribuables qui perçoivent la même année des revenus qu'ils auraient du percevoir sur plusieurs années.

B. LES MODALITÉS D'APPLICATION DU SYSTÈME DU QUOTIENT

Actuellement, **l'application du dispositif du quotient est facultative**, le contribuable qui perçoit des revenus différés répondant aux conditions doit en demander le bénéfice. Il suffit donc que celui-ci soit mal informé pour subir une imposition supérieure à celle qu'il aurait été en droit d'attendre par un dispositif plus favorable. De plus, lorsque le surcroît d'imposition résultant de l'intégration du montant dans le barème est modeste, le contribuable – même bien informé – peut finalement choisir de négliger de faire la démarche, pour des raisons de moindre complication.

Quel que soit le montant en cause, la prise en compte des revenus au titre d'une seule année, conjuguée à la progressivité du barème, prive l'intéressé d'une partie des revenus dont il aurait joui s'il avait pu les déclarer normalement, c'est-à-dire sur plusieurs années. Or, il n'est, en général, en rien responsable du retard de déclaration.

Pour les revenus modestes, la perte de pouvoir d'achat en est d'autant plus sensible. La question se pose notamment pour ce qui concerne les retards dans le versement d'allocations et de prestations sociales.

De plus, la mise en place de la **déclaration pré-remplie** contribuerait à aggraver ce constat dans la mesure où le revenu différé éligible au système du quotient se trouve alors fondu dans les traitements, salaires et pensions directement portés sur la déclaration par l'administration. La demande de quotient devrait alors se matérialiser par une rectification apportée par le contribuable sur les montants inscrits par l'administration. Ce mécanisme est susceptible de freiner les contribuables les moins avertis.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est donc proposé de **rendre automatique l'application du quotient pour certains revenus différés**. Il s'agirait principalement des **revenus versés avec retard par les organismes chargés du versement des allocations et des prestations sociales dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'Etat**. Les organismes payeurs, responsables des versements tardifs, auraient alors l'obligation de communiquer à l'administration fiscale les montants des versements différés, afin que celle-ci puisse en faire bénéficier automatiquement les contribuables.

Afin de permettre à l'administration de mettre en application le dispositif proposé, l'entrée en vigueur du quotient automatique pour certains revenus différés serait fixée pour l'imposition sur les revenus de 2008, donc **à compter du 1er janvier 2009**.

Le caractère facultatif du dispositif demeurerait applicable pour les autres revenus différés.

Les revenus exceptionnels sont écartés du champ de la présente proposition. En effet, il s'agit de revenus non susceptibles d'être perçus chaque année. Dès lors, le bénéfice du quotient s'analyse comme une mesure de faveur, puisque les revenus devraient, selon le droit commun, être imposés au titre de la seule année de perception. Il est donc logique que le bénéficiaire en fasse la demande.

Ce dispositif, qui s'inscrit dans le cadre des propositions de réformes du médiateur de la République, bénéficierait aux contribuables les plus dépendants et s'inscrit ainsi dans le double souci de **préserver leur pouvoir d'achat** et de **simplifier l'accès au droit** qui leur est le plus favorable.

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

ARTICLE 36 (nouveau)

**Aménagement de la procédure de reconnaissance
de l'état de catastrophe naturelle**

Commentaire : le présent article a pour objet de limiter à 18 mois, à compter du début de l'événement naturel catastrophique, le délai dans lequel les communes peuvent solliciter la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RECONNAISSANCE DE L'ETAT DE CATASTROPHE NATURELLE

L'article L. 125-1 du code des assurances dispose que « *l'état de catastrophe naturelle est constaté par **arrêté interministériel** qui détermine les **zones** et les **périodes** où s'est située la catastrophe ainsi que la **nature des dommages** résultant de celle-ci couverts par la garantie* ».

L'arrêté doit en outre préciser, **pour chaque commune** ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la **décision des ministres**. Cette décision est ensuite **notifiée** à chaque commune concernée par le représentant de l'Etat dans le département et assortie d'une **motivation**. L'arrêté doit être publié au *Journal officiel* dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture¹.

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ouvre droit à la garantie des assureurs prévue dans le cadre du régime « CAT-NAT² », qui constitue une **extension obligatoire des contrats d'assurance dommage aux biens et pertes d'exploitation**, soumise à une **prime additionnelle** exprimée en pourcentage de la prime principale. Ce taux, fixé par voie réglementaire, est égal à 6 % pour les véhicules terrestres à moteur et 12 % pour les autres biens.

B. LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA SÉCHERESSE DE 2003

La **sécheresse de l'été 2003** a causé des dommages à de nombreux bâtiments, résultant d'un phénomène dit de **subsidence** (mouvements

¹ De manière exceptionnelle, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'Etat dans le département est supérieure à deux mois, l'arrêté est publié au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile.

² Ce régime a été instauré par la loi du 13 juillet 1982.

différentiels de terrain dus à la sécheresse, puis à la réhydratation des sols). Consécutivement à ce phénomène, **7.496 communes ont sollicité la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**, censée ouvrir droit aux indemnisations au titre du régime « CAT-NAT ».

En raison du **caractère très atypique de cette sécheresse**, et notamment de sa forte concentration dans le temps et de l'absence de pluviosité anormalement basse au cours de l'hiver précédent, **l'Etat a tardé à prendre les premiers arrêtés constatant l'état de catastrophe naturelle et à définir les critères météorologiques à appliquer pour cerner les zones géographiques concernées**. Ces critères ont été progressivement élargis entre l'hiver et l'automne 2004, pour aboutir à un nombre de 4.033 communes déclarées en état de catastrophe naturelle.

Cette sécheresse a mis en évidence le fait que **certaines conséquences d'un événement catastrophique pouvaient survenir très tardivement** après l'apparition du phénomène. Dans ces conditions, et dans un contexte d'augmentation globale de la sinistralité, **l'absence de délai pour solliciter la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est susceptible de compromettre l'équilibre financier** de notre régime d'indemnisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Adopté à l'initiative du gouvernement, le présent article prévoit de **limiter à dix-huit mois à compter du début de l'événement naturel** donnant naissance à l'état de catastrophe naturelle **le délai dans lequel une commune peut solliciter la reconnaissance** de cet état.

Un sous-amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale a par ailleurs été adopté afin de préciser que ce délai s'appliquait aux **événements naturels ayant débuté après le 1^{er} janvier 2007**, et que pour les événements survenus **avant** cette date, les demandes communales pouvaient être déposées en préfecture **jusqu'au 30 juin 2008**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La limitation dans le temps de la possibilité de solliciter la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle apparaît **justifiée**. Elle ne constitue pourtant qu'une **amélioration ponctuelle** de notre régime d'indemnisation, dont une mission d'enquête diligentée par le gouvernement a diagnostiqué les **nombreuses insuffisances** dès 2005 (cf. encadré).

Principales conclusions de la mission d'enquête de l'Inspection générale des finances, du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement, sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

En septembre 2005, un rapport sur le régime CAT-NAT a été remis par une mission d'enquête composée de membres de l'Inspection générale des finances, du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement.

Ce rapport établit les constats suivants :

- 1) le régime « CAT-NAT » offre aux assurés une **couverture étendue pour un coût modéré** et des **ressources significatives** aux assureurs, à la CCR et à l'Etat ;
- 2) ce système a cependant atteint ses **limites** dans la mesure où il s'appuie sur un cadre juridique imprécis, a **insuffisamment recours à une expertise scientifique incontestable** pour fonder ses interventions et est dépourvu de mécanismes de rappel permettant de garantir son équilibre à long terme dans un contexte d'**augmentation de la sinistralité** ;
- 3) les objectifs de la politique de **prévention** des risques sont mal définis et **l'articulation de la prévention avec l'indemnisation** est insuffisante.

Le rapport recommande par conséquent :

- 1) de conserver un régime d'assurance obligatoire fondé sur la mutualisation des primes, mais d'améliorer son fonctionnement en **précisant la définition des risques couverts** et en modifiant les modalités de **fixation des primes et de répartition du risque** ;
- 2) de rendre plus rigoureuse et plus transparente son **organisation** institutionnelle ;
- 3) d'améliorer l'efficacité du cadre réglementaire des prescriptions de prévention, de **moduler le tarif assurantiel et l'indemnisation en fonction de la mise en œuvre de mesures de prévention** et d'améliorer la prise en compte des enjeux économiques des risques naturels par les acteurs.

Source : commission des finances

Votre rapporteur général considère, par conséquent, qu'une **réforme globale** du régime « CAT-NAT » doit être mise en œuvre **sans tarder**, dans le sens d'une meilleure objectivation des risques, d'une modulation des primes en fonction de ces risques, et d'une articulation plus efficace avec la politique de prévention des risques naturels majeurs.

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

ARTICLE 37 (nouveau)

**Modification des tarifs
de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)**

Commentaire : le présent article, qui résulte d'un amendement présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de sa commission des finances, propose de modifier les tarifs de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour augmenter les ressources des aéroports de Paris-Orly et Nantes-Atlantique.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 a institué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une taxe dénommée « *taxe sur les nuisances sonores aériennes* ». Son mode de calcul prend en compte la masse maximale au décollage, l'aérodrome et l'heure de décollage.

La taxe est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant les aérodromes pour lesquels le nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé 20.000 lors de l'une des 5 années précédentes.

Le produit est affecté à l'aide aux riverains, pour des travaux d'insonorisation, ainsi qu'au remboursement, pour les personnes publiques, des annuités d'emprunt contractées pour financer des travaux de réhabilitation des nuisances sonores.

Les aérodromes sont répartis en quatre groupes, chaque groupe permettant d'établir la fourchette de tarif applicable à l'aéronef au décollage.

Les tarifs applicables aux trois groupes d'aéroports

Groupe	Aérodrome	Tarif
Premier groupe	Paris-Orly	De 30 à 40 euros
	Toulouse-Blagnac	
Deuxième groupe	Paris-Carles-de-Gaulle	De 10 à 22 euros
Deuxième groupe	Bordeaux-Mérignac	De 4 à 8 euros
	Lyon-Saint-Exupéry	
	Marseille-Provence	
	Nantes-Atlantique	
	Nice-Côte d'Azur	
Troisième groupe	Autres aérodromes dépassant le seuil fixé par la loi pour l'institution de la taxe	De 0,5 à 3 euros

Pour chaque décollage, le tarif est multiplié par un coefficient de modulation, multiplié par une fonction croissante de la masse au décollage.

La taxe a rapporté **40 millions d'euros en 2006** et devrait rapporter, en 2007, 53 millions d'euros et, **en 2008, 62 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, le montant de la TNSA serait insuffisant, d'une part, pour l'aéroport de Paris-Orly, situé en zone très fortement urbanisée, qui par sa taille et son emplacement appelle un traitement particulier et, d'autre part, pour l'aéroport de Nantes-Atlantique, pour lequel les revenus de la taxe sont insuffisants et conduisent aujourd'hui à un délai de traitement des demandes de deux ans et à l'accumulation de 300 dossiers en attente de traitement.

En conséquence, le présent article opère deux modifications dans le tableau de la TNSA ci-avant :

- il élève à 68 euros, au lieu de 40 euros, le montant maximal pouvant être fixé par arrêté pour les aéroports du premier groupe, qui comprend Paris-Orly et Toulouse-Blagnac ;

- il transfère l'aéroport de Nantes-Atlantique du troisième au deuxième groupe. Ainsi, les limites inférieures et supérieures de la TNSA qui lui sont applicables passeront respectivement de 4 et 8 euros à 10 et 22 euros.

Dans le cas de Paris-Orly, cette hausse de la fourchette devrait se traduire par **des ressources annuelles de 23 millions d'euros en 2008 contre 11 millions d'euros en 2007**. Dans le cas de l'aéroport de Nantes-Atlantique, **les ressources issues de la taxe devraient passer de 0,5 à 1,6 million d'euros entre 2007 et 2008**.

Bien que l'aéroport de Toulouse-Blagnac figure dans le premier groupe, dont le tarif maximal de TNSA est relevé, la présente disposition n'affectera pas ses ressources puisque le tarif de la TNSA fixé par arrêté pour cet aéroport se situe en bas de la fourchette.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est globalement favorable à des mesures qui permettent de prendre en compte la hausse des coûts liés aux nuisances sonores. La TNSA présente par ailleurs un caractère **incitatif**, puisque les exploitants d'aéronefs ont intérêt à disposer de matériel récent et moins bruyant, ce qui est très positif.

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

ARTICLE 38 (nouveau)

**Versement de la compensation des pertes de taxe professionnelle
des EPCI à taxe professionnelle unique
aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle**

Commentaire : le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, et Jérôme Cahuzac, Bernard Cazeneuve, plusieurs de leurs collègues et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche. Il tend à permettre à certains EPCI à taxe professionnelle unique de verser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) la compensation des pertes de taxe professionnelle dont ils bénéficient.

I. LE DROIT EXISTANT

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ont été créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, en même temps que la taxe professionnelle elle-même. En effet, l'inégale répartition des bases de cette taxe sur le territoire constitue la première cause d'inégalité de richesse entre les collectivités territoriales.

L'article 1648 A du code général des impôts (CGI) organise le régime des prélèvements au bénéfice des FDPTP. Ce régime permet une **péréquation** de type « horizontal » **des ressources provenant des bases, imposables à la taxe professionnelle, d'entreprises d'une particulière importance** (« établissements exceptionnels »).

Conformément au paragraphe I de l'article 1648 A précité, lorsque dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent *deux fois* la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national¹, il est perçu directement, au profit d'un FDPTP, un prélèvement égal au produit du montant des bases « excédentaires » par le taux en vigueur dans la commune. Ce prélèvement est usuellement désigné sous le nom d'« écrêtement ».

Suivant le paragraphe I *ter* du même article 1648 A, les bases des EPCI appliquant le régime de la taxe professionnelle de zone, celles des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et celles des EPCI à fiscalité additionnelle sont écrêtées dans les mêmes conditions. Ainsi, en particulier, le 2 *a* du paragraphe I *ter* précité prévoit que **le prélèvement des EPCI à TPU au bénéfice des FDPTP intervient lorsque les bases d'imposition d'une entreprise, rapportées au nombre d'habitants de la commune sur le**

¹ Pour 2007, cette moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant est de 1.705 euros avant écrêtement.

territoire de laquelle elle se trouve, excèdent de deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant¹. La fraction supérieure à cette moyenne est écrêtée, et le produit de taxe professionnelle correspondant est versé au FDPTP².

Cependant, en vertu du 2 b du même paragraphe *I ter* de l'article 1648 A, **un mécanisme particulier d'alimentation des FDPTP existe en ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à taxe professionnelle unique (TPU), ainsi que les communautés de communes issues de districts créés avant le 8 février 1992 et ayant opté pour la TPU à compter de 2002³. Ces EPCI ne font pas l'objet de l'écrêtement précité : dans leur cas, le montant du prélèvement au titre du FDPTP correspond à la somme des écrêtements des communes regroupées pratiqués l'année précédant le passage à la TPU.**

Ce prélèvement spécifique obéit à des règles particulières d'évolution :

- d'une part, le prélèvement **évolue à la baisse dans la même proportion que la baisse du produit de taxe professionnelle des établissements exceptionnels**, par rapport à l'année précédant le passage de l'EPCI à la TPU. Mais, dès lors que le produit de taxe professionnelle de ces établissements devient supérieur l'année suivante, cette réduction est supprimée ;

- d'autre part, le prélèvement **évolue à la hausse dans la même proportion que la dotation globale de fonctionnement (DGF) lorsque**

¹ On observe ainsi que l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des établissements situés dans un EPCI à TPU continue à être calculé par référence à la population de la commune d'implantation des entreprises. La proposition tendant à retenir, pour ce calcul, la population de l'EPCI lui-même a fait l'objet de simulations, retracées dans le rapport remis au Parlement, en août 2000, en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1999. Cet examen a montré que, dans un tel cas, seulement 5 % des EPCI « écrêtés » le seraient restés, et que le produit de cet écrêtement aurait été réduit, en moyenne, au dixième environ de son montant. En conséquence, il a été jugé qu'il n'était pas souhaitable de retenir une telle proposition, sauf à remettre en cause la péréquation de la taxe professionnelle à l'échelon départemental.

² L'article 40 octies du projet de loi de finances pour 2008, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, aménage ce régime dans le cas d'un transfert d'entreprise entre deux communes d'un même EPCI. Cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, de votre rapporteur général.

³ Ce mécanisme spécifique a été institué, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Le même mécanisme a été ouvert par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité aux communautés de communes issues, à compter du 13 juillet 1999, de districts créés avant le 8 février 1992, en vue d'inciter ces communautés à choisir le régime de la TPU.

Dans son rapport n° 91 (2007-2008), tome III, précité, votre rapporteur général a signalé que la lisibilité du système impliquerait, à moyen terme, de simplifier le régime des prélèvements au bénéfice des FDPTP dans le cadre des intercommunalités à TPU : la simplification pourrait sans doute consister dans la généralisation à l'ensemble des EPCI à TPU du mécanisme du prélèvement sur recettes. Cette hypothèse de réforme, qui suppose la réalisation des simulations adéquates, devrait trouver sa place parmi les réflexions en cours sur l'évolution de la fiscalité locale et, en particulier, de la taxe professionnelle.

l'augmentation des bases de taxe professionnelle des établissements exceptionnels est plus rapide que l'évolution de cette DGF. A l'inverse, si l'augmentation des bases de taxe professionnelle de ces établissements s'avère moins rapide que celle de la DGF, le prélèvement n'évolue pas. Les EPCI en cause, de la sorte, bénéficient de tout le dynamisme de leurs bases de taxe professionnelle.

En principe, ce régime spécifique favorise le développement de la péréquation dans le cadre intercommunal, par préférence à la péréquation dans le cadre départemental. Cependant, un accroissement volontaire du prélèvement au titre du FDPTP reste toujours possible : il suppose des délibérations concordantes de l'EPCI et du conseil général ou des conseils généraux concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, avec **l'avis favorable du gouvernement**, à l'initiative de nos collègues députés **Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, Jérôme Cahuzac, Bernard Cazeneuve**, plusieurs de leurs collègues et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche¹.

Il tend à modifier le 2 b, précité, du paragraphe I *ter* de l'article 1648 A du CGI. La mesure, par conséquent, **ne concerne que les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à TPU, ainsi que les communautés de communes issues de districts** créés avant le 8 février 1992 et ayant opté pour la TPU à compter de 2002 – EPCI pour lesquels, comme il a été rappelé ci-dessus, le prélèvement au titre du FDPTP est constitué par la somme des écrêtements des communes membres pratiqués l'année avant le passage à la TPU. Les autres EPCI à TPU, soumis au régime ordinaire de l'« écrêtement », n'entrent pas dans le champ d'application du présent article.

Le dispositif proposé **autorise les EPCI visés à verser en faveur des FDPTP**, le cas échéant, le montant de **la compensation des pertes de produit de taxe professionnelle** dont ils peuvent bénéficier, en application de l'article 53 de la loi de finances initiale pour 2004, consécutivement à la baisse des bases de taxe professionnelle constatée sur les établissements exceptionnels qui justifiaient l'écrêtement avant le passage à la TPU. Ce versement serait **facultatif**, à l'initiative de chaque EPCI, et pourrait concerner tout ou partie de la compensation reçue.

Il convient ici de rappeler que le paragraphe I de l'article 53, précité, de la loi de finances initiale pour 2004 a instauré (à compter de 2004) un régime de compensation dégressive des pertes de produit de taxe professionnelle subies par les communes et les EPCI. Le dispositif a été

¹ Deux amendements identiques ont été adoptés par l'Assemblée nationale.

étendu au bénéfice des départements et des régions par l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2006, introduisant un paragraphe I *bis* au sein de l'article 53 précité. Ce régime est décrit dans l'encadré suivant.

**La compensation de perte de produit de taxe professionnelle
(article 53 de la loi de finances initiale pour 2004)**

Sont **éligibles** à cette compensation, d'une part, les **EPCI à TPU ayant enregistré** d'une année sur l'autre **une perte de produit au moins égale à 2 % de leur produit de taxe professionnelle** de l'année précédente et, d'autre part, les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle, ainsi que les départements et les régions, ayant enregistré une perte de produit représentant à la fois 2 % au moins de leur produit global de taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle et 10 % au moins de leur produit de taxe professionnelle.

Pour chaque collectivité, le calcul de la perte de produit fait intervenir, d'une part, l'ensemble des bases de taxe professionnelle de la collectivité, majoré des bases des établissements exonérés sur sa décision et des bases de certains établissements exonérés par la loi et, d'autre part, le taux voté par cette collectivité au titre de l'année précédant celle de la perte. Ces modalités de calcul neutralisent, au regard de la compensation, les effets des variations de taux décidés par la collectivité entre ces deux années (rattrapage du produit par augmentation des taux sur des bases diminuées).

La compensation, dégressive, est en principe organisée sur trois ans. Les communes et EPCI éligibles reçoivent une attribution égale, la première année, à **90 %** de la perte de produit enregistré, la deuxième année à **75 %** de cette première attribution et, la troisième année, à **50 %** du même montant. Les départements et régions éligibles, quant à eux, bénéficient d'une compensation égale, la première année, à **60 %** de la perte de produit, la deuxième année à **40 %** de cette perte et, la troisième année, à **20 %** de la même perte.

La durée de la compensation, toutefois, est portée à cinq ans pour les communes et EPCI situés dans un canton où l'Etat anime une politique de conversion industrielle et figurant sur une liste fixée par un décret du 1^{er} mars 1986 complété par un décret du 23 décembre 2004. Dans ce cas, la compensation est égale, la première année, à **90 %** de la perte, puis, au cours des quatre années suivantes, respectivement à **80 %**, **60 %**, **40 %** et **20 %** du montant de l'attribution versée la première année.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article introduit, pour les EPCI à TPU qu'il concerne, un **élément de souplesse de gestion, bénéficiant à la péréquation**. Il convient, comme tel, de l'approuver pleinement.

En effet, le dispositif proposé vise la situation où un EPCI serait redevable d'un prélèvement sur ses recettes de taxe professionnelle pour le FDPTP et, à la fois, bénéficiaire d'une compensation compte tenu de la perte de produit de taxe professionnelle qu'il a enregistrée par la suite d'une baisse des bases des établissements exceptionnels justifiant ledit prélèvement. Il est parfaitement légitime d'autoriser cet EPCI, s'il le souhaite, à verser le montant de cette compensation au FDPTP, et de la sorte à majorer le prélèvement dû à ce titre. La compensation des pertes de taxe professionnelle versée au

groupement bénéficiera ainsi, à travers le fond de péréquation, à l'ensemble des collectivités du département.

Votre rapporteur général souligne que **l'EPCI reste libre de cette décision, dans son principe comme en ce qui concerne la fraction de la compensation affectée au FDPTP, qui pourra aller jusqu'à 100 %.**

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

ARTICLE 39 (nouveau)

**Régime de plafonnement des aides aux entreprises implantées
dans les bassins d'emploi à redynamiser**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, tend à permettre aux entreprises implantées dans les bassins d'emploi à redynamiser d'opter, le cas échéant, par préférence au régime prévu par le règlement communautaire « *de minimis* », pour le régime du règlement communautaire relatif aux aides à finalité régionale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NOTION DE BASSIN D'EMPLOI À REDYNAMISER

1. Un nouveau zonage de développement prioritaire

L'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a institué une nouvelle catégorie de zones de développement prioritaire du territoire, les « bassins d'emploi à redynamiser » (ci-après, « BER »). Ces bassins d'emploi se caractérisent par :

- un **taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de 3 points au taux national** ;
- une **variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 %** ;
- une **variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 %**.

2. Les deux bassins d'emploi concernés

Le classement d'un territoire en BER, comme pour tout zonage de développement prioritaire, étant effectué par la voie réglementaire, les zones correspondantes ont été délimitées par le décret n° 2007-228 du 20 février 2007. Il existe ainsi, actuellement, deux BER :

¹ Cette disposition est issue d'un amendement de notre collègue député Jean-Luc Warsmann et d'un amendement de votre commission des finances, puis du travail de la commission mixte paritaire réunie sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006.

- d'une part, la zone d'emploi de **la vallée de la Meuse** (couvrant **362 communes**), en région Champagne-Ardenne ;

- d'autre part, la zone d'emploi de **Lavelanet** (couvrant **56 communes**), en région Midi-Pyrénées.

B. LE RÉGIME DES BASSINS D'EMPLOI À REDYNAMISER

1. Les exonérations prévues

Le classement d'une zone en BER permet l'application d'un dispositif de **six catégories d'exonérations** au bénéfice des entreprises qui y sont implantées, soit qu'elles y créent, soit qu'elles y étendent leur activité.

Les possibilités d'exonération en BER : tableau de synthèse

	IR ou IS	IFA	TP	TFPB	Cotisations sociales
Pour création d'activité*	Oui sur 7 ans	Oui sur 7 ans	Oui sur 5 ans	Oui sur 5 ans	Oui sur 7 ans
Pour extension d'activité*	Non	Non	Oui sur 5 ans	Oui sur 5 ans	Oui sur 7 ans

* Sous réserve de l'application des plafonds prévus

Source : *DIACT*

a) L'exonération d'impôt sur le revenu

Suivant l'article 44 *duodecies* du code général des impôts (CGI) introduit par l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, les entrepreneurs individuels implantés en BER et relevant de la catégorie des « bénéficiaires industriels et commerciaux » peuvent, sur option, bénéficier d'une **exonération totale d'impôt sur le revenu, pendant une période de 7 ans suivant le début d'activité** dans le BER.

Des cas particuliers, tels que les activités dites « non sédentaires » ou les activités réalisées partiellement dans le BER, sont prévus : ils bénéficient de l'exonération sous la réserve de certaines conditions.

L'exonération s'applique tant à des entreprises nouvelles qu'à de nouvelles implantations, dans un BER, d'entreprises préexistantes.

b) L'exonération d'impôt sur les sociétés

Suivant l'article 44 *duodecies* précité du CGI, les entreprises soumises de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés et exerçant une activité éligible peuvent sur option bénéficier d'une **exonération totale d'impôt sur les sociétés pendant une période de 7 ans suivant le début d'activité** dans le BER.

Comme en matière d'impôt sur le revenu, des cas particuliers, tels que les activités non sédentaires ou les activités réalisées partiellement dans le

BER, sont prévus : ils bénéficient de l'exonération sous la réserve de certaines conditions.

L'exonération s'applique tant à des entreprises nouvelles qu'à de nouvelles implantations, dans un BER, d'entreprises préexistantes.

c) L'exonération d'imposition forfaitaire annuelle

Suivant l'article 223 *nonies* du CGI, complété par l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, **les entreprises exonérées d'impôt sur les sociétés** en vertu de l'article 44 *duodecies*, précité, du CGI, **sont également exonérées d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) à condition qu'elles exercent l'ensemble de leur activité en BER.**

L'exonération d'IFA s'applique au titre des mêmes périodes que celles utilisées pour l'exonération d'impôt sur les sociétés, et tant pour des entreprises nouvelles que pour de nouvelles implantations, dans un BER, d'entreprises préexistantes, à la condition qu'elles exercent l'ensemble de leur activité en BER.

d) L'exonération de taxe professionnelle

Suivant le paragraphe I *quinquies A* de l'article 1466 CGI, introduit par l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, **les entreprises, pour les créations et extensions d'établissements qu'elles réalisent entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011 dans les BER, sont exonérées durant 5 ans de taxe professionnelle, sauf délibération contraire** de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre.

Pour l'application de cette mesure, les extensions d'établissements sont celles qui résultent d'une augmentation nette des bases de taxe professionnelle par rapport aux bases de l'année précédente indexée sur l'inflation.

e) L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Suivant l'article 1383 H du CGI, inséré par l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, **les entreprises pouvant bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle au titre des BER**, selon les conditions ci-dessus rappelées, **peuvent sur option bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.** Cette exonération concerne les immeubles situés au 1^{er} janvier de l'année d'imposition dans le périmètre d'un BER et rattachés à compter du 1^{er} janvier 2007 et jusqu'au 31 décembre 2011 à un établissement affecté à une activité professionnelle éligible. Elle court **pour 5 ans** à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de l'achèvement de l'immeuble ou 5 ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de la nouvelle affectation de l'immeuble.

La mesure s'applique tant à des créations d'activité qu'à des extensions d'activité existante.

f) L'exonération de cotisations sociales

Le paragraphe VII de l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006, prévoit une **exonération des cotisations patronales** dues au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement pour les rémunérations versées dans la limite du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 %. Cette exonération s'applique **pour les nouvelles embauches et pour les nouvelles implantations en BER, ainsi que pour les extensions d'établissement ouvrant droit à l'exonération de taxe professionnelle** suivant les conditions rappelées ci-dessus. Elle court pour **une durée de 7 ans** à compter de la date d'implantation, de création ou d'extension considérée.

La mesure s'applique tant à des créations d'activité qu'à des extensions d'activité existante.

2. Les entreprises concernées

a) La nature des activités

Le bénéfice des exonérations en BER est réservé aux entreprises exerçant une **activité industrielle, commerciale, artisanale**, à l'exclusion des activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation ou agricole.

Cependant, les exonérations s'appliquent dans les mêmes conditions et limites aux **sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés exerçant une activité non commerciale** (professions libérales, charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants...).

Sont ainsi concernés :

- les entrepreneurs individuels relevant de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux ;
- les sociétés ou groupements relevant du régime des sociétés de personnes ;
- les sociétés ou organismes soumis à l'impôt sur les sociétés de plein droit ou sur option.

b) La taille des entreprises

Aucune condition de taille n'est exigée des entreprises pour le bénéfice du régime des BER. Néanmoins, celui-ci s'applique selon des niveaux d'exonération fonction de la taille de l'entreprise : **les petites entreprises bénéficient de taux d'exonération, en valeur relative, plus importants que les grandes entreprises.**

Dans le cadre de ce régime, la taille de l'entreprise est définie selon les règles communautaires. De la sorte :

- les petites entreprises sont des entreprises qui emploient moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan est inférieur à 10 millions d'euros. Ces entreprises doivent être détenues de façon continue à hauteur de 75 % au moins de leur capital par une ou plusieurs personnes physiques ou par des entreprises répondant aux mêmes conditions ;

- les moyennes entreprises sont celles qui emploient moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros ou dont le total du bilan est inférieur à 43 millions d'euros. Ces entreprises doivent être détenues de façon continue à hauteur de 75 % au moins de leur capital par une ou plusieurs personnes physiques ou par des entreprises répondant aux mêmes conditions.

3. Le plafonnement au titre du droit communautaire

Les exonérations constituant le régime, ci-dessus rappelé, des BER s'analysent, au regard du droit communautaire (articles 87 et 88 du traité CE), en **aides d'Etat**¹. A ce titre, un double mécanisme de **plafonnement** a été prévu par l'article 130, précité, de la loi de finances rectificative pour 2006 :

- d'une part, si les exonérations au titre d'un BER se trouvent mises en œuvre **au sein d'une zone d'aides nationales à l'investissement à finalité régionale**², ces exonérations sont subordonnées au respect du règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission européenne, du 24 octobre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux **aides nationales à l'investissement à finalité régionale**. Ce règlement exempte de la notification à la Commission européenne, normalement exigée pour toute aide d'Etat, les exonérations pratiquées en zone d'aide à finalité régionale. **Les aides versées dans ce cadre sont proportionnelles au montant des investissements réalisés ;**

- d'autre part, **hors des zones d'aide à finalité régionale**, les exonérations au titre d'un BER se trouvent soumises au règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission européenne, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux **aides dites « de minimis »**. Ce règlement considère que les aides publiques, par entreprise, inférieure à un montant de **200.000 euros sur une période de trois ans** ne sont pas constitutives d'aides d'Etat au sens du traité CE.

¹ Sur le traitement des aides d'Etat par le droit communautaire, il est renvoyé aux développements du présent rapport consacrés à l'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative.

² Ce zonage est actuellement défini par le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007, pris en application de la décision de la Commission européenne C (2007-651) du 7 mars 2007, qui a réformé le régime du zonage des aides à finalité régionales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'**initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement**. Il vise à aménager le régime du plafonnement au titre du droit communautaire précité.

Désormais, **pour chacune des exonérations prévues dans le cadre du régime des BER, le régime de principe applicable serait celui des aides « de minimis »**. Le I du présent article vise le cas de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés (l'IFA, accessoire de l'impôt sur les sociétés, suit le régime de cet impôt « principal »), le II vise le cas de la taxe foncière sur le bâti, le III celui de la taxe professionnelle, le IV celui des cotisations sociales.

Le IV précité du présent article, quant à l'exonération de cotisations sociales, précise que, dès lors que le BER se situe en zone d'aides à finalité régionale, le régime applicable est celui du règlement communautaire y afférent. Sur ce point, le présent article ne change rien au droit en vigueur.

En revanche, les **I, II et III** précités du présent article, concernant les exonérations d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés (et, indirectement, l'IFA), de taxe foncière sur le bâti et de taxe professionnelle, **ouvrent une option aux entreprises implantées dans un BER lui-même situé en zone d'aide à finalité régionale** : ces entreprises pourront choisir d'être régies par le **règlement communautaire relatif aux aides à finalité régionale, par préférence au régime prévu par le règlement communautaire « de minimis »**.

Le V du présent article dispose que **l'option exercée pour une catégorie d'exonération vaut pour l'ensemble** de celles auxquelles donne droit l'implantation en BER. Cette option, conformément au VI du présent article, est ouverte pour les avantages octroyés à compter du 1^{er} janvier 2007. Les VII, VIII et IX du présent article précisent les règles d'exercice dans le temps du choix ainsi accordé aux entreprises, respectivement pour l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, la taxe foncière sur le bâti et la taxe professionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'institution, par la loi de finances rectificative pour 2006, des « bassins d'emplois à redynamiser » a poursuivi un but d'incitation des créateurs d'entreprises à s'implanter dans ces territoires particulièrement fragilisés sur le plan de l'emploi. Votre rapporteur général souligne qu'il s'agit d'un **dispositif encore tout récent, pour lequel un premier bilan devra être rapidement fait**, en tout état de cause dès l'issue de sa première année

d'application « pleine » que sera 2008 (le classement de la vallée de la Meuse et de Lavelanet en « BER », comme on l'a signalé, n'étant intervenu qu'à la fin du mois de février 2007). Les exonérations fiscales et de cotisations sociales associées à ce dispositif, en effet, constituent un avantage fiscal significatif : **il faudra en rapporter le coût aux résultats enregistrés.**

Dans ce contexte, le présent article vise à introduire un **élément de souplesse appréciable pour les entreprises, en permettant à celles qui sont implantées dans des BER situés en zone d'aide à finalité régionale de choisir**, pour le plafonnement des aides qu'elles reçoivent, **entre l'application du régime « de minimis » et celui des aides à finalité régionale.** Selon le cas dans lequel chaque entreprise se trouve, en effet, l'un de ces régimes peut s'avérer plus avantageux que l'autre :

- d'un côté, le règlement communautaire sur les aides à finalité régionale, dans la mesure où, ainsi qu'on l'a noté, il proportionne les aides publiques aux investissements réalisés, peut être intéressant pour des entreprises effectuant des investissements importants dans le cadre de leur activité. Le cas échéant, ce régime permet de dépasser le plafond prévu par le régime « *de minimis* » ;

- d'un autre côté, le régime « *de minimis* », s'il plafonne à 200.000 euros sur trois ans les aides versées à une même entreprise, ne requiert pas que l'activité des entreprises bénéficiaires s'accompagne d'un investissement, et peut donc se révéler plus « performant », pour une entreprise pourtant située en zone d'aide à finalité régionale, que le régime alternatif précité, dès lors que cette entreprise procède à de faibles investissements.

Cet aménagement « technique » du dispositif des BER, qui ne modifie qu'à la marge le droit existant, constitue ainsi une sorte d'« **optimisation** » **des règles communautaires.**

Par ailleurs, il conviendra lors de l'examen du présent article de résoudre une **incompatibilité de forme** entre celui-ci et l'**article 21** du présent projet de loi de finances rectificative, sur lequel votre commission des finances a réservé sa position au stade du présent rapport.

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

ARTICLE 40 (nouveau)

Modification du champ d'intervention de la commission interministérielle de coordination des contrôles

Commentaire : le présent article a pour objet d'adapter la définition des missions de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) à la nouvelle architecture des fonds européens résultant du cadre financier 2007-2013.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE COMMISSION COMPÉTENTE EN MATIÈRE DE FONDS STRUCTURELS

La CICC dispose, aux termes de l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002), d'un pouvoir de coordination des contrôles portant sur les **opérations** cofinancées par les **fonds structurels européens**, les **bénéficiaires**, les personnes qui **mettent en œuvre** les opérations inscrites aux programmes financés par ces fonds, et les organismes par lesquels **transitent** ces concours.

Au titre de la programmation 2000-2006, **15,7 milliards d'euros** (prix 1999) ont été alloués à la France (cf. tableau).

Répartition des fonds structurels

	Montant (en millions d'euros 1999)	Part relative de la France dans le total UE (en %)
Objectif 1 – Régions en retard de développement	3.805	2,6
Objectif 2 – Régions en reconversion économique	6.050	26,8
Objectif 3 – Education, formation, emploi	4.540	18,8
IFOP – Pêche, hors objectif 1	225	20,3
Programmes d'initiative communautaire	1.046	9,4
Total actions structurelles, dont Fonds de cohésion	15.666	6,7

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008

14,32 milliards d'euros lui seront attribués au titre de la programmation 2007-2013, dont 3,19 milliards d'euros au titre des quatre départements d'outre-mer, 10,26 milliards d'euros au titre des régions métropolitaines et 872 millions d'euros pour l'objectif « Coopération territoriale européenne » (coopération transfrontalière).

La gestion de ces fonds, dans le cadre de la programmation 2007-2013, voit le **rôle des autorités nationales renforcé**. Les Etats membres sont en effet tenus de désigner une **autorité de gestion** pour chaque programme opérationnel, une **autorité de certification** chargée de certifier les états de dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission, ainsi qu'une **autorité d'audit** en charge de vérifier le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle. **La CICC assume cette dernière fonction.**

B. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES FONDS EUROPÉENS

Le nouveau cadre financier 2007-2013 approuvé par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, voit la création de **nouveaux instruments financiers** communautaires, et notamment :

1) du **Fonds européen pour la pêche** (FEP), doté de 4,34 milliards d'euros sur la période 2007-2013, tendant à l'adaptation de la flotte communautaire, au soutien à l'aquaculture et aux organisations professionnelles, ainsi qu'à la promotion du développement durable des zones de pêche ;

2) du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** (FEM) visant, dans la limite de 500 millions d'euros par an, à faciliter la réintégration

dans le marché du travail des personnes mises au chômage du fait des mutations du commerce international ;

3) du **Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE), doté d'un milliard d'euros et destiné à subvenir aux besoins d'un Etat membre faisant face à une catastrophe majeure.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Adopté à l'initiative du **gouvernement**, sur avis favorable de la commission des finances, l'article 40 est de **portée essentiellement technique**, et vise à **adapter les missions** de la CICC aux innovations induites par le nouveau cadre financier communautaire 2007-2013.

A cette fin, il renvoie à un **décret en Conseil d'Etat** la définition de l'**organisation** et des **missions** de la CICC et l'établissement de la **liste des fonds européens** pour lesquels la commission est habilitée à agir en tant qu'autorité d'audit.

Deux modifications de portée **réactionnelle** visent enfin à :

1) préciser que les pouvoirs de contrôle de la commission s'exercent à l'égard de l'ensemble des « *organismes intervenant dans la mise en œuvre* » des fonds, et non seulement des « *organismes de gestion et de paiement* » ;

2) substituer le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux à l'inspection générale de l'agriculture, au sein de la liste des instances administratives habilitées à agir pour le compte de la CICC.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où le mauvais emploi des fonds communautaires est susceptible d'entraîner des **pénalités et des corrections financières** lourdes de conséquences pour le budget de l'Etat, les adaptations proposées par le présent article sont de nature à garantir un contrôle effectif de cet emploi et apparaissent tout à fait **opportunes**.

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

ARTICLE 41 (nouveau)

Régime de la pénalité que les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche versent au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHPP)

Commentaire : le présent article propose que les dépenses des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour l'accompagnement individuel des enfants handicapés, soient déductibles de la pénalité que verse ces ministères au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHPP).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CRÉATION DU FONDS D'INSERTION POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a créé **un fonds d'insertion des personnes handicapées commun aux trois fonctions publiques**. Ce fonds est alimenté par les contributions des employeurs publics qui ne remplissent pas leur obligation d'emploi de personnes handicapées fixée à 6 % de leurs effectifs.

La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées avait déjà assujéti les employeurs publics à la même obligation d'emploi que les employeurs privés en prévoyant des modalités particulières de mise en œuvre.

Toutefois, cette obligation d'emploi n'était pas respectée, et ce d'autant plus qu'aucun mécanisme de sanction n'avait été prévu jusqu'au protocole d'accord sur l'emploi des travailleurs handicapés signé le 8 octobre 2001.

La création de ce fonds correspond à la mise en place d'un mécanisme de sanction.

B. LE CALCUL DE LA CONTRIBUTION

1. Le principe général

Selon l'article L. 323-8-6-1 du code du travail, la contribution des employeurs ne respectant leur obligation d'emploi est calculée en fonction du nombre d'unités manquantes.

Ce nombre résulte de la « *différence entre le nombre total de personnes rémunérées par l'employeur auquel est appliquée la proportion de 6 %, arrondi à l'unité inférieure, et celui des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-2 qui sont effectivement rémunérés par l'employeur¹* ».

Ce nombre est ensuite multiplié par un montant unitaire.

Le paiement de la contribution se fait au plus tard le 30 avril de chaque année auprès du comptable du Trésor public.

2. L'article 137 de la loi de finances pour 2006

L'article 137 de la loi de finances pour 2006 a traité de manière particulière le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, en prenant en compte l'effort de celui en faveur des élèves handicapés.

Ainsi, aux termes du deuxième alinéa de l'article 98 de la loi précitée, « *le montant des dépenses consacrées à la rémunération des personnels affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur est déduit du montant des contributions mentionnées à l'article 36* ».

Cette déduction est toutefois limitée par un plafond fixé en ces termes par le dernier alinéa de l'article 98 de ladite loi : « *le montant des dépenses visées au deuxième alinéa ne peut pas dépasser 80 % de la contribution exigible après application du premier alinéa du présent article en 2006 et 70 % en 2007. Au-delà, le plafonnement de ces dépenses sera réexaminé annuellement* » .

Par ailleurs, il convient de rappeler que le montant de la contribution a été réduit par la loi précitée de 80 % en 2006, de 60 % en 2007, de 40 % en 2008 et de 20 % en 2009.

Ainsi le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a versé 5,7 millions d'euros au FIPHFP en 2006.

¹ Article L. 323-8-6-1 du code du travail.

Cette contribution versée par le seul ministère de l'éducation nationale¹ devrait s'élever en 2007 à 17,6 millions d'euros et, en 2008, à 84,2 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement présenté par le gouvernement, a été adopté par l'Assemblée nationale à l'occasion d'une **seconde délibération** sur le projet de loi de finances rectificative.

Il tend à supprimer le dernier alinéa de l'article 98 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Cette suppression a pour conséquence de dé plafonner le montant des dépenses pouvant être déduites de la contribution au FIPHFP par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces deux ministères pourront **donc déduire en totalité** les dépenses consacrées à la rémunération des personnels affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur. Ces dépenses concernent, pour le ministère de l'éducation nationale, **la rémunération des auxiliaires de vie scolaire individuels (AVS-I)** qui accompagnent les élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire.

Le non plafonnement de cette déduction devrait permettre au ministère de l'éducation nationale de s'exonérer de cette contribution, compte tenu de l'importance des rémunérations de ces personnels, soit 151 millions d'euros en 2008.

L'adoption du présent article dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2007 permettrait, en outre, d'appliquer ce nouveau régime à la contribution 2007, qui n'a pas encore été versée s'agissant du ministère de l'éducation nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général accueille avec grand intérêt le présent article, qui prend en compte l'effort financier du ministère envers les élèves handicapés.

¹ Du fait de la création d'un ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de plein exercice en 2007.

A. LA SITUATION PARTICULIÈRE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A plusieurs égards, le ministère de l'éducation nationale connaît une situation particulière vis-à-vis des personnes handicapées. S'agissant de l'emploi des personnes handicapées par le ministère, deux points peuvent être soulignés.

Au-delà des difficultés matérielles, et en l'absence d'une obligation légale de déclaration de handicap, **le ministère fait face à une certaine réticence des personnels à déclarer leur handicap.** La situation de handicap, mal vécue dans le milieu enseignant, n'est que rarement connue de l'employeur.

Il convient également de souligner que **les postes proposés par le ministère de l'éducation nationale, ne répondent pas aux demandes d'emploi des personnes handicapées.** La grande majorité du personnel appartient à des corps de catégorie A (notamment tous les enseignants).

Or selon des études, seulement 16 % des personnes en situation de handicap recherchant un emploi ont un niveau bac ou supérieur, ce qui signifie que la part de personnes détenant une licence (niveau minimum pour être enseignant) est encore moindre. En outre sur cette base déjà très faible, il n'est pas certain que toutes ces personnes aient vocation à devenir enseignant.

Les chiffres concernant l'emploi des personnes handicapées par le ministère de l'éducation nationale témoignent de cette situation. **Si le taux moyen d'emploi de personnes handicapées est de 3,17 % en 2006, ce taux est de 2,3 % pour les personnels enseignants et de 7,4 % pour les personnels non-enseignant,** selon les informations communiquées à votre rapporteur général.

En outre, il convient de remarquer que **la décentralisation des personnels techniques, ouvriers et de service, réduit, de fait, l'offre d'emplois** pouvant être proposée par le ministère.

B. L'EFFORT CROISSANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE QUI PARTICIPE PLEINEMENT À LA POLITIQUE DU HANDICAP

Parallèlement, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche réalise **un effort important pour accueillir et à accompagner les élèves et étudiants handicapés avec le recrutement de personnels spécifiques, dénommés « auxiliaires de vie scolaire » (AVS).** Cet effort a notamment été mis en avant par le rapport¹ de notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire » pour le projet de loi de finances pour 2008.

¹ Rapport n° 91 – tome III – annexe 13 au projet de loi de finances pour 2008.

Ainsi, les crédits¹ consacrés à la rémunération des auxiliaires de vie scolaire individuel (AVS-I) **passent de 132,4 millions d'euros dans le PLF 2007 à 151 millions d'euros dans le PLF 2008**, compte tenu notamment du recrutement supplémentaire de 2.700 AVS-I à la rentrée prochaine.

Cet effort se traduit par un meilleur accompagnement des élèves qui se traduit d'ores et déjà dans les statistiques. En 2006-2007, 21,5 % des élèves handicapés bénéficiaient d'un accompagnement individuel dans le 1^{er} degré et 9,5 % dans l'enseignement du second degré. Ces chiffres étaient respectivement de 14,2 % et 7,5 % en 2005-2006.

Ces crédits contribuent à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap, en leur permettant d'améliorer leur niveau de qualification, et ce en dehors de structures spécialisées. Il convient de noter que la rémunération des AVS-I ne résume pas la totalité des dépenses du ministère consacrées à la politique du handicap. Ce n'est donc qu'une partie des dépenses du ministère qui sont prises en compte.

Dans cette perspective, cet effort financier doit être pris en compte, et ce d'autant plus que le FIPHFP connaît des difficultés de consommation de ses crédits. Néanmoins, on peut s'interroger sur l'opportunité d'appliquer le déplafonnement de la déduction des dépenses consacrées aux AVS-I dès la contribution 2007.

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

¹ Action n° 3 du programme « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire ».

ARTICLE 42 (nouveau)

Prorogation du délai permettant aux rapatriés de demander la restitution des prélèvements effectués par l'ANIFOM

Commentaire : le présent article vise à proroger, jusqu'au 31 décembre 2008, le délai permettant aux rapatriés de demander la restitution des prélèvements effectués par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM) sur les indemnités dont ils avaient bénéficié en dédommagement de la dépossession de leurs biens outre-mer, au titre du remboursement de certains prêts contractés auprès de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 12 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés permet aux rapatriés de demander la restitution des prélèvements effectués par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM), en application de diverses lois antérieures, sur les indemnités dont ces personnes avaient bénéficié en dédommagement de la dépossession de leurs biens outre-mer, au titre du remboursement de certains prêts contractés auprès de l'Etat.

Les restitutions ainsi opérées n'ont pas le caractère de revenus pour l'assiette des impôts et taxes recouvrés au profit de l'Etat ou des collectivités publiques. Elles n'entrent pas non plus dans l'actif successoral des bénéficiaires au regard des droits de mutation par décès.

La demande devait toutefois être formulée dans un délai de deux années à compter de la publication du décret d'application. Le décret en Conseil d'Etat du 26 mai 2005, pris pour l'application de cet article ayant été publié au Journal officiel de la République française du 27 mai 2005, les personnes concernées ou leurs ayants droits pouvaient donc déposer leurs demandes de restitution des sommes prélevées **jusqu'au 28 mai 2007**.

L'origine de cette situation

« Au moment de la décolonisation, de nombreux rapatriés, désireux de démarrer une activité non salariée, ont contracté des prêts de réinstallation d'une valeur de 200.000 francs auprès de l'Etat ou d'organismes bancaires ayant passé convention avec lui.

« Puis la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970, relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés antérieurement sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, et la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978, relative à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer, ont prévu le versement d'indemnisations aux rapatriés.

« Ces deux textes ont également prévu (article 46 de la loi de 1970 et article 3 de la loi de 1978) que l'Etat déduirait du montant des indemnisations les sommes dues au titre du remboursement des prêts contractés.

« Cette décision répondait alors à une certaine logique : si l'Etat n'avait pas exigé le remboursement de ces prêts, les rapatriés installés dans une activité indépendante auraient été aidés deux fois, alors que les rapatriés exerçant une activité salariée auraient bénéficié des seules indemnisations.

« Il est arrivé que le remboursement des prêts absorbe la totalité de l'indemnisation, voire que les sommes dues excèdent le montant de l'indemnisation, laissant ainsi subsister un reliquat de dette. « L'Etat a ensuite mis en place, à partir du début des années 1980, des mesures d'effacement de dettes au profit des rapatriés exerçant une activité indépendante. On peut citer, en particulier, la création, en 1982, des commissions régionales d'aménagement des prêts (CRAP), qui pouvaient décider un effacement, total ou partiel, des dettes de réinstallation à la suite d'un examen de la situation financière du demandeur, puis le vote de la loi de finances rectificative pour 1986 du 30 décembre 1986, qui a effacé le reliquat de dette restant due au titre du remboursement des prêts de réinstallation après les prélèvements de 1978 et 1987.

« L'empilement de ces mesures a fait naître des situations inéquitables :

« - les rapatriés non indemnisés, parce qu'ils ne possédaient pas de biens en Algérie, ont vu leurs dettes effacées dans les années 1980, alors que ceux qui ont été indemnisés ont remboursé au moins une partie de leurs emprunts par le mécanisme du prélèvement ;

« - les rapatriés qui ont fait valoir leur droit à indemnisation, après la levée de la forclusion décidée par la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, n'ont subi aucun prélèvement sur leur indemnisation, à la différence de ceux qui ont été indemnisés dans les années 1970 ».

Les rapatriés de Tunisie et du Maroc se trouvaient à cet égard dans la même situation que les rapatriés d'Algérie.

L'article 12 de la loi précitée du 23 février 2005 visait donc à remédier à cette diversité des situations, en prévoyant la restitution aux rapatriés, ou à leurs ayants droit, des sommes prélevées en application de ces dispositions. **D'après les estimations initiales de la Mission interministérielle aux rapatriés, cette mesure devait concerner environ 90.000 bénéficiaires, pour un coût global de l'ordre de 311 millions d'euros. Dans les faits, d'après les données de la mission interministérielle aux rapatriés, 70.000 personnes ont demandé ce remboursement, pour un coût d'environ 100 millions d'euros.**

Source : extrait du rapport n° 104 (2004-2005) de notre collègue Alain Gournac sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ; mission interministérielle aux rapatriés

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par le gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

D'après les informations fournies par le gouvernement, 200 demandes de restitution, formulées après le 28 mai 2007, date limite de recevabilité des demandes, ne peuvent être examinés par l'ANIFOM et donner lieu à indemnisation.

Afin de permettre aux bénéficiaires potentiels de la mesure de présenter leur demande, le présent article prévoit de proroger la date-limite de dépôt des demandes de restitution au **31 décembre 2008**. Le gouvernement estime, dans l'exposé des motifs de son amendement, qu'il s'agirait d'un « *geste très significatif de nature à clore définitivement ce sujet désormais ancien* ».

Le coût du report au 31 décembre 2008 de la date-limite de dépôt des demandes de restitution, susceptibles d'être présentées par les rapatriés ou leurs ayants droits, est estimé, au plus, à **5 millions d'euros, dans l'hypothèse où environ 800 nouvelles demandes seraient enregistrées**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'enjeu budgétaire du présent article est modeste. Ces dispositions ayant pour objet de clore définitivement ce dossier ancien, votre rapporteur général y est donc favorable, d'autant que la communication autour de cette mesure de restitution a pu être tardive.

Il convient toutefois de relever **l'incertitude entourant les chiffres**. Le coût initialement envisagé (311 millions d'euros, soit une moyenne de 3.455,50 euros par bénéficiaire) s'est révélé très supérieur aux réalisations (100 millions d'euros), en raison, peut-être, du caractère ancien de ce sujet. Le coût de 5 millions d'euros avancé pour le présent article apparaît également très élevé au regard du nombre de bénéficiaires attendu, puisque l'on aboutirait à un coût moyen de 6.250 euros par bénéficiaire, bien supérieur aux évaluations initiales, déjà elles-mêmes élevées.

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

ARTICLE 43 (nouveau)

Amélioration des rapports relatifs à la fonction publique et aux régimes des pensions civiles et militaires

Commentaire : le présent article tend à améliorer les rapports relatifs à la fonction publique et aux régimes des pensions civiles et militaires annexés au projet de loi de finances initiale.

I. LE DROIT EXISTANT

Un rapport est remis chaque année au Parlement en application de l'article 113 de la loi de finances initiale pour 2007¹ qui dispose que « *le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'Etat. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'Etat* ».

Le rapport reprend en pratique les principaux éléments du rapport annuel sur l'état de la fonction publique « Faits et chiffres 2006-2007 » publié par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Par ailleurs, en application de l'article 79 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, est annexée au rapport économique et financier prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances une **analyse du financement du régime des pensions civiles et militaires de retraites de l'Etat** comportant pour l'année précédente, l'année en cours et l'année à venir une présentation de l'équilibre emplois-ressources de ce régime et une évaluation du taux de cotisation implicite de l'Etat à ce régime.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement. Il vise à **consolider l'ensemble des informations contenues dans différents documents remis au Parlement** en ce qui concerne la fonction publique et à **améliorer les informations relatives aux pensions civiles et militaires.**

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

Le **I** du présent article prévoit donc que le gouvernement présente, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur l'état de la fonction publique. Il précise que ce rapport est établi après avis des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, pour les éléments concernant chacune d'elles.

Il propose que ce rapport comporte notamment, pour l'ensemble des agents publics de chacune des fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière, des éléments d'information sur la situation des effectifs, sur les conditions générales d'emploi des femmes et des hommes, sur la situation des personnes handicapées et sur l'application des dispositions relatives au temps partiel, ainsi que des éléments sur les rémunérations versées à quelque titre que ce soit.

Il propose que le document comporte également une information actualisée sur les politiques prévisionnelles des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'Etat, ainsi qu'un bilan comparé de la situation des femmes et des hommes analysé sur la base d'indicateurs, notamment chiffrés, définis par décret.

Il précise que les éléments concernant les rémunérations indiquent l'origine des crédits de toute nature ayant concouru à leur financement, énumèrent les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que leur proportion par rapport au traitement.

Le **II** du présent article améliore les informations relatives aux pensions en disposant que le gouvernement présente, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les pensions de retraite versées au cours de l'année précédente, à quelque titre que ce soit, aux allocataires des régimes des pensions civiles et militaires de retraite et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Ce rapport indiquerait l'origine des crédits de toute nature ayant concouru au financement des pensions et comporte des éléments de comparaison avec le régime général de retraite et les régimes spéciaux.

En conséquence, le **III** du présent article abroge six dispositions relatives à l'information du Parlement en matière de fonction publique, reprises dans la rédaction proposée par le **I**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général salue le souci de « toilettage » des dispositions relatives à l'information du Parlement en matière de fonction publique dont certaines sont très anciennes. Il s'interroge néanmoins sur l'utilité de disposer d'un rapport « *après avis des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière* », ou sur la nécessité d'un décret pour établir

des indicateurs relatifs au bilan comparé de la situation des hommes et des femmes dans la fonction publique.

Il craint donc que le souci de « consolider » les différentes dispositions ne l'ait emporté sur la nécessaire simplification du travail de l'administration.

En conséquence, il propose, s'agissant du « jaune » relatif à la fonction publique, d'en rester à la définition synthétique du rapport posé par l'article 113 de la loi de finances initiale pour 2007, et donc de supprimer le **I** du présent article, les **II** et **III** d'amélioration et de simplification étant eux extrêmement utiles. Il vous propose donc un **amendement** en ce sens.

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

ARTICLE 44 (nouveau)

**Garantie de l'Etat pour un prêt
destiné à la construction d'une ligne de TGV au Maroc**

Commentaire : le présent article a pour objet d'accorder la garantie de l'Etat, dans la limite de 200 millions d'euros en principal, à l'Agence française de développement (AFD) pour l'octroi d'un prêt destiné à la construction d'une section ferroviaire à grande vitesse entre Tanger et Kénitra, au Maroc.

I. LE PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE LIGNE DE TGV AU MAROC

A. UN PROGRAMME AMBITIEUX DE LIAISONS FERRÉES À GRANDE VITESSE

A l'occasion du déplacement au Maroc de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, la France et le Maroc ont signé le 22 octobre 2007 un protocole d'accord visant à établir un **partenariat pour la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'une nouvelle ligne de train à grande vitesse marocain (TGVM)**, entre Casablanca et Tanger. Le partenariat porte pour l'heure sur la réalisation de la première section, reliant Tanger à Kénitra (ville proche de Rabat), soit environ 200 km.

La livraison par Alstom de 18 rames de TGV à deux niveaux est également prévue. Alstom et l'Office national des chemins de fer marocains (ONCF) ont également conclu la vente de 20 locomotives, pour un montant de **74 millions d'euros**.

Ce projet, qui a fait l'objet d'études approfondies depuis 2004, vient accompagner les prévisions d'augmentation du trafic de voyageurs, de l'ordre de 10 à 15 % par an. La future liaison, qui sera opérationnelle en 2013, serait la première étape d'un ambitieux programme de développement de trains à grande vitesse au Maroc. Elle permettra de ramener la durée du trajet entre Tanger et Casablanca à 2 h 10, contre 5 heures aujourd'hui, et celle entre Tanger et Rabat à 1 h 20, contre 4 h 45 actuellement.

A long terme, la construction de quelque **1.500 km de voies ferrées à grande vitesse à l'horizon 2030-2035** permettra de transporter 120 millions de voyageurs par an sur **deux axes**, un axe « Atlantique » pour Tanger-Marrakech-Agadir et un axe « Maghrébin » pour Rabat-Fès-Oujda.

B. LES MODALITÉS DE COFINANCEMENT

Le protocole signé comporte trois volets institutionnels :

- une assistance technique et une aide à la conception et à la mise en œuvre du montage financier ;
- l'association des opérateurs français et marocains, notamment la SNCF, RFF et l'ONCF ;
- une coopération technologique par laquelle les industriels français assureront la fourniture du matériel roulant dans les meilleures conditions de prix.

Le montant global du projet de construction est aujourd'hui évalué par la partie marocaine à **1,8 milliard d'euros**, répartis à parité entre le génie civil et le matériel roulant. Le montage financier de la partie « génie civil » n'est **pas encore totalement finalisé**, mais devrait néanmoins mobiliser les instruments suivants :

- un financement **marocain** à hauteur de 300 millions d'euros ;
- un financement **européen** pour 400 millions d'euros, au travers de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (qui a succédé à MEDA) et surtout d'un prêt de la Banque européenne d'investissement ;
- un **financement français pour 200 millions d'euros**, *via* un prêt concessionnel de l'AFD dont les modalités ne sont pas encore arrêtées. Il s'agira néanmoins, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, de **minimiser le coût pour l'Etat** par un niveau modéré de concessionnalité. Ce prêt ne consistera donc pas nécessairement en un prêt concessionnel PS2, principal instrument de l'Agence au Maghreb, dont le taux d'intérêt variable est le taux Euribor à 6 mois minoré de 100 points de base.

Comme cela a été le cas pour des projets analogues récents mais de moindre ampleur (métros du Caire, de Tunis et de Hanoi), le financement du matériel roulant mobilisera très vraisemblablement pour des montants élevés les instruments français d'aide liée que sont la Réserve pays émergents¹ (**RPE**), instrument de prêt, et le Fonds d'aide au secteur privé² (**FASEP**). Au total, **la participation française au financement de ce projet sera donc très nettement supérieure à 200 millions d'euros** et pourrait atteindre ou dépasser le tiers du coût global.

¹La RPE, qui a succédé en 1998 aux anciens protocoles du Trésor, octroie des prêts concessionnels destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et **dont la réalisation fait appel à des biens et services français**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises. Le montant global des financements octroyés depuis la création de la RPE s'élève à plus de 1,8 milliard d'euros.

Une décision de financement RPE portant sur la fourniture de tramways pour le réseau Rabat-Salé, à hauteur de 150 millions d'euros, a déjà été prise au premier semestre de 2007.

² Financement sur dons d'études préparatoires impliquant des prestataires français.

Un **comité de suivi** franco-marocain est en cours de constitution, auquel devraient participer des représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, de l'Inspection générale des finances, du ministère des transports et des Ponts et Chaussées.

II. LA GARANTIE PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article, introduit par le gouvernement à l'Assemblée nationale, a pour objet d'accorder la **garantie de l'Etat à l'Agence française de développement (AFD)** pour un prêt au Royaume du Maroc destiné à la construction de la section Tanger-Kénitra. La garantie porte sur le capital et les intérêts du prêt et est plafonnée à **200 millions d'euros en principal**.

Cette garantie de l'Etat est principalement destinée à neutraliser l'incidence du prêt sur le ratio d'exposition aux risques souverains de l'AFD. Le niveau des engagements de l'AFD au Maroc, tel qu'il a été réévalué à l'occasion de la VIII^e Rencontre des Chefs de gouvernement marocain et français tenue à Paris les 11 et 12 décembre 2006, a en effet été fixé à **460 millions d'euros** pour la période 2007-2009. Cette augmentation très importante ne laisse plus de marges de manoeuvre pour d'autres financements souverains en faveur du Maroc, au regard du ratio des « grands risques » prévu par la réglementation bancaire. L'encours des engagements souverains sur un pays donné est ainsi plafonné à 25 % des fonds propres¹.

Ce concours de 200 millions d'euros ne peut dès lors être envisagé qu'avec la garantie de l'Etat, qui permet de **pondérer à 0 % cet engagement** dans le calcul du ratio des grands risques.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve l'économie de ce dispositif, qui permet de soutenir le développement du Maroc et de promouvoir le savoir-faire français dans un domaine où il excelle mais qui, jusqu'à présent, n'avait guère été exporté qu'en Corée du Sud.

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

¹ Les estimations de fonds propres réglementaires de premier niveau (« Tiers one ») de l'Agence au 30 juin 2007, incluant les dotations en capital, les réserves et le Fonds pour risques bancaires généraux (FRBG, non reconnu par les normes internationales IAS 30 et 32 mais susceptible d'être reclassé en réserves consolidées), s'établissaient à **2.481 millions d'euros**.

ARTICLE 45 (nouveau)

Dotations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, fixe les modalités de calcul des dotations destinées au financement des charges transférées aux collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a prévu la création de **deux nouvelles collectivités d'outre-mer (COM)**, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Chacune de ces nouvelles collectivités, unique sur son territoire, se substitue à la commune de l'île, ainsi qu'au département et à la région de la Guadeloupe¹.

Cette création, effective depuis le 15 juillet 2007, doit s'accompagner, à compter du 1^{er} janvier 2008, au profit de chacune des deux nouvelles COM, d'une part d'un transfert complet des compétences du département et de la région de la Guadeloupe, d'autre part d'un transfert partiel des compétences de l'Etat².

Issus de la loi organique précitée du 21 février 2007, les articles L.O. 6271-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), en ce qui concerne Saint-Barthélemy, et les articles L.O. 6371-1 et suivants du même code, s'agissant de Saint-Martin, organisent les modalités financières de ces transferts de compétences. En particulier, les articles L.O. 6271-4 et L.O. 6371-4 du CGCT disposent que « ***tout accroissement net de charges résultant du transfert de compétences [...] est accompagné du transfert concomitant à la collectivité [Saint-Barthélemy d'une part, Saint-Martin d'autre part] des ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences*** ».

¹ Antérieurement, la commune de Saint-Barthélemy (21 km²) et celle de Saint-Martin (53 km²), cette dernière partageant l'île de Saint-Martin avec les Pays-Bas (pour 34 km²), étaient réunies en arrondissement de la région monodépartementale de la Guadeloupe. L'organisation institutionnelle retenue pour ces deux nouvelles COM comprend un conseil territorial, le président de ce conseil, un conseil exécutif et un conseil économique, social et culturel. Les premières élections des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont eu lieu les 1^{er} et 8 juillet 2007.

² Les deux COM seront compétentes en matière de fiscalité, de transports routiers, de ports maritimes, de voirie, de tourisme, de droit domanial de la collectivité, d'accès au travail des étrangers et en ce qui concerne la création et l'organisation des services publics et établissements publics de la collectivité. Saint-Barthélemy, en outre, disposera de compétences pour l'urbanisme, la construction, le logement, l'environnement et l'énergie. L'Etat restera cependant compétent pour le droit pénal, le droit commercial et le droit monétaire, bancaire et financier.

A cette fin, les articles L.O. 6271-6 et L.O. 6371-6 du CGCT, respectivement pour Saint-Barthélemy et pour Saint-Martin, prévoient la procédure suivante :

- une **évaluation provisoire** des charges transférées aux deux nouvelles COM est effectuée par les services de l'Etat ;

- une **commission consultative d'évaluation des charges** (CCEC) est créée, par décret, dans chacune de ces collectivités. Composée d'élus pour la COM et pour le département et la région de la Guadeloupe, ainsi que de représentants de l'Etat, chacune de ces CCEC « locales » a pour mission d'établir le montant définitif de l'accroissement de charges résultant du transfert de compétences ;

- le montant du financement requis par les deux COM, résultant de l'accroissement de charges établi par les CCEC locales, est *in fine* constaté par voie d'arrêté conjoint du ministre chargé de budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

Le décret portant création des deux CCEC locales prévues devrait paraître prochainement au *Journal officiel*. Il convient de noter que l'évaluation provisoire des charges transférées à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à l'occasion de leur transformation en COM n'est pas légalement tenue de faire l'objet d'un examen par les CCEC, compte tenu que cette évaluation doit permettre d'appliquer **dès le 1^{er} janvier 2008** la règle organique, précitée, d'une **concomitance entre le transfert de charges et l'attribution des ressources** permettant de les financer. Tel est précisément l'enjeu du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit par l'**Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement**, avec l'**avis favorable de la commission des finances**. Tirant les conséquences de la création des deux nouvelles COM par la loi organique précitée du 21 février 2007, il tend à organiser le financement de Saint-Martin et de Saint Barthélemy, à compter du 1^{er} janvier 2008. Ce faisant, il met en œuvre les dispositions des articles L.O. 6271-5 et L.O. 6371-5 du CGCT, qui prévoient que les charges transférées à chaque COM sont compensées :

- par le **transfert d'impôts** ;
- par la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) ;
- par une **dotation globale de construction et d'équipement scolaire** (DGCES) ;
- **pour le solde**, par l'attribution d'une **dotation globale de compensation** (DGC), dont la loi de finances précise chaque année le montant et qui évolue comme la DGF.

Le transfert de fiscalité étant directement réalisé sur ce fondement organique, le présent article précise les modalités de **calcul des dotations** devant bénéficier aux deux COM, en réglant les conséquences pour la région, le département et l'Etat.

A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Le **III** du présent article fixe les règles applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en ce qui concerne la **DGF**. **Les deux collectivités sont rendues éligibles à la DGF des départements et, parallèlement, conservent le montant de DGF qu'elles percevaient auparavant en tant que communes.**

Toutefois, dans la mesure où l'Etat doit transférer plus de ressources fiscales que de charges à Saint-Barthélemy¹, et étant donné que la DGC ne suffit pas à rembourser cette différence (cf. *infra*), la totalité de la DGF de la COM sera restituée au budget de l'Etat. Il en résulte qu'**aucune DGF n'est due à Saint-Barthélemy.**

B. LA DOTATION GLOBALE DE CONSTRUCTION ET D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

Le **IV** du présent article fixe les modalités de calcul et d'attribution de la **DGCES**, prévue en faveur de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy au titre des collèges et lycées transférés par le département et la région de Guadeloupe. Il est précisé que cette dotation prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat².

La **DGES** est financée **par prélèvement sur la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) de la Guadeloupe.** En effet, le transfert de compétences au profit des deux nouvelles COM entraînent, pour la région et le département de la Guadeloupe, une économie de gestion. La contrepartie logique de cette économie réside dans le transfert précité de recettes, lesquelles sont équivalentes aux dépenses supportées antérieurement au titre des établissements scolaires de chaque île.

¹ *Malgré ces points communs, les deux îles présentent des niveaux de développement très différents. Selon les estimations, le PIB par tête de Saint-Barthélemy (7.000 habitants) s'élevait en 1999 à près de 26.000 euros par habitant, soit un niveau proche de celui de la métropole et un taux de chômage faible relativement au standard domien : près de 5 %. Saint-Martin, qui compte près de 38 000 habitants (estimation 2005) est plus proche de la Guadeloupe que de la métropole avec un PIB par tête (en 1999) de 14.500 euros par habitant et un taux de chômage de 27 %. Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer.*

² *Cette disposition est conforme à la transformation en prélèvement sur les recettes de l'Etat 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), par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2008. Cf. le rapport n° 91 (2006-2007), tome II, fascicule 1, volume 1, de votre rapporteur général.*

Cependant, comme pour la DGF, **la DGCES de Saint-Barthélemy est prélevée au profit du budget de l'Etat**, afin de couvrir l'écart entre les ressources fiscales et les charges transférées par celui-ci.

C. LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEUR

Le **V** du présent article tend à permettre à Saint-Martin et Saint-Barthélemy de bénéficier du versement de la **dotacion spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)**.

D. LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION

Les **I** et **II** du présent article fixent les modalités de **calcul de la dotacion globale de compensation (DGC)** de Saint-Martin et Saint-Barthélemy respectivement. Ces modalités sont identiques pour chaque collectivité. Elles consistent en trois étapes.

- En premier lieu, la création des deux COM s'accompagnant d'un transfert de compétences et donc de ressources de la part de la région et du département de la Guadeloupe ainsi que de l'Etat, la DGC, conformément aux articles précités L.O. 6271-5 et L.O. 6371-5 du CGCT, est conçue comme une **variable d'ajustement**. Elle est en effet constituée par l'**addition de trois soldes, entre charges et ressources transférées, au titre de ces trois niveaux : Etat, région, département**.

- En deuxième lieu, dans le but d'assurer la **neutralité financière du transfert de compétences** au profit des deux COM, l'insuffisance ou l'excès de ressources transférées au regard des charges transférées est neutralisé.

D'une part, **l'Etat** transférant aux deux COM plus de ressources fiscales que de charges, la différence est prélevée sur le solde global de la DGC.

D'autre part, la **région** de la Guadeloupe devant transférer moins de ressources que de charges financières aux COM, il sera opéré un prélèvement sur sa dotacion générale de décentralisation (DGD), à hauteur de la différence.

Enfin, si le **département** transférait aux COM moins de ressources que de charges financières supplémentaires, il serait opéré un semblable prélèvement sur sa DGD. Dans le cas inverse, où le département transférerait plus de ressources que de charges, un abondement de la DGD de la Guadeloupe serait pratiqué par l'Etat : Saint-Martin, en contrepartie, se verrait prélever un montant, à due concurrence, sur sa DGC ; en revanche, s'agissant de Saint-Barthélemy, cette situation resterait à la charge de l'Etat.

Cette **dissymétrie de solution entre les deux COM**, profitable à Saint-Barthélemy, est justifiée, d'après les indications recueillies par votre rapporteur général auprès de la direction générale des collectivités locales, par

le fait que la Guadeloupe, ces dernières années, a eu tendance à se désengager de Saint-Barthélemy, la commune prenant directement en charge les dépenses nécessaires. Il en résulte, au plan comptable, une minoration fictive des charges transférées à la nouvelle COM. La direction générale des collectivités locales, cependant, se reconnaît dans l'impossibilité, pour le moment, d'apprécier l'ampleur du décalage de manière chiffrée.

● En dernier lieu, la DGC des deux COM fait l'objet de plusieurs **abondements**.

Compte tenu des difficultés locales de recouvrement des impôts nationaux, il est tout d'abord prévu de majorer le montant de la DGC d'un montant correspondant à la **différence entre la fiscalité émise et la fiscalité perçue**, en 2006, par l'Etat, la région, le département et la commune, sur le territoire de chacune des deux nouvelles collectivités. Cette mesure tend à garantir, pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, une stabilité budgétaire au moment de leur institution en tant que COM. Néanmoins, il convient de noter qu'à partir de 2008, cette garantie de produit perçu disparaît, chaque collectivité obtenant la pleine maîtrise de sa fiscalité.

En outre, la DGC est majorée d'un montant correspondant au produit des amendes de police de la circulation, d'une part, et des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE), d'autre part, versés à la commune, en moyenne annuelle, sur les dix dernières années (1998-2007).

Il convient de noter que **la DGC de Saint-Barthélemy est négative**, compte tenu du déséquilibre, déjà signalé, entre les charges et les ressources fiscales transférées.

Les dispositions du présent article seront mises en œuvre, en 2008, sur la base de l'évaluation provisoire réalisée par les services de l'Etat des charges supportées par les nouvelles COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les tableaux suivants retracent cette mise en œuvre.

La mise en œuvre du présent article pour Saint-Martin

(en euros)

	Financement				Total	Budget de la COM
	Etat	Région	Département	Commune		
Charges transférées	3 014 293	4 679 646	18 393 190	48 522 843	74 609 972	74 609 972

Financement	Fiscalité perçue	14 465 000	747 000	7 573 000	9 850 000	32 635 000
	DGF- dotation de base			2 370 238		2 370 238
	DGF- dotation de péréquation			1 398 945		1 398 945
	DGF- dotation forfaitaire				7 511 544	7 511 544
	DGE			-		-
	DGCES		536 458	1 803 754		2 340 212
	Autres				12 293 570	12 293 570
	Octroi de mer				10 956 568	10 956 568
	DGC - Dégrevements ANV	4 428 000	726 000	3 699 000	7 550 000	16 403 000
	DGC - autres	- 15 878 707	2 670 188	1 548 253	361 161	- 11 299 105
	Total DGC	- 11 450 707	3 396 188	5 247 253	7 911 161	5 103 895
	Total	3 014 293	4 679 646	18 393 190	48 522 843	74 609 972
Solde Financement / Charges transférées		0	0	0	0	0

Source : direction du budget

La mise en œuvre du présent article pour Saint-Barthélemy

(en euros)

	Financement				Total	Budget théorique de la COM	Budget théorique de la COM
	Etat	Région	Département	Commune			
Charges transférées	392 256	445 221	3 088 463	4 732 902	8 658 842	8 658 842	8 658 842
Financement	6 069 000	-	3 876 000	1 292 000	11 237 000	11 237 000	11 237 000
Fiscalité perçue			3 876 000		3 876 000		
DGF- dotation de base			515 911		515 911		
DGF- dotation de péréquation			314 312		314 312		
DGF- dotation forfaitaire				1 116 000	1 116 000		
DGE			-		-		
DGCES			987 041		987 041		
Autres							
Octroi de mer							
DGC - Dégrèvements ANV	1 363 000			2 250 000	2 250 000		2 250 000
DGC - autres	- 7 039 744				1 363 000		
<i>Total DGC</i>	- 5 676 744	445 221	2 604 801	74 902	9 124 422	-	
		445 221	2 604 801	74 902	7 761 422	-	
Total	392 256	445 221	3 088 463	4 732 902	8 658 842	8 658 842	13 487 000
Solde Financement / Charges transférées	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+4 828 158

Source : direction du budget

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article, en fixant les modalités de calcul des dotations revenant aux COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, poursuivent un **objectif de neutralité financière**. Par construction, en effet, le présent article vise :

- d'une part, à ce que Saint-Barthélemy et Saint-Martin reçoivent un montant de ressources identique à celui qui était affecté, dans la configuration institutionnelle antérieure à leur transformation en COM, au financement des compétences dont elles ont désormais la charge ;

- d'autre part, à ce que le département et la région de la Guadeloupe, ainsi que l'Etat, attribuent aux deux COM un montant de ressources qui correspondent strictement aux nécessités du financement des compétences transférées.

Or, sur la base de l'évaluation provisoire de ces charges, **l'opération se révèle bien neutre pour Saint-Martin, mais donnerait lieu, pour Saint-Barthélemy, à un « trop-perçu » de l'ordre de 5 millions d'euros** (cf. tableaux ci-dessus).

Deux considérations, néanmoins, doivent nuancer ce dernier constat. D'une part, comme on l'a indiqué, **le retard des investissements réalisés à Saint-Barthélemy par la Guadeloupe** tend à minorer *en apparence* la réalité des charges transférées à la nouvelle COM.

D'autre part, **les montants calculés pour 2008 restant provisionnels, ils devront faire l'objet de l'examen des CCEC locales**, créées à cet effet (cf. *supra*). Cet examen pourra donner lieu à une révision des montants initialement retenus à titre provisoire. Il conviendra alors, en tant que de besoin, d'ajuster le dispositif proposé par le présent article, en vue de faire respecter un principe de stricte équivalence entre les ressources et les charges transférées aux deux COM.

Sur la forme, cependant, **votre rapporteur général ne peut que désapprouver la méthode qui consiste à introduire par voie d'amendement au présent projet de loi de finances rectificative un dispositif, d'une particulière complexité technique, dont la mise en œuvre, en application de loi organique précitée du 21 février 2007, est nécessaire dès le 1^{er} janvier 2008.**

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

ARTICLE 46 (nouveau)

Amélioration du rapport sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article tend à améliorer le rapport sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances initiale.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 101 de la loi de finances pour 1987¹, le gouvernement doit présenter en annexe au projet de loi de finances un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices connus, le montant définitif constaté et, pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et pour le projet de loi de finances, le montant prévisionnel des crédits inscrits au budget général, par titre et par chapitre, et des dépenses, des prélèvements sur les recettes du budget général et des dépenses des comptes spéciaux du Trésor constituant **l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités territoriales de la métropole.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du gouvernement.

Le **I** du présent article propose de compléter l'information mise à la disposition du Parlement en prévoyant que le gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, pour les **cinq derniers exercices connus**, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, le montant constaté ou prévu des prélèvements sur les recettes du budget général, des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des dépenses inscrits au budget général et aux comptes spéciaux, par mission et par programme, des produits des impôts et taxes perçus par l'Etat transférés en tout ou partie constituant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

Cette annexe générale serait déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986.

En conséquence, le **II** du présent article supprime l'article 101 de la loi de finances pour 1987, devenu sans objet.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'actualisation du « jaune » relatif aux collectivités territoriales, pour lui permettre notamment de prendre en compte les modifications introduites par la LOLF dans la nomenclature budgétaire, constitue une mesure utile, s'agissant d'un document d'information du Parlement aujourd'hui largement perfectible.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 12 décembre 2007**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à **l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2007 n° 119** (2007-2008), adopté par l'Assemblée nationale, sur le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**.

Sous réserve des amendements figurant dans le présent rapport, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter, ainsi modifiés, les articles du projet de loi de finances rectificative pour 2007.

ANNEXE :

**AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES
SUR LES DÉCRETS D'AVANCE INTERVENUS EN 2007**

Nota : Pour compléter ces éléments d'information sur les conditions d'exécution de la loi de finances pour 2007, on se reportera utilement au rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative, établi par la Cour des comptes en application de l'article 58 (6°) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce rapport figure en annexe du rapport n° 445 (XIII^{ème} législature) de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi de finances rectificative.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 405 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 75 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le vendredi 23 mars 2007

Sur la base d'un rapport de motivation du gouvernement dont elle souhaite qu'il soit publié au Journal officiel, **la commission des finances a examiné le décret qui lui a été transmis le jeudi 15 mars 2007, au regard des conditions prévues par la LOLF pour constater que :**

1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé.
2. Les dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement induites par l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale étaient **difficilement prévisibles** lors de l'examen du projet de la loi de finances initiale pour 2007. De même, les besoins liés à la réactualisation du plan gouvernemental de prévention et de lutte « Pandémie grippale » pouvaient **difficilement être évalués avec précision** au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, comme n'avait pas été anticipée la nécessité de nouveaux engagements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, en raison de la labellisation d'un nombre plus important que prévu de pôles d'excellence rurale. Enfin, le plan en faveur de la filière des matériaux composites annoncé par le gouvernement le 1^{er} mars 2007 ne pouvait évidemment pas être envisagé au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007.
3. **L'urgence à ouvrir, au titre des dépenses précitées, les autorisations d'engagement correspondantes, ainsi que certains crédits de paiement, paraît indiscutable.** Elle ne permet donc pas d'attendre le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative. Le présent projet de décret d'avance porte néanmoins le risque d'un décalage accru entre l'ouverture de crédits en autorisations d'engagements et celle de crédits de paiement, décalage qui n'est que partiellement rendu possible par une consommation accrue des reports.
4. **L'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale pour 2007, voté par le Parlement, est respecté :** les grandes lignes de la loi de finances pour 2007 ne se trouvant pas bouleversées par l'ouverture de 405 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 75 millions d'euros en crédits de paiement, la situation n'appelle pas, de ce point de vue, le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

Sur la base de ces observations, la commission des finances du Sénat a émis un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

**NOTICE EXPLICATIVE DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU
SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE
DE 405 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ET DE 75 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

20 mars 2007

I. LES MISSIONS BÉNÉFICIAINT D'OUVERTURES DE CRÉDITS¹

A. MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture d'autorisations d'engagement à hauteur de 189 millions d'euros sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements ».

Cette ouverture est présentée comme tirant les **conséquences budgétaires du vote, dans la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable** et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, **de dispositions augmentant les objectifs physiques et financiers du plan de cohésion sociale²**.

La loi précitée a fortement réévalué les engagements des lois de programmation dans le domaine de la rénovation urbaine et du logement social.

En premier lieu³, elle a **porté de 5 à 6 milliards d'euros** le montant de crédits que l'Etat s'engage à ouvrir en loi de finances entre 2004 et 2013 en vue de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, contribuant ainsi au **financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)**, en application de l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Aucune ouverture de crédits n'est cependant prévue, à ce titre, par le projet de décret d'avance.

¹ Ainsi que le cas échéant d'annulations de crédits.

² Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

³ Article 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Il en est de même pour la nouvelle **programmation de construction de logements sociaux dans les départements d'outre-mer**, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Des objectifs exprimés en termes physiques ont été intégrés à la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale¹. Ils prévoient la construction de 37.500 logements sociaux au cours des années 2007 à 2009 dont **12.500 logements en 2007**. **Le projet de décret d'avance ne prévoit pas d'ouverture de crédit à ce titre**. Selon les informations transmises par le gouvernement, les besoins en ce domaine seraient couverts par les reports de crédits non consommés sur 2006.

Enfin, l'article 21 de la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a **réévalué les objectifs de construction de logements locatifs sociaux**, exprimés en termes physiques et financiers par l'article 87 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. **Le nombre total de logements locatifs sociaux à construire entre 2005 et 2009 a été porté de 500.000 à 591.000²**. Cette augmentation porte sur la **catégorie des PLUS** (prêts locatifs à usage social) et **PLAI** (prêts locatifs aidés d'intégration) dans les proportions suivantes :

Modifications de la programmation des PLUS et PLAI (nombre de logements)

	Avant 2007	2007	2008	2009	TOTAL
Loi de programmation pour la cohésion sociale	121.000	63.000	63.000	63.000	310.000
<i>Nouvelle programmation</i>	<i>121.000</i>	<i>80.000</i>	<i>100.000</i>	<i>100.000</i>	<i>401.000</i>

En outre, la loi instituant le droit au logement opposable impose désormais, à compter de 2007, la **réalisation d'une part minimum de PLAI, fixée à 20.000 constructions annuelles**.

L'augmentation des engagements physiques de construction est accompagnée d'une **réévaluation de la programmation budgétaire³**.

Le montant des **autorisations d'engagement** est porté de 482 millions d'euros annuels prévus par le plan de cohésion sociale à 687 millions d'euros pour 2007 et à 798 millions d'euros pour 2008 et pour 2009.

¹ Article 23 de la même loi.

² L'urgence qui a présidé à l'examen du projet de loi n'a cependant pas permis de modifier, par cohérence, l'objectif chiffré du premier alinéa de l'article 21 qui reste fixé à 500.000 logements. Seul le tableau intégré à l'article fait état de 591.000 logements.

³ Article 22 de la loi du 5 mars 2007.

Le montant annuel des **crédits de paiement** connaît l'évolution suivante :

Modifications de la programmation des crédits de paiement (millions d'euros)

	Avant 2007	2007	2008	2009	TOTAL
Loi de programmation pour la cohésion sociale	1.059	610	610	482	2.761
<i>Nouvelle programmation</i>	<i>1.059</i>	<i>631</i>	<i>703</i>	<i>670</i>	<i>3.063</i>

Au total, le montant des autorisations d'engagement est augmenté de 837 millions d'euros sur la durée totale du plan de cohésion sociale et de 205 millions d'euros pour la seule année 2007.

Le montant des crédits de paiement programmés connaît une évolution moindre, soit une hausse de 302 millions d'euros sur la durée totale du plan de cohésion sociale et de 21 millions d'euros pour la seule année 2007.

Le décalage est ainsi amplifié entre le **montant des autorisations d'engagement** et celui des **crédits de paiement**.

La loi de cohésion sociale votée en 2005 prévoyait des crédits de paiement supérieurs de 391 millions d'euros aux autorisations d'engagement, permettant ainsi une stabilisation, voire une réduction de la « dette HLM ». Les modifications votées dans le cadre de la loi instituant le droit au logement opposable aboutissent à un déficit de 144 millions d'euros de crédits de paiement.

Le présent projet de décret d'avance tire les conséquences de ces évolutions pour l'année 2007. Toutefois, une partie des besoins complémentaires en autorisations d'engagement, soit 16 millions d'euros, sera financée par redéploiement de crédits non consommés sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » de même que l'intégralité des besoins en crédits de paiement, soit 21 millions d'euros.

Cette ouverture de crédits est entièrement compensée par l'annulation, hors crédits de personnel (titre 2), de **64 millions d'euros** d'autorisations d'engagement du programme « Accès et retour à l'emploi » et de **125 millions d'euros** d'autorisations d'engagement du programme « Accompagnement des mutations sociales, économiques et démographiques » de la mission « Travail et emploi ».

En outre, il faut préciser que le présent projet de décret prévoit également **l'annulation de 20,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,51 millions d'euros de crédits de paiement** sur les programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine » de la mission « Ville et logement », hors dépenses de personnel (titre 2). Ce montant correspond à des crédits gelés en début d'année qui font donc l'objet d'une annulation définitive mais également aux conséquences d'une surestimation des dépenses d'exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU) que nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi, rapporteurs spéciaux de la mission « Ville et logement » avaient déjà constatée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

B. MISSION « SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION »

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture de **70 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) au profit du programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Solidarité et intégration ».

D'après les éléments recueillis auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ces crédits devraient être utilisés de la manière suivante :

- **19,55 millions d'euros** pour l'extension immédiate des horaires des 13.500 places de centres d'hébergement d'urgence, pour un accueil de 17 heures à 9 heures du matin et 24h/24 les week-ends ;

- **14,95 millions d'euros** pour la transformation de 6.000 places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation, dont 3.000 places dès le 31 mars 2007 (incluant la consolidation des 1.000 places parisiennes créées en 2006) et 3.000 places à compter du 1^{er} septembre selon un rythme de 1.000 places supplémentaires par mois de septembre à novembre 2007 ;

- **7,9 millions d'euros** pour la transformation de 4.500 places d'hébergement d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) au 1^{er} juillet 2007 ;

- **22 millions d'euros** pour la remise à niveau immédiate des besoins en matière de nuitées d'hôtel, pour les ajustements nécessaires à ces transformations, pour des expérimentations d'accueil avec des animaux, des actions de mobilisation du parc privé ainsi que des actions de soutien aux métiers de l'urgence sociale ;

- enfin, **5,6 millions d'euros** pour l'accélération du programme de création de maisons-relais (création, à compter du 1^{er} octobre 2007, de 6.000 places supplémentaires d'ici la fin 2007, sur 3 mois) et le rebasage du forfait journalier de 12 à 16 euros.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre du « plan d'action renforcé » pour le logement social et l'hébergement d'urgence, annoncé le 8 janvier 2007 par M. Jean-Louis Borloo et Mme Catherine Vautrin, à la suite, en particulier, des actions menées par l'association des enfants de Don Quichotte. Le montant de 70 millions d'euros avait été avancé dès le 2 janvier 2007.

Au regard des règles relatives aux décrets d'avance, cette dépense n'était pas prévisible au moment de l'examen du projet de loi de finances et son urgence n'est pas contestable.

Signalons que la mission « Solidarité et intégration » subira par ailleurs des annulations, à hauteur de 19,38 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP. Ces annulations s'imputeront sur les crédits gelés en début d'année.

Les principaux programmes touchés sont le programme « Accueil des étrangers et intégration » (11 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP) et le programme « Handicap et dépendance » (6,76 millions d'euros en AE et 1,65 million d'euros en CP).

S'agissant du programme « **Accueil des étrangers et intégration** », les éléments recueillis auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie font ressortir deux éléments intéressants :

- le fonds de roulement de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) s'est révélé en fin d'année supérieur aux attentes : 62 millions d'euros. Des marges de manœuvre devraient donc apparaître pour le responsable de programme, d'autant que les recettes propres de cette agence ont été renforcées par la loi de finances pour 2007 et qu'elles sont également, semble-t-il, supérieures aux montants envisagés ;

- le dispositif de l'allocation temporaire d'attente aurait un coût plus faible qu'initialement envisagé, avec une dépense mensuelle moyenne de 2 millions d'euros depuis le début de l'année. Le ministère délégué au Budget espère ainsi disposer d'une « marge de manœuvre » comprise entre 4 et 10 millions d'euros à ce titre.

S'agissant du programme « **Handicap et dépendance** », l'avis du ministère de la santé diffère de celui du ministère délégué au budget. Le premier craint une sous-dotation du programme, tandis que le second estime que tel n'est pas le cas. Le ministère délégué au Budget précise d'ailleurs que la régulation budgétaire porte cette année sur des dépenses plus maîtrisables que celles touchées en 2006.

C. MISSION « SECURITÉ SANITAIRE »

Le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture d'autorisations d'engagement à **hauteur de 80 millions d'euros sur l'action 02** (Gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises) du programme « Veille et sécurité sanitaires » de la mission « Sécurité sanitaire ».

Cette ouverture de crédits vise à financer un programme de renouvellement et d'acquisition de produits et matériels médicaux supplémentaires, dans le cadre de la réactualisation du plan gouvernemental de prévention et de lutte « Pandémie grippale » du 6 janvier 2006.

L'ouverture d'autorisations d'engagement résulte d'une difficulté d'évaluation, au moment de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, de ces besoins supplémentaires, nécessaires à la préparation du système de santé à la pandémie grippale, comme l'avait indiqué, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007, la rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire », notre collègue Nicole Bricq.

D'après les éléments recueillis auprès du ministère de la santé et des solidarités, l'estimation de ces besoins a été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui a conclu à un besoin global de 88,7 millions d'euros. **Suite à une erreur reconnue par l'IGAS (notamment l'oubli de l'achat de 100 millions de masques), ce chiffrage a été réévalué à 203,7 millions d'euros** par le ministère de la santé et des solidarités.

En tenant compte de ces besoins complémentaires, les dépenses au titre de la pandémie grippale et du plan Biotox représentent donc, pour 2007, 410,309 millions d'euros en autorisations d'engagement et 542,355 millions d'euros en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement ouvertes en 2007 s'élevant à 307,346 millions d'euros (175 millions d'euros au titre de la dotation issue de la loi de financement de la sécurité sociale et 132,346 millions d'euros de reports de l'exercice 2006 sur 2007), le solde de – 102,963 millions d'euros est, en partie, couvert par le présent projet de décret d'avance qui prévoit l'ouverture de 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

L'absence d'ouverture de crédits de paiement est, quant à elle, en partie, justifiée par le volume important des reports de crédits de l'exercice 2006 sur l'exercice 2007, ainsi que par le caractère pluriannuel des dépenses au titre de la préparation du système de santé à la survenance d'une pandémie grippale. Les crédits de paiements ouverts en 2007 s'élevant, en effet, à 522,692 millions d'euros (175 millions d'euros au titre de la dotation issue de la loi de financement de la sécurité sociale et de 347,692 millions d'euros de reports de crédits de l'exercice 2006 sur 2007), il reste donc un solde de – 19,663

millions d'euros de crédits de paiement, non pris en compte par le présent projet de décret d'avance.

En outre, il est également à préciser que le présent projet de décret d'avance prévoit l'annulation de 612.630 euros d'autorisations d'engagement et de 192.929 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

D. MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

Le présent projet de décret d'avance prévoit une ouverture de crédits à hauteur de **50 millions d'euros, en autorisations d'engagement exclusivement, sur le programme « Aménagement du territoire »** (action n° 2, « Développement territorial et solidarité »). Ces crédits sont destinés à financer de nouveaux engagements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), en faveur, d'une part, des pôles d'excellence rurale et, d'autre part, des contrats de projets de la période 2007-2013. Les raisons de cette ouverture sont analysées ci-après.

Il convient d'emblée de noter que **le gouvernement estime que le FNADT sera en mesure de procéder par redéploiements pour assurer la couverture en crédits de paiement de ces nouvelles charges**. En effet, le programme « Aménagement du territoire », lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2007, a bénéficié, à l'initiative du gouvernement en seconde délibération, d'une majoration de crédits de paiement à hauteur de 100 millions d'euros, afin de résorber les retards de paiement du FNADT¹. **Votre rapporteur général, cependant, attire l'attention sur la nécessité que la réduction des retards de paiements précités ne soit pas entravée**, en partie, par la mesure prévue dans le présent projet de décret d'avance.

Il convient de rappeler que ces retards ont résulté du décalage important, observé pendant plusieurs années consécutives, entre le niveau des autorisations d'engagement et celui, plus faible, des crédits de paiement ouverts pour le FNADT en loi de finances. La loi de finances initiale pour 2007 a marqué une rupture avec ce schéma, en inversant les proportions entre les montants respectifs des autorisations d'engagement et des crédits de paiement : à l'issue du débat budgétaire, pour le programme « Aménagement du territoire » (dont le FNADT finance 85 %), 317 millions d'euros en autorisations d'engagement et 400 millions d'euros en crédits de paiement ont été adoptés. En portant à hauteur de 367 millions d'euros le montant des crédits de paiement du programme, le présent projet de décret d'avance réduit cet écart qui traduit, pourtant, la volonté de procéder à un assainissement nécessaire des comptes du FNADT.

¹ Sur ce point, se reporter au rapport spécial n° 78 – tome III – annexe 18 (2006-2007) de notre collègue Roger Besse sur la mission « Politique des territoires ».

1. Une ouverture de 35 millions d'euros d'AE en faveur des pôles d'excellence rurale

Le gouvernement justifie l'ouverture de **35 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, sur le programme « Aménagement du territoire », au bénéfice du FNADT, par la **labellisation d'un nombre plus important que prévu de pôles d'excellence rurale**.

En effet, le dispositif des pôles d'excellence rurale a été lancé, à la fin de l'année 2005, avec l'objectif de soutenir environ 300 initiatives locales¹. Or, à l'issue d'une deuxième session d'appel à projets, le 27 février 2007, **376 pôles** se trouvent d'ores et déjà été labellisés. Ce résultat, selon les explications du gouvernement, tient à la **qualité des projets** présentés.

Le financement des pôles d'excellence rurale, en ce qui concerne l'Etat, a initialement été prévu à hauteur de 180 millions d'euros en trois ans (sur la période 2006-2008), dont 92 millions d'euros à la charge du FNADT. En conséquence du nombre de projets labellisés, ce financement est désormais fixé à **235 millions d'euros en trois ans**, sur la même période **2006-2008** – soit une **augmentation globale de 55 millions d'euros**.

Le FNADT a vocation à assumer, en 2007, la majeure partie de cette augmentation, à hauteur de 35 millions d'euros. Cette somme viendra s'ajouter au montant de 44,7 millions d'euros actuellement prévu à la charge du Fonds, pour l'exercice en cours, en faveur des pôles d'excellence rurale.

2. Une ouverture de 15 millions d'euros d'AE en faveur des contrats de projets 2007-2013

Le gouvernement motive l'ouverture de **15 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, sur le programme « Aménagement du territoire », au bénéfice du FNADT, par les **engagements pris par l'Etat dans le cadre des récentes discussions, menées avec les régions, en vue de la finalisation des contrats de projets** de la période 2007-2013².

¹ Il est rappelé que les pôles d'excellence rurale concernent des projets de développement économique, créateurs d'emplois, situés en dehors des aires urbaines de plus de 30.000 habitants. La sélection est effectuée sur la base des perspectives économiques de chaque projet, de son caractère innovant et de son inscription dans une logique de développement durable. La subvention associée à l'obtention du label correspond, en principe, au tiers du montant des investissements du projet, dans la limite d'un million d'euros ; les projets situés en zone de revitalisation rurale bénéficient d'un taux majoré de 50 %.

² On rappelle que cette nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les régions prend la suite, pour la période 2007-2013, des contrats de plan conclus pour la période 2000-2006 (dont l'exécution se poursuit, en tant que de besoin, en 2007). Suivant des objectifs conformes aux orientations stratégiques de l'Union européenne, le nouveau dispositif a vocation à traiter des thématiques suivantes : compétitivité des territoires, développement durable et préservation de l'environnement, cohésion sociale et territoriale, développement du tourisme.

En effet, au terme de ces discussions, la participation de l'Etat se trouve accrue d'une façon significative : la contribution du FNADT passe de 1,039 milliard d'euros (estimation au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2007) à **1,244 milliard d'euros, sur les six années** de la période **2007-2013** – soit une **augmentation globale de 205 millions d'euros**. En moyenne, cette réévaluation d'ensemble correspond à des tranches annuelles de financement de 178 millions d'euros environ, au lieu de 148 millions d'euros comme d'abord prévu, soit une augmentation de 30 millions d'euros par an.

C'est sur cette base que, selon le gouvernement, la majorité des contrats de projets doivent être signés, entre l'Etat et les régions, avant la fin du mois de mars 2007. Dès cette année, ce nouveau dispositif devrait mobiliser **15 millions d'euros supplémentaires par rapport aux prévisions** effectuées, à hauteur de 70 millions d'euros, au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2007.

On observera que cette augmentation pour l'exercice en cours correspond à la moitié seulement de l'augmentation moyenne, précitée, de la tranche annuelle de financement. Cette situation, suivant les explications du gouvernement, est liée au **caractère progressif du démarrage** des contrats de projet lors de leur première année de mise en œuvre.

E. MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Le présent décret d'avances prévoit l'ouverture de **16 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE)** et de **5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** au profit du programme « Recherche industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre du **plan en faveur de la filière des matériaux composites, annoncé par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, lors de sa conférence de presse du 1^{er} mars 2007**. Il avait alors précisé que l'Etat allait débloquer 100 millions d'euros pour cette filière, jugée « décisive pour l'avenir aéronautique français ». Il avait, de plus, indiqué que cette somme serait financée par redéploiement au sein du budget de l'Etat et par les autres outils de politique industrielle. Il avait inscrit cette action dans la politique générale de l'investissement dans l'innovation, qu'il a située « au cœur de la politique industrielle du gouvernement ».

Cette somme se décompose comme suit :

- **60 millions à répartir entre l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;**

- **40 millions d'euros à couvrir par le budget de l'Etat, dont 24 millions d'euros par dégel au sein du programme « Recherche industrielle » et 16 millions d'euros par le présent projet de décret.**

La mission « Recherche et enseignement supérieur » subira par ailleurs des annulations, à hauteur de 15,04 millions d'euros en AE et 4,52 millions d'euros en CP. Ces annulations s'imputeront sur les crédits gelés en début d'année.

D'après les éléments obtenus auprès du ministère délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, ces annulations ne concernent ni le programme « Vie étudiante », ni (en CP) le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » afin de ne pas aggraver la dette concernant le remboursement des contrats de plan.

A contrario, le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » a été sollicité au-delà de sa quote-part naturelle, les engagements internationaux du ministère supportés par ce programme étant moindres que prévu, notamment en raison du taux de change euro – dollar.

II. OBSERVATIONS SUR LES MISSIONS FAISANT L'OBJET D'ANNULATIONS DE CRÉDITS

Outre des annulations de crédits sur l'ensemble des missions, dont celles faisant l'objet d'ouvertures selon des modalités explicitées ci-dessus, pour lesquelles un dégel de la mise en réserve décidée en début d'exercice n'était pas nécessaire, la mission « Travail et emploi » est particulièrement mise à contribution.

La **mission « Travail et emploi »** ferait l'objet d'**annulations de crédits d'un montant de 15.457.949 euros**, soit 20,6 % du montant total des annulations et 0,12 % de ses crédits.

L'effort est inégalement réparti sur quatre des cinq programmes de la mission :

- le programme « Développement de l'emploi » supporte une diminution de crédits de 107.750 euros, soit 0,0086 % du total de ses crédits de paiement ;

- le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » voit ses crédits diminuer de 2.505.550 euros, soit 3 % de ses crédits ;

- le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » supporte une diminution de ses crédits de 10.327.933 euros, ce qui en représente 0,23 %. Sur ce programme, les autorisations d'engagements sont simultanément diminuées de plus de 145 millions d'euros ;

- le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » voit ses crédits diminuer de 2.516.716 euros, soit 0,34 % de ses crédits.

Par ailleurs, le programme « Accès et retour à l'emploi » ne subit aucune annulation de crédits, mais une diminution de 64.000.000 euros de ses autorisations d'engagement.

D'après le cabinet du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, **les annulations de crédits ainsi pratiquées devront être mises en perspective avec les montants des reports autorisés par le ministre délégué au Budget au 31 mars 2007, qui seront corrélativement infléchis à la hausse.**

Les fortes diminutions d'autorisations d'engagement, près de 210 millions d'euros au total, s'expliqueraient davantage par un ajustement aux besoins réels et certainement par l'opportunité de gager 189 millions d'euros d'augmentation des autorisations d'engagement sur le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ».

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 826,8 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 796,3 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le mercredi 17 octobre 2007

Sur la base d'un rapport de motivation du gouvernement dont elle souhaite qu'il soit publié au Journal officiel, **la commission des finances a examiné le projet de décret qui lui a été transmis le lundi 15 octobre 2007, au regard des conditions prévues par la LOLF pour constater que :**

1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé.
2. Les dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont l'ouverture est demandée dans le présent projet de décret d'avance, étaient **difficilement prévisibles** en ce qui concerne une large part des dépenses de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » consacrées à l'organisation des élections, les dépenses liées à la mission « Sécurité sanitaire » s'agissant de l'ampleur de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine ou celles de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » relatives aux mesures d'urgence en faveur de la pêche, **voire imprévisibles** en ce qui concerne celles de la mission « Outre-mer » résultant d'aléas climatiques extrêmes. En revanche, les ouvertures de crédits sur les missions « Travail et emploi », « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour ce qui concerne la valorisation des produits, l'orientation et la régulation des marchés, ainsi que celles relatives aux « Régimes sociaux et de retraite » ou au remboursement des campagnes électorales, manifestent l'existence persistante de sous-budgétisations en loi de finances initiale pour 2007.
3. **L'urgence à ouvrir, au titre des dépenses précitées, les autorisations d'engagement correspondantes, ainsi que certains crédits de paiement, paraît indiscutable.** Elle ne permet donc pas d'attendre le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.
4. **L'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale pour 2007, voté par le Parlement, est respecté :** dès lors qu'elle est gagée par des annulations d'un même montant, l'ouverture de 826,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 796,3 millions d'euros en crédits de paiement, n'appelle pas le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

Toutefois, sur la base de ces analyses, la commission des finances invite le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour que les sous-budgétisations prévisibles ou les erreurs manifestes d'évaluation— dont elle a relevé qu'elles étaient de l'ordre de 500 millions de crédits de paiement—, ne se reproduisent pas dans le projet de loi de finances pour 2008.

Sous réserve de ces observations, la commission des finances du Sénat a émis un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

ANNEXE

NOTE EXPLICATIVE DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 826,8 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 796,3 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

17 octobre 2007

I. LES MISSIONS BÉNÉFICIAINT D'OUVERTURES DE CRÉDITS

A. MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 576 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi »** de la mission « Travail et emploi », ce qui **représente plus de 70 % du montant total des ouvertures de crédits prévues.**

Ces ouvertures visent à compléter à hauteur de **326 millions d'euros le financement des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)** et à abonder de **250 millions d'euros la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité dans le cadre de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)** aux bénéficiaires qui signent soit un contrat d'avenir, soit un CI-RMA (contrat d'insertion – revenu minimum d'activité), ou qui retrouvent un emploi. **Ce mouvement de crédits dépasse par son ampleur l'ouverture déjà conséquente de 437 millions d'euros prévues par le décret d'avance n° 2006-1530 du 6 décembre 2006 qui, déjà, concernait les mêmes dispositifs.**

S'agissant du besoin de financement complémentaire des CAE souscrits en 2007, celui-ci trouve sa source dans une **prévision initiale insuffisante du nombre de nouveaux contrats** – 223.770 au lieu des 160.000 prévus – et à **des paramètres de calculs qui ne se sont pas vérifiés.** Ainsi, le coût des CAE en loi de finances initiale pour 2007 était basé sur un taux de prise en charge de 70 % du SMIC, 20 heures hebdomadaires de travail et une durée de contrat de 8,95 mois ; or les données fournies par la DARES pour fixer une estimation de dépenses pour 2007 ont fait état de taux moyens de prise en charge de 76,10 % du SMIC et de 25 heures hebdomadaires de travail.

Evolution du nombre de CAE et dépassements de crédits en 2006 et 2007

	2006	2007
Nombre d'entrées prévues en CAE	120.000	160.000
Nombre d'entrées enregistrées en CAE	258.576	223.770
Crédits de paiement prévus en LFI (en millions d'euros)	690,46	962,252
Crédits consommés (en millions d'euros)	1418,70	1559,810
Montant des dépassements (en millions d'euros)	728,24	597,558
Montant des ouvertures de crédits par décret d'avances	236,70	326,000

Comme en 2006, la prévision de dépense pour 2007 sur les CAE pourrait par ailleurs excéder notablement le montant de l'avance demandée. En réalité, le dépassement de crédit serait estimé à 597,6 millions d'euros et serait compensé par un report de 200 millions d'euros et une fongibilité avec des contrats en extinction pour un montant de 71,6 millions d'euros. Les mêmes causes produisant les mêmes effets sur deux exercices successifs, il est permis de **s'interroger sur la qualité de la prévision de la dépense.**

De la même manière, **l'erreur de prévision** invoquée pour motiver l'ouverture de crédits des 250 millions d'euros destinés au fonds de solidarité **résulte, comme pour l'exercice 2006, d'une absence de budgétisation initiale du coût de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique.** Il avait été estimé que le budget nécessaire à l'activation par un contrat d'avenir ou un CI-RMA serait financé par les crédits dégagés par la baisse du nombre d'allocataires, dans la mesure où, par principe, les bénéficiaires de l'activation ne bénéficient plus de l'ASS. Or, si l'activation a rencontré un réel succès, le nombre d'allocataires à l'ASS a continué d'augmenter. Présentée comme neutre financièrement pour le Fonds, l'ASS a présenté un coût en 2006, et plus encore en 2007.

Le décret d'avance met ainsi en lumière une **sous-dotation persistante des contrats mis en place dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale** du 18 janvier 2005. Il s'agit de souligner la **difficile maîtrise de dépenses dites « de guichet »** qui, en matière de contrats aidés, subissent les tensions du marché de l'emploi.

L'urgence demandée pour l'ouverture de ces crédits n'est pas en cause, toutefois, **la répétition de sous-budgétisations majeures, sur des dispositifs identiques, qui font l'objet de dépassements en exécution de crédits massifs, apparaît préoccupante.**

1. Mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

S'agissant de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », le présent projet de décret d'avance prévoit l'ouverture :

1) de **5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au profit du **programme 154** « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » ;

2) de **105,3 millions d'euros** en AE et **34 millions d'euros** en CP au profit du **programme 227** « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

2. L'abondement du programme 154 vise à financer des mesures d'urgence en faveur de la pêche

L'ouverture de 5 millions d'euros au profit du programme 154 vise à financer des mesures **dont le caractère urgent et non prévisible n'est pas contestable**.

Ces mesures font en premier lieu suite à **trois plans d'urgence en faveur de la pêche** annoncés par le ministre de l'agriculture au mois de juillet 2007 :

1) plan de soutien aux pêcheurs d'anchois ;

2) plan de soutien à la pêche à la thonaille ;

3) extension du plan de sauvetage de la pêche destiné à aider le secteur de la pêche à se restructurer et à investir dans la recherche de nouvelles techniques de pêche moins consommatrices de gazole.

3. L'avance au profit du programme 227 résulte partiellement d'une sous-budgétisation en loi de finances initiale

L'avance prévue au bénéfice du programme 227 à tout d'abord pour objet de financer divers **plans d'urgence** aux filières agricoles touchées par des **crises sanitaires et économiques**. L'avance porte sur :

1) **10 millions d'euros** en faveur de la **filière ovine**, qui fait face au renchérissement sensible du prix des céréales et à des importations massives à bas prix de viandes néo-zélandaises ;

2) **3,5 millions d'euros** en faveur du plan de soutien à la **filière veaux de boucherie**, en raison de la hausse des prix du lait depuis le début de l'année

2007 (plan de cessation d'activité et aides en faveur des entreprises d'intégration) ;

3) **2 millions d'euros** au bénéfice du plan de lutte contre la **fièvre catarrhale ovine**, réapparue au second semestre 2007, afin de prendre en charge les intérêts supportés par les exploitants touchés via le fonds d'allègement des charges financières.

Par ailleurs, le projet de décret d'avance vise à **compenser des redéploiements en gestion ayant affecté la dotation à la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA)**. Si le caractère urgent du paiement de la prime n'est pas douteux, **il y a en revanche lieu de s'interroger sur les motifs des redéploiements en gestion qui la rendent aujourd'hui nécessaire.**

Ces redéploiements ont bénéficié, à hauteur de 7,5 millions d'euros, aux mesures d'aides aux exploitants touchés par la fièvre catarrhale ovine, et à **hauteur de 82 millions d'euros en AE et CP, à l'abondement du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**, afin d'indemniser les exploitants des dommages causés par la sécheresse 2006.

S'agissant plus particulièrement de ce second point, **la nécessité d'abonder en cours d'année le FNGCA résulte de l'absence de dotation en loi de finances initiale, alors même que la contribution de l'Etat au fonds est rendue obligatoire par l'article L. 361-5 du code rural.**

Cette situation n'est pas inédite, puisqu'au cours des dernières années, l'Etat a contribué pour des sommes significatives aux ressources du fonds (249 millions d'euros en 2003, 197 millions d'euros en 2004, 114 millions d'euros en 2006), **sans pour autant qu'une dotation ait été prévue en loi de finances initiale**. Les besoins correspondants ont donc été systématiquement financés par des ouvertures en gestion (décrets d'avance, loi de finances rectificative, redéploiements internes, décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles).

Il ressort de ces éléments que l'avance de 82 millions d'euros en, rendue nécessaire par le redéploiement de moyens entre la PMTVA et le FNGCA, résulte d'une dépense dont la survenue, à défaut du montant, était hautement prévisible.

B. MISSION « SECURITÉ SANITAIRE »

Le projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits prévoit, s'agissant de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », **une ouverture de crédits, pour l'année 2007, de 6,5 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le décret d'avance propose d'inscrire ces 6,5 millions d'euros sur **l'action 02, « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », placé**

sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche. Ces crédits sont destinés à financer des **mesures de prévention et de police sanitaires relatives à l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO)**.

Cette proposition d'ouverture de crédits par décret d'avance s'accompagne d'une **levée de la mise en réserve à hauteur de 4,96 millions d'euros**. Ce sont donc, **au total, 11,46 millions d'euros** qui seront ouverts sur le programme 206 au titre de la lutte contre la FCO.

Cette ouverture de crédits devrait **permettre de financer** :

- **l'indemnisation des producteurs de bovins et d'ovins** morts de la maladie, pour un montant de **5,12 millions d'euros** ;

- **le coût des visites des vétérinaires sanitaires**, pour un montant de **2,04 millions d'euros** ;

- **la surveillance sérologique** de l'ensemble du territoire et de sortie des animaux du périmètre interdit, pour un montant de **4,30 millions d'euros**.

D'après les données recueillies auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, plusieurs éléments justifient **l'urgence** de cette ouverture de crédits :

- **l'entrée en vigueur, dès le 5 octobre 2007, de l'arrêté du 2 octobre 2007, prévoyant l'indemnisation des producteurs d'animaux morts de la FCO**, et non plus seulement des éleveurs des animaux euthanasiés sur ordre de l'administration, comme c'est le cas actuellement ;

- **les taux de mortalité soutenus et l'évolution rapide de la maladie** vers le sud et l'ouest de la France ;

- **la « forte tension sur le terrain depuis que des départements importants en matière d'élevage sont infectés ».**

Par ailleurs, selon le ministre de l'agriculture et de la pêche, *« les crédits du programme ne permettent pas, à ce stade de la gestion, d'être redéployés sur ces actions ».*

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, **la rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire »**, Mme Nicole Bricq, avait **noté la stabilité du montant des crédits dédiés à la lutte contre la FCO, en dépit de l'apparition de foyers de fièvre catarrhale ovine dans le Nord de la France**. Selon l'analyse du ministère de l'agriculture et de la pêche, **le maintien des crédits** consacrés à la lutte contre la FCO entre 2006 et 2007 **était légitime**, dans la mesure où la FCO ne donnait que rarement lieu à des opérations de vaccination ou d'indemnisation d'abattage de troupeaux, à l'exception de la Corse.

La prévisibilité de l'ampleur des dépenses, lors de l'examen du projet de loi pour 2007, semblait néanmoins difficile :

- **l'apparition de la FCO, sous sa forme actuelle et dans cette région du monde (Europe du Nord essentiellement), a surpris les experts ;**

- l'épizootie 2007 de FCO se caractérise, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, par « **une diffusion explosive de la maladie accompagnée de signes cliniques plus prononcés qu'en 2006, notamment dans les troupeaux ovins** » ;

- enfin, la proposition d'ouverture de crédits par le présent décret d'avance est destinée, pour partie, à **couvrir les dépenses induites par des mesures prises au cours de l'année 2007** (arrêté du 2 octobre 2007 relatif à l'indemnisation des producteurs d'animaux morts de la maladie ; décisions communautaires d'octobre 2007).

L'inscription d'environ 2 millions d'euros, dans le projet de loi de finances initiale pour 2008, au titre de la lutte contre la FCO, semble dès lors insuffisante pour couvrir l'ensemble des dépenses induites par ces mesures en 2008.

C. MISSION « OUTRE-MER »

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture d'autorisations d'engagement à hauteur de 61 millions d'euros et de crédits de paiement à hauteur de 50 millions d'euros** sur le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ».

Cette ouverture est présentée comme tirant les **conséquences budgétaires des dégâts occasionnés par le passage du cyclone DEAN aux Antilles** les 16 et 17 août derniers, le gouvernement ayant décidé une mobilisation du fonds de secours pour indemniser partiellement les dommages subis en Martinique, et dans une moindre mesure en Guadeloupe.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, les indemnisations financées grâce à ces crédits seront affectées pour **presque 90 % aux exploitants agricoles** ayant perdu des fonds et des récoltes. Le reste vise à aider les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales ayant subi des dommages, notamment sur des biens non assurés. Le montant de l'ouverture demeure une estimation puisque la date limite des déclarations de sinistres en préfecture était le dimanche 14 octobre 2007. Toutes les informations n'ont donc pas encore été recueillies.

Les dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement induites par les dégâts causés par le cyclone DEAN étaient **difficilement prévisibles**, notamment au vu de l'étendue des dommages causés, au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2007. Par ailleurs, **l'urgence** à ouvrir de nouveaux crédits au titre de ces dépenses **se justifie** entièrement par la nécessité d'apporter rapidement une aide aux territoires touchés.

D. MISSION « ADMINISTRATION GENERALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »

Le présent projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement à hauteur de 13 millions d'euros** sur le titre 2 du programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », ainsi que l'ouverture de **51,8 millions d'euros en crédits de paiement** sur les autres titres de ce programme.

Ces dispositions visent à couvrir **les aléas liés aux opérations électorales**, par définition difficilement prévisibles, ayant eu lieu en 2007. Le rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », M. Henri de Raincourt, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007, avait d'ailleurs souligné la difficulté d'anticiper précisément ces dépenses.

Parmi les facteurs expliquant **les écarts** entre les hypothèses ayant fondé la demande de crédits lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007 et la réalisation effective, certains doivent être particulièrement relevés.

Tout d'abord, **l'accroissement annuel du nombre des électeurs inscrits** au 1^{er} mars 2007 sur les listes électorales a atteint + 4,2 %, soit un niveau deux fois supérieur à celui des périodes électorales précédentes. Dans la mesure où la majorité des dépenses (hors compte de campagne) est variable et proportionnelle au nombre d'électeurs, il en résulte que l'augmentation des coûts liés à la propagande, à la mise sous pli et à l'affranchissement (représentant 60 % à 65 % du coût total des élections législatives et présidentielle) a été strictement similaire à celle du nombre des électeurs.

Par ailleurs, **le nombre de votes par procuration a enregistré un doublement** par rapport à 2002, avec 2,6 millions de procurations pour l'élection présidentielle et 1,4 million pour les élections législatives. Le coût de cette augmentation du nombre de votes par procuration est estimé à 4,5 millions d'euros au minimum (sans compter les procurations établies uniquement pour les élections législatives).

En outre, **un écart entre les tarifs d'acheminement de la propagande électorale attendus et ceux résultant de l'appel d'offres** est à déplorer. En effet, il était espéré de la mise en concurrence en 2007 une stabilité des prix par rapport aux scrutins de 2002. Or, celle-ci n'a pas eu lieu et le coût moyen du pli électoral a doublé. Au total, 60,8 millions d'euros s'avèrent nécessaires pour couvrir ce poste de dépense, malgré la recherche des grilles tarifaires les plus intéressantes (date d'envoi des plis notamment).

Les ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement demandées sur le titre 2 (13 millions d'euros) doivent permettre de couvrir le besoin complémentaire lié à **l'indemnisation des personnels**, souvent non titulaires, affectés à la préparation et au déroulement des opérations électorales.

L'ouverture demandée en crédits de paiement sur les autres titres (51,8 millions d'euros) vise à assurer le financement de trois principales dépenses.

En premier lieu, elle couvrira le remboursement forfaitaire des candidats à l'élection présidentielle. Le montant de ce remboursement ne sera connu qu'après les décisions de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), prévues pour novembre 2007. Toutefois, au regard des résultats du premier tour et des droits qu'ils ouvrent en terme de remboursement, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales prévoit un budget total de **42,4 millions d'euros** pour faire face à cette dépense.

En deuxième lieu, l'ouverture demandée doit permettre le remboursement des dépenses de propagande des candidats aux élections législatives au bénéfice des PME locales (imprimeurs en particulier), soit un reste à payer s'élevant à environ **7,3 millions d'euros**.

En troisième lieu, il s'agit d'assurer le paiement des factures liées à l'organisation des élections et, en particulier, celles résultant de l'envoi de la propagande électorale par la Poste. Les factures relatives à l'envoi de la propagande pour les premiers tours des élections présidentielle et législatives s'élèvent à **60,8 millions d'euros** et restent impayées à ce jour. Concernant les seconds tours de ces élections, un reliquat de **4,6 millions d'euros** demeure à ce jour.

E. MISSION « REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

Le projet de décret d'avance prévoit **l'ouverture de 60 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme n° 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Cette ouverture de crédits vient compléter la subvention d'équilibre versée par l'Etat à la caisse de retraite du personnel de la RATP, dont le montant prévu par la loi de finances initiale pour 2007 s'élevait à 354 millions d'euros. Revue à la baisse par rapport à la dotation de 374,11 millions d'euros de l'exercice 2006, qui s'était déjà soldé par une insuffisance de 16 millions d'euros régularisée en fin d'année, cette prévision devait s'appuyer sur la conclusion de l'adossement de la caisse au régime général et sur une stabilisation du nombre de départs en retraite. Or, aucune de ces deux conditions ne s'est réalisée en 2007.

L'adossement aurait eu pour effet de limiter le financement par le budget de l'Etat d'une part aux seules prestations spécifiques du régime – les prestations de retraite « de droit commun » étant alors payées par la CNAV, l'AGIRC et l'ARRCO à la caisse – et, d'autre part, au versement de la soulte due à la CNAV pour compenser l'écart entre les prestations et les cotisations des

régimes CNAV et RATP. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a suspendu les négociations en fixant comme préalable à la reprise des discussions la réforme des régimes spéciaux.

De plus, le nombre de liquidations nouvelles de retraites a augmenté de 30 %, passant de 1.493 en 2006 à 1.895 en 2007. Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a constaté **une accélération des demandes de liquidation de retraite en raison de la perspective de la réforme des régimes spéciaux** alors que, traditionnellement, les agents de la RATP diffèrent leur départ au-delà de l'âge possible. L'incidence de ce comportement a été évaluée à 15 millions d'euros.

Ce mouvement de crédit est partiellement compensé, dans le cadre de la même mission, par les annulations de 35 millions d'euros sur les crédits du programme n° 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » et de 10 millions d'euros sur les crédits du programme n° 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers » en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ces mouvements de crédits révèlent un certain déséquilibre dans la répartition des masses affectées à chacun des trois programmes de la mission, au profit du programme n° 198 qui concerne principalement les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP et qui représente 67 % des crédits de la mission. Ainsi, **l'exécution du budget 2006 s'était déjà soldée par une réduction de 26,18 millions d'euros de la subvention d'équilibre à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) et par 3 millions d'euros d'annulation de crédit pour le programme n° 195**. Hormis le cas particulier rencontré en 2007 par la caisse de retraite du personnel de la RATP, ce décret d'avance traduit une difficulté récurrente d'évaluation initiale de la répartition des subventions par programme.

II. OBSERVATIONS SUR LES MISSIONS FAISANT L'OBJET D'ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les annulations de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement s'appliquent pour l'essentiel sur les crédits mis en œuvre. Elles ont été déterminées non pas en fonction d'une quote-part des crédits gelés, mais par une analyse, programme par programme, des crédits mis en réserve susceptibles d'être annulés.

Quelques exceptions sont toutefois à mentionner. Ainsi, les missions « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » et « Transports » ont fait l'objet d'annulations excédant les mises en réserves, mais « *tenant compte de l'exécution budgétaire et des possibilités contributives de chacun des programmes* », selon les réponses fournies à votre rapporteur général.

Sur le programme 108 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », 3.043.102 euros ont été annulés **en plus des crédits déjà mis en réserve sur le titre 2**. Le total des annulations est de 5 millions d'euros sur le programme.

Il en est de même, pour 1.960.177 euros sur le titre 2 du programme 128 « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile », et pour 5.666.331 euros sur le titre 2 du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Le total des annulations est de 2 millions d'euros sur le premier programme et de 6 millions d'euros sur le second.

S'agissant des crédits hors titre 2, des annulations excédant le montant des crédits mis en réserve sont constatées sur les missions « Stratégie économique et pilotage des finances publiques », « Politique des territoires » et « Transports ».

Sur le programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », 199.950 euros en autorisations d'engagement et 22.684.500 en crédits de paiement sont annulés en plus des crédits mis en réserve. Le total des annulations sur le programme est de 12,69 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 37,41 millions d'euros en crédits de paiement.

Sur le programme 159 « Information géographique et cartographique » de la mission « Politique des territoires », 1.966.641 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont annulés au-delà des crédits mis en réserve. Le total des annulations sur le programme est de 5,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports » supporte des annulations au-delà de celles des crédits mis en réserve de 89.288.795 euros en autorisations d'engagement et de 65.050.541 millions d'euros en crédits de paiement¹. **Le total des annulations sur le programme est de 206,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 182,53 millions d'euros en crédits de paiement.**

¹ *Ont également été annulés, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits correspondant à la TVA sur la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures de Réseau ferré de France (RFF), soit 169.708.990 euros, cette contribution n'étant désormais plus soumise à TVA.*

**AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE PROJET DE
DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE DE 330,5 MILLIONS
D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 367,5 MILLIONS
D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le mercredi 14 novembre 2007

Sur la base d'un rapport de motivation du gouvernement dont elle souhaite qu'il soit publié au Journal officiel, la commission des finances a examiné, au regard des conditions posées par la LOLF, le projet de décret, qui lui a été transmis le samedi 10 novembre 2007, portant ouverture de 330,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 367,5 millions d'euros en crédits de paiement afin de couvrir, pour l'essentiel, des charges consécutives aux opérations militaires extérieures (OPEX).

Sur la base des analyses contenues dans la notice explicative ci-jointe, elle a d'abord constaté que :

- 1. Le plafond de 1 % pour les crédits ouverts n'est pas dépassé ;**
- 2. L'urgence à ouvrir, au titre des dépenses précitées, les autorisations d'engagement correspondantes, ainsi que certains crédits de paiement, paraît indiscutable. Elle ne permet donc pas d'attendre le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative ;**
- 3. L'équilibre budgétaire défini par la loi de finances initiale pour 2007, voté par le Parlement, est respecté : dès lors qu'elle est gagée par des annulations d'un même montant, l'ouverture des crédits susmentionnés n'appelle pas le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.**

En revanche, elle s'est ensuite interrogée sur le caractère imprévisible des dépenses pour souligner que :

- 4. Bien que les dépenses engagées à l'occasion d'une OPEX particulière soient fonction de facteurs difficilement prévisibles, propres à chaque zone d'opération, il n'en reste pas moins que les montants des dépenses annuelles liées aux OPEX se situent, globalement, depuis 2002 autour de 600 millions d'euros ;**
- 5. Que, si l'on relève une insuffisance chronique des crédits inscrits à ce titre, il n'en fallait pas moins tenir compte des progrès accomplis ces dernières années dans la budgétisation des OPEX en loi de finances initiale.**

Dans ces conditions, la commission des finances invite le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale pour 2008, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre des OPEX. Elle rappelle à cet égard :

6. Qu'il s'agit d'une question essentielle au regard du principe de sincérité budgétaire posé par la LOLF, qui doit conduire à limiter les sous-budgétisations récurrentes ;

7. Qu'il convient aussi d'éviter certains effets pervers, si, comme cela est probable, les crédits d'équipement annulés pour financer les OPEX ne sont pas devenus sans objet et devront être réouverts en loi de finances rectificative. En effet le ministère de la Défense n'ayant pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement, cette pratique aboutit à la constitution d'une masse de reports qui perturbe le bon déroulement des programmes d'armement et compromet in fine la capacité de l'armée française à remplir son contrat opérationnel défini dans le modèle d'armée 2015. Ce mode de gestion des OPEX nuit à la politique d'investissement, votée par le Parlement, dans le domaine de la Défense.

Après avoir formulé ces observations, la commission des finances du Sénat a émis un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

**NOTE EXPLICATIVE DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU
SÉNAT SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE PORTANT OUVERTURE
DE 330,5 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET
DE 367,5 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

14 novembre 2007

**I. LE FINANCEMENT DES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS
EXTÉRIEURES**

***A. L'OUVERTURE DE 272,5 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE
PAIEMENT***

Le présent décret d'avance prévoit l'ouverture de **272,5 millions d'euros** de crédits de paiement et **235,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement pour financer le surcoût des opérations extérieures OPEX. Ces crédits sont ainsi décomposés :

- en crédits de paiement : **126 millions d'euros** sur le titre des dépenses de personnel (titre 2), **112,55 millions d'euros** sur le titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) et **34 millions d'euros** sur le titre des dépenses d'interventions (titre 6)¹ ;

- en autorisations d'engagement : **126 millions d'euros** sur le titre des dépenses de personnel (titre 2), **109,5 millions d'euros** sur les autres titres².

Le montant des surcoûts des OPEX, en 2007, est évalué à **681 millions d'euros**, contre **627 millions d'euros en 2006**. La loi de finances pour 2007 n'avait ouvert que **375 millions d'euros** à ce titre, dont 360 millions d'euros au titre de la mission « Défense » et 15 millions d'euros au titre de la mission « Sécurité », programme « Gendarmerie nationale ». La dotation prévue par la loi de finances initiale pour 2007 ne couvrait donc que **55 % des besoins de financement** des OPEX.

Le montant des surcoûts à couvrir devrait donc être de **306 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les crédits demandés par le présent décret d'avance, largement inférieurs, tiennent compte des marges de manœuvres dégagées en gestion par le ministère de la défense.

¹ Les crédits demandés sur le titre 6 correspondent à la couverture des contributions françaises aux opérations de crise de l'OTAN et au budget ATHENA de l'Union européenne.

² La différence de 37 millions d'euros d'autorisations d'engagement, pour atteindre le même niveau que les crédits de paiement ouverts par le présent décret d'avance, correspond, selon le rapport de motivation à « des marges de manœuvres dégagées en gestion ».

Indépendamment de cette sous budgétisation patente de l'action 6, précitée, le gouvernement motive sa demande d'ouverture de crédits supplémentaires par le caractère imprévisible et urgent de la dépense.

Le gouvernement s'est prévalu de l'**urgence** à couvrir les dépenses relatives à des opérations en cours, qui ne lui permettrait pas de recourir à la loi de finances rectificative.

Cet argument paraît fondé dans la mesure où la ligne budgétaire relative au financement du surcoût des OPEX est **intégralement consommée**, et faute de ré-abondement une **partie des rémunérations dues au personnel** ne pourrait être payée d'ici le 31 décembre 2007.

Il souligne aussi le **caractère imprévisible et aléatoire** des opérations extérieures qui ne permet pas une inscription intégrale de leur financement en loi de finances initiale.

Le gouvernement a ainsi précisé à votre rapporteur général que les surcoûts liés aux OPEX résultent en 2007 d'un certain nombre **d'évènements** dont l'ampleur n'était **pas prévisible** et qui ont notamment conduit :

- à renforcer l'opération en **Afghanistan** par la mobilisation du groupe aéronaval en avril et mai et par la mise en place une formation plus importante que prévue auprès de l'armée afghane ;

- à maintenir pendant toute l'année 2007 le dispositif au **Liban** ;

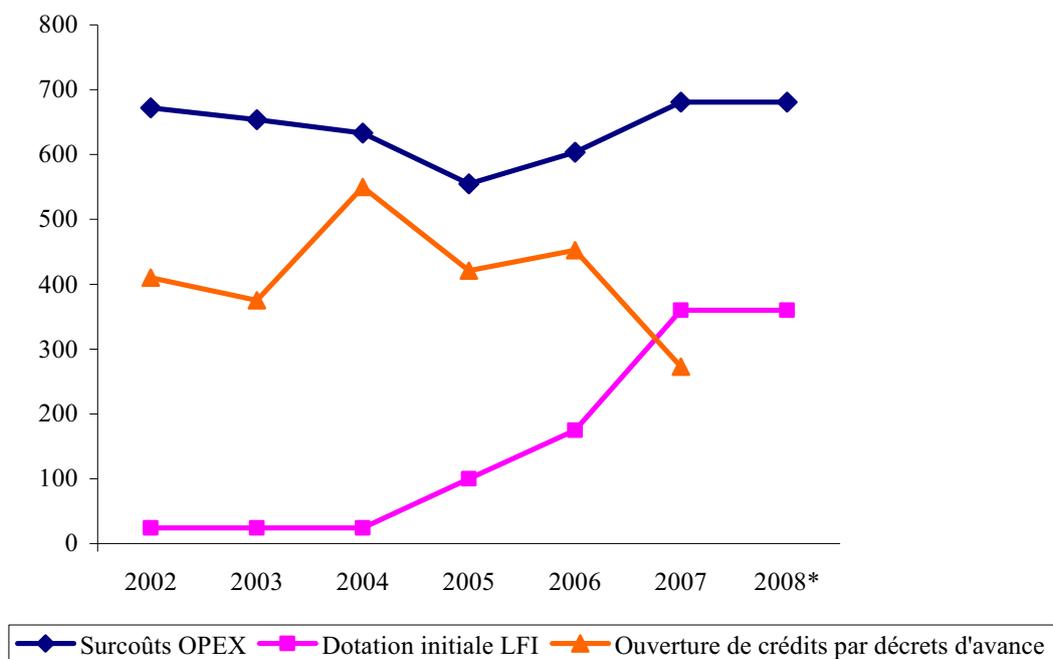
- à ne réduire que très progressivement les forces présentes en **Côte d'Ivoire** ;

- et à mettre en place les forces nécessaires à l'opération **Est Tchad**.

Votre commission des finances estime indispensable que l'action 6 du programme 178 « Emploi et préparation des forces », ne fasse plus l'objet d'une **sous budgétisation récurrente**. Elle rappelle que la ministre de la défense a pris l'engagement, devant elle, le 25 octobre 2005, de parvenir à la budgétisation totale dès 2007 du surcoût des OPEX. A cet égard, elle note que la dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2008 s'élève à 360 millions d'euros pour la mission « Défense » et 15 millions d'euros pour la mission « Sécurité », ce qui semble encore largement **insuffisant**.

Des progrès ont cependant été réalisés comme en témoignent les graphiques et tableau suivants.

Financement des OPEX



Part du financement des OPEX par décret d'avance de 2002 à 2007

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Surcoûts OPEX	672	654	633	555	603,35	681	681
Dotation initiale LFI	24	24	24	100	175	360	360
Ouverture de crédits par décrets d'avance	410	375	550	421	452,53	272,5	
Pourcentage des crédits ouverts par décret d'avance / coût total des OPEX	61,01	57,34	86,89	75,86	75,00	40,01	

* Estimations

Il apparaît ainsi que la part du financement des OPEX lié à l'ouverture de crédits par décret d'avance est en nette réduction, passant de **75 %** du coût total des OPEX en 2005 et 2006 à **40 %** en 2007.

B. EST GAGÉE PAR DES ANNULATIONS ÉQUIVALENTES SUR LE PROGRAMME « EQUIPEMENT DES FORCES »

L'ouverture de crédits supplémentaire est « gagée » par l'annulation d'un montant équivalent de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement, soit 272,5 millions d'euros en crédits de paiement et 235,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. Elles **portent** sur le **programme 146 « Equipement des forces »**.

Votre commission des finances rappelle que ce mécanisme d'annulation de crédits d'investissement, gageant l'ouverture de crédits supplémentaires pour le financement des OPEX par décret d'avance, qui sont ensuite réouverts en loi de finances rectificative, est à l'origine du phénomène de « bosse » des **reports de crédits** que vos rapporteurs spéciaux de la mission « Défense » ont analysé et dénoncé.

L'absence de budgétisation initiale des OPEX obligeait, ces dernières années, le ministère de la défense à prévoir leur **financement en avance de trésorerie**. Les crédits nécessaires au financement des OPEX et le rétablissement des crédits gelés n'intervenaient qu'en fin d'année. Un décret d'avances sur les crédits du titre III (au sens de l'ordonnance organique de 1959) était gagé par un décret d'annulation sur le titre V (au sens de l'ordonnance organique de 1959). Les crédits annulés au titre V étaient, en général, réouverts en loi de finances rectificative. Le ministère n'avait alors pas le temps de consommer ces crédits rendus disponibles trop tardivement, ce qui a entraîné la **constitution de reports de crédits**.

Cette pratique, en empêchant l'accomplissement des programmes d'armement et d'équipement prévus, **perturbe** la réalisation de la **loi de programmation militaire** et pourrait **menacer** la **capacité** de l'armée française à remplir son contrat opérationnel, défini par le modèle « Armée 2015 ».

On peut donc s'interroger sur l'opportunité de recourir à nouveau à des annulations massives de crédits du programme 146 « Équipement des forces », alors :

- qu'un effort important a été engagé en 2005 et 2006 pour réduire la masse des reports de crédits, le ministère de la défense étant exceptionnellement autorisé à **dépenser plus que l'autorisation parlementaire annuelle** ne le prévoit (au détriment des dépenses d'autres ministères, contraints de restreindre leurs dépenses pour que l'équilibre budgétaire voté soit respecté), d'une part ;

- et que pour la troisième année consécutive, le ministère de la défense devrait bénéficier **d'une dérogation pour reporter des crédits dans une limite supérieure à celle de 3 % prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, conformément à son article 15, d'autre part.**

En 2005, les crédits annulés par le décret d'avance du 26 septembre 2005, soit 611 millions d'euros, n'ont pas été réouverts, mais le ministère de la défense a été autorisé à dépenser 220 millions d'euros supplémentaires en investissements. Il s'agissait là d'une autorisation de consommer des reports de crédits sur ce titre, issue d'un arbitrage politique et n'ayant pas donné lieu à un acte juridique particulier. En 2006, un mécanisme similaire a permis au ministère de la défense de consommer 184 millions d'euros de reports de crédits.

En 2007, le ministère de la défense demandera que les crédits annulés soient **ouverts** à nouveau en **loi de finances rectificative**.

Votre commission des finances n'est **pas favorable** à ce **mode de « gestion » des crédits d'investissement** de la mission « Défense ».

Votre commission des finances sera donc particulièrement attentive à la répartition des annulations de crédits au sein du programme 146 « Equipement des forces », information que le gouvernement ne lui a pas transmise à ce jour. Elle veillera également à la résorption de la bosse des reports de crédits, à la pleine réalisation de la loi de programmation militaire et à **l'amélioration de la sincérité du budget de la mission « Défense »**.

II. L'AJUSTEMENT DES DOTATIONS EN CRÉDITS DE TITRE 2 DES PROGRAMMES DE LA MISSION « DEFENSE »

Le présent décret d'avance prévoit d'ajuster la répartition des crédits de titre 2 entre les différents programmes des missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

Est ainsi prévue une ouverture de **95 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le titre 2 de la mission « Défense », soit **88 millions d'euros** sur le programme « Préparation et emploi des forces » et **7 millions d'euros** sur le programme « Equipement ».

Cette ouverture de crédits est partiellement compensée par l'annulation pour la mission « Défense » de **92 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le titre 2, soit :

- **73 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le titre 2 du programme « Soutien de la politique de la défense » ;

- et **19 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le titre 2 du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ».

L'ouverture de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement nette sur la **mission « Défense »** s'élève donc à **3 millions d'euros**. Elle est compensée par l'annulation de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement à due concurrence de ce montant sur le titre 2 de la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »**, programme « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ».

Ces mouvements de crédits viennent d'une mauvaise évaluation de la répartition des effectifs par programmes en construction budgétaire. Lors de la mise en œuvre de la réforme budgétaire le ministère de la défense ne disposait pas de **systèmes d'information** pour allouer finement la masse salariale aux missions et programmes qui se substituaient à **l'ancien périmètre budgétaire** du ministère. Le décret n° 2006-1472 du 28 novembre 2006 portant ouverture et annulation de crédits avait déjà prévu un ajustement de l'ordre de **179 millions d'euros** sur le titre 2 du programme « Préparation et emploi des forces ».

Le rapport de motivation du présent décret précise que la loi de finances initiale pour 2007 n'avait « *pas pu prendre en compte l'ensemble des enseignements tirés de l'exécution 2006 quant à la ventilation entre les programmes des personnels civils et militaires et des dotations en crédits de titre 2 afférents* ».

Le ministère devrait terminer son exercice budgétaire en équilibre en masse salariale.

Un décret d'avance était **nécessaire** car il n'était pas possible de procéder par décret de virement, les sommes considérées étant supérieures à **2 % des crédits ouverts en titre 2** de chacun des programmes concernés.